

Décision n° 2015-035 du 13 octobre 2015

portant adoption des lignes directrices relatives à l'application de l'article L. 2133-4 du code des transports

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

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

Vu le règlement intérieur du collège de l'Autorité ;

Vu la consultation publique organisée du 22 juillet au 18 septembre 2015 ;

Après en avoir délibéré le 13 octobre 2015 ;

DECIDE :

Article 1^{er} Les lignes directrices relatives à l'application de l'article L. 2133-4 du code des transports, annexées à la présente décision, sont adoptées.

Article 2 Le secrétaire général de l'Autorité est chargé de l'exécution de cette décision

L'Autorité a adopté la présente décision à l'unanimité le 13 octobre 2015

Présents : Monsieur Pierre CARDO, président ; Madame Anne YVRANDE-BILLON, vice-présidente ; Madame Anne BOLLINET ainsi que Monsieur Michel SAVY, membres du collège.

La présente décision sera publiée sur le site internet de l'Autorité

Le Président

Pierre CARDO

Annexe à la décision n° 2015-035
de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires
en date du 13 octobre 2015

LIGNES DIRECTRICES

RELATIVES A L'APPLICATION DE L'ARTICLE L. 2133-4 DU CODE DES TRANSPORTS

Le présent document, élaboré en concertation avec les opérateurs du secteur ferroviaire, a vocation à présenter les attentes de l'Autorité en matière de règles de séparation comptable, les règles d'imputation, les périmètres comptables et les principes régissant les relations financières entre les activités comptablement séparées. Il expose, en outre, le déroulement de l'instruction par les services et les modalités de prise de décision par le collège de l'Autorité.

SOMMAIRE

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | <i>Le cadre légal et les objectifs de la séparation comptable</i> | 4 |
| 1.1 | Historique des obligations de séparation comptable | 4 |
| 1.2 | Objectifs de la séparation comptable | 4 |
| 1.3 | Rôle de l'Autorité | 5 |
| 1.4 | Cadre juridique et application aux opérateurs du secteur | 6 |
| 2. | <i>La teneur des règles de séparation comptable</i> | 8 |
| 2.1 | Forme des règles de séparation comptable | 8 |
| 2.2 | Contenu des règles de séparation comptable | 8 |
| 3. | <i>La procédure</i> | 12 |
| 3.1 | Formalisme de la saisine | 12 |
| 3.2 | L'instruction par les services de l'Autorité | 13 |
| 3.3 | Décision | 14 |
| 3.4 | Les recours | 14 |
| 4. | <i>Production et communication des comptes séparés annuels</i> | 14 |
| 4.1 | Les comptes séparés | 14 |
| 4.2 | Contrôle et suivi périodique par l'Autorité | 15 |
| 5. | <i>Evolution des règles de séparation comptable</i> | 15 |

1. Le cadre légal et les objectifs de la séparation comptable

1.1 HISTORIQUE DES OBLIGATIONS DE SEPARATION COMPTABLE

1. Le secteur ferroviaire est longtemps resté indissociable du monopole de la Société nationale des chemins de fer français, qui exerçait à la fois le rôle de gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et d'opérateur unique des services de transport ferroviaire. La recherche d'une plus grande intégration du marché des transports au niveau communautaire a conduit à l'adoption de la directive 91/440/CE du 29 juillet 1991, qui, pour assurer des conditions d'accès à l'infrastructure ferroviaire équitables et non discriminatoires, a notamment imposé la mise en œuvre d'une séparation, à tout le moins comptable, entre les activités de services de transport ferroviaire et l'activité de gestion de l'infrastructure.
2. L'obligation de séparation comptable a par la suite, au fur et à mesure du processus d'ouverture à la concurrence du secteur, été appliquée à d'autres activités. Ainsi, afin d'assurer une stricte égalité de concurrence entre les entreprises exerçant des activités de transport de fret ferroviaire, en empêchant notamment l'opérateur de transport ferroviaire historique de tirer profit du monopole qu'il conserverait sur les services de transport domestique de voyageurs, la directive 2001/12/CE du 26 février 2001 a introduit l'obligation d'établir des comptes dissociés pour les activités relatives à la fourniture de service de fret.
3. Cette première mesure de séparation comptable a par la suite été complétée par l'introduction dans le règlement n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007¹ relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route de l'obligation de produire des comptes séparés pour les opérateurs qui exerceraient, en plus de leurs activités de service public, d'autres activités.
4. Aux obligations de séparation comptable imposées par la législation européenne se sont ajoutées des règles nationales pour répondre à des préoccupations particulières : la séparation comptable de la gestion des gares ferroviaires de voyageurs et des autres installations de service ainsi que, sous la pression des autorités organisatrices de transport, depuis la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, l'individualisation des comptes des activités de transport conventionné de voyageurs par contrat de service public.
5. Concernant les obligations de séparation comptable, le secteur ferroviaire ne se distingue pas des autres industries de réseau, dont les processus de libéralisation des marchés sont en général plus engagés. A titre d'exemple, les directives 96/92/CE² et 98/30/CE³ ont imposé dans le secteur de l'énergie, l'obligation pour les entreprises verticalement intégrées d'établir des comptes séparés pour certaines activités.

1.2 OBJECTIFS DE LA SEPARATION COMPTABLE

6. La séparation comptable consiste à isoler une activité donnée au sein d'une organisation intégrée, par le biais d'une fiction juridique. Il s'agit de considérer l'activité de façon autonome, c'est-à-dire indépendamment du reste de l'entreprise. En témoigne l'article 8 de la Position commune n° 34 / 96⁴ du 18 juin 1996, dans le secteur des télécommunications, qui prévoit que « *les États membres demandent aux organismes fournissant des réseaux publics de télécommunications accessibles au public qui possèdent des droits spéciaux ou exclusifs pour la fourniture de services dans d'autres secteurs, dans le même État membre ou dans un autre État membre, de tenir une comptabilité*

¹ Règlement CE n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements CEE n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil

² Directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

³ Directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel.

⁴ Position commune n° 34 / 96 arrêtée par le Conseil le 18 juin 1996 en vue de l'adoption de la première directive d'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications.

séparée pour les activités de télécommunications, de la même façon que si ces activités étaient entreprises par des sociétés juridiquement indépendantes ».

7. Les obligations de séparation comptable prennent tout leur sens lorsqu'une entreprise exerce à la fois des activités dans le champ concurrentiel (fret ferroviaire et transport international de voyageurs) et des activités sous monopole (transport domestique de voyageurs). En outre, comme l'a rappelé l'Autorité de la concurrence, la séparation comptable est *« de prescription usuelle en droit de la concurrence, dès lors qu'une entreprise en position dominante est à la fois un concurrent et un fournisseur de service pour les autres opérateurs »*⁵. Il s'agit donc d'un outil de prévention des risques de pratiques anticoncurrentielles. Elle a d'ailleurs très tôt affirmé clairement cette position dans son avis du n° 97-A-07 du 27 mai 1997⁶ dans lequel elle estimait que *« la réalisation effective par France Télécom de l'individualisation comptable de ses activités en concurrence [...] permettrait de s'assurer qu'il n'existe pas de transfert de charges et de ressources entre les diverses activités du groupe et serait de nature à réduire les éventuelles distorsions de concurrence, compte tenu des risques spécifiques d'atteinte à la concurrence liés à la situation de l'opérateur historique »*.
8. La séparation comptable répond ainsi à deux objectifs principaux.
9. Elle vise, d'une part, à favoriser les conditions d'un égal accès au marché, alors que domine en général un opérateur historique, qui continue à exercer plusieurs activités, sous monopole et en concurrence, au sein d'une structure intégrée. En effet, en obligeant à une transparence financière sur les coûts qui fondent l'établissement des tarifs facturés aux autres utilisateurs, la mise en place de règles de séparation comptable permet de limiter le risque de discrimination entre opérateurs.
10. Elle permet, d'autre part, d'assurer le suivi de l'affectation des fonds publics ou de l'utilisation des bénéfices tirés d'une activité en monopole afin de s'assurer que les entreprises qui en bénéficient n'utilisent pas ces fonds au profit d'autres activités, exercées dans le champ concurrentiel.

1.3 RÔLE DE L'AUTORITÉ

11. En vertu de l'article L. 2133-4 du code des transports, l'Autorité a la compétence d'approuver, après avis de l'Autorité de la concurrence, les règles de séparation comptable, 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, dans les conditions prévues à l'article L. 2131-5 du code des transports. A ce titre, l'objectif de l'Autorité est de veiller à ce que *« ces règles, périmètres et principes ne permettent aucune discrimination, subvention croisée ou distorsion de concurrence »*⁷.
12. Pour l'exercice de cette mission, l'Autorité peut, au regard des dispositions de l'article L. 2135-2 du code des transports, avoir accès à *« la comptabilité des gestionnaires d'infrastructure, des entreprises ferroviaires et de la SNCF ainsi qu'aux informations économiques, financières et sociales nécessaires »*.
13. De même, cet article prévoit que *« les agents de l'autorité habilités par le président procèdent aux audits comptables et aux enquêtes nécessaires à l'accomplissement des missions confiées à l'autorité. Le président désigne toute personne compétente pour réaliser, le cas échéant, un audit comptable ou une expertise »*.

⁵ Conseil de la concurrence, avis n° 03-A-16 du 5 septembre 2003 relatif à la séparation comptable des activités des opérateurs de gaz naturel, point 7.

⁶ Conseil de la concurrence, avis n° 97-A-07 du 27 mai 1997 relatif à une demande d'avis de l'Association française des opérateurs privés de télécommunications sur les questions soulevées au regard du droit de la concurrence par la coexistence à France Télécom, au sein d'une même structure juridique et commerciale, d'activités de télécommunications exercées en situation concurrentielle et sous monopole

⁷ *« Le texte du projet de loi n'assigne à l'autorité qu'un seul critère d'appréciation : veiller à ce que ces règles soient conformes aux règles du droit de la concurrence. Sa compétence est donc liée »*. – Rapport n° 184 (2008-2009) fait au nom de la commission des Affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés et portant diverses dispositions relatives aux transports (urgence déclarée) par M. Francis GRIGNON.

1.4 CADRE JURIDIQUE ET APPLICATION AUX OPERATEURS DU SECTEUR

14. Inspirées par le droit de l'Union européenne, les dispositions du droit national relatives aux obligations de séparation comptable ont été introduites par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports (dite loi ORTF). Elles ont par la suite été complétées, pour certaines, par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire puis par l'ordonnance n° 2015-855 du 15 juillet 2015 prise en application de l'article 38 de la loi du 4 août 2014.
15. Ces dispositions imposent la production de comptes dissociés pour les activités relatives à la gestion de l'infrastructure, les activités relatives à la gestion des gares de voyageurs et des installations de service, les activités relatives à la fourniture de services de transport ferroviaire de fret et les activités conventionnées de transport ferroviaire de voyageurs.
16. La description de certaines obligations de séparation comptable par opposition entre deux catégories de service, prévue en particulier dans les articles L. 2122-4, L. 2123-1-1, L. 2144-1 du code des transports, ne doit pas conduire les acteurs qui y sont soumis à répartir l'ensemble de leurs activités dans ces deux seules catégories. A ce titre, dans le cadre de la procédure visée à l'article L. 2133-4 du code des transports, l'Autorité se montrera attentive à la délimitation des périmètres fixés pour chacune des activités comptablement séparées.
17. Les opérateurs fournissent des règles de séparation comptable dont les périmètres sont les plus précis possible et, pour obéir aux prescriptions juridiques, sont susceptibles de s'écarter des frontières des organisations arrêtées par les entreprises. De ce fait, dans le cas où il n'y aurait pas coïncidence des périmètres, les éventuelles activités « annexes » ou autres que celles relevant des dispositions du code des transports devront être distinguées des activités soumises à l'obligation de séparation comptable.
 - a. *La séparation de l'activité de gestion de l'infrastructure*
18. S'agissant de l'obligation de séparation comptable de l'activité de gestionnaire d'infrastructure, le code des transports dispose dans son article L. 2122-4 que « *la gestion de l'infrastructure ferroviaire est comptablement séparée de l'exploitation des services de transport ferroviaire* ».
19. L'obligation d'établir des comptes dissociés pour l'activité de gestion de l'infrastructure découlant de l'article L. 2122-4 du code des transports est opposable à l'ensemble des entreprises exerçant à la fois des activités de transport ferroviaire et des activités de gestion de l'infrastructure. Ces activités comprennent la répartition des capacités, la tarification de l'infrastructure, l'établissement, la gestion et l'entretien de l'infrastructure ferroviaire ainsi que la gestion du trafic, du système de signalisation et de contrôle-commande, hors systèmes embarqués.
 - b. *La séparation de l'activité de gestion des gares de voyageurs et d'exploitation des autres installations de service*
20. L'article L. 2123-1-1 du code des transports, créé par l'ordonnance n° 2015-855 du 15 juillet 2015, dispose que « *la 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* ».
21. Toute entreprise ferroviaire également en charge de l'exploitation d'installations de service est donc tenue de soumettre à l'Autorité des règles de séparation comptable pour cette activité.
22. Outre ces dispositions, le paragraphe 7 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 prévoit que les redevances pour l'accès aux voies dans le cadre des installations de service et pour les services fournis dans celles-ci « *ne dépassent pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable* ». Appelée à se prononcer par la voie d'un avis conforme, juridiquement contraignant, sur les tarifs appliqués par les exploitants d'installations de service, l'Autorité doit de fait disposer d'une information fiable sur les coûts utilisés pour le calcul de ces tarifs ainsi que sur le niveau des recettes correspondantes, au moins par catégorie d'installations de service.

23. Ainsi, l'Autorité considère qu'une démarche visant à identifier plus clairement les flux relatifs à chaque type d'installation de service, sans aller jusqu'à la production de comptes dissociés, trouve sa justification dans l'examen de la tarification des prestations qui leur sont liées.

24. L'Autorité invite, par conséquent, les exploitants d'installations de service à produire, au sein de la comptabilité séparée des installations de service, une comptabilité analytique permettant d'affecter les produits et charges d'exploitation à chaque catégorie d'installation de service ainsi qu'un état des actifs immobilisés qui leur sont liés et de leur amortissement.

- *Dispositions spécifiques à SNCF Mobilités*

25. Les gares de voyageurs constituent une catégorie particulière d'installations de service que distinguent systématiquement les dispositions législatives et réglementaires. Comme mentionné précédemment, le code des transports prévoit en son article L. 2123-1-1 que « *la 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.* ». Le décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités ajoute qu'« *en application des articles L. 2123-1, L. 2144-1 et L. 2144-2 du code des transports, SNCF Mobilités 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 l'établissement public, en distinguant : [...] 3° Les activités de gestion des installations de service et, en leur sein, les activités de gestion des gares de voyageurs* ».

26. Il ressort dès lors de ces dispositions que l'activité de gestion des gares fait l'objet d'une séparation comptable distincte de l'exploitation de l'ensemble des autres installations de service et qu'à ce titre, l'Autorité est compétente pour connaître des règles de séparation comptable correspondantes.

- *Dispositions spécifiques à SNCF Réseau*

27. L'article 43-2 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau tel qu'introduit par le décret n° 2015-140 du 10 février 2015 relatif aux missions et statuts de SNCF Réseau précise que « *SNCF Réseau 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 l'établissement public, en distinguant les activités de gestion des installations de service* ».

28. Il est dans l'intérêt de SNCF Réseau de soumettre à l'Autorité les règles de séparation comptable qu'il souhaite utiliser pour établir les comptes dissociés de la gestion des installations de service dans la mesure où ces comptes seront utilisés pour établir la tarification des installations de service, qui fait l'objet d'un avis conforme de l'Autorité.

c. *La séparation des activités relatives aux services de transport ferroviaire de fret*

29. En ce qui concerne les activités relatives à la fourniture de services de transport de fret, le code des transports dispose dans son article L. 2144-1 que « *des comptes de profits et pertes et, soit des bilans, soit des bilans financiers annuels décrivant l'actif et le passif, sont tenus et publiés, 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.* ».

30. Aux fins d'application de cette obligation, l'Autorité entend les activités relatives à la fourniture des services de transport ferroviaire de fret comme l'opération de circulation de marchandises ainsi que les opérations qui lui sont directement liées.

31. L'article L. 2144-1 dispose également que « *Lorsqu'un groupe d'entreprises publie 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* ».

32. Par conséquent, il appartient aux entreprises ferroviaires assurant une activité relative au transport ferroviaire de marchandises d'établir des comptes consolidés de l'ensemble des entreprises actives dans ce même domaine sur lesquelles elles exercent un contrôle exclusif, un contrôle conjoint ou une influence déterminante. Ces comptes consolidés répondent aux règles de transparence requises par les normes internationales de comptabilité. Les entreprises ferroviaires assujetties à cette obligation présentent en outre, en annexe des comptes consolidés, les chiffres clés de ce groupe par secteurs opérationnels.

d. *La séparation des activités de transport ferroviaire conventionné de voyageurs*

33. S'agissant des activités conventionnées de transport ferroviaire de voyageurs, l'article L. 2144-2 du code des transports prévoit que « *les fonds publics reçus par les entreprises ferroviaires au titre des missions de service public de voyageurs qui leur sont confiées ne peuvent être affectés à d'autres activités et doivent figurer dans les comptes correspondants. Les comptes sont établis de manière séparée pour chaque convention donnant lieu à des fonds publics pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2015* ».
34. Les entreprises ferroviaires titulaires de conventions de service public au titre du règlement n° 1370 / 2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sont donc tenues de présenter des comptes séparés pour chacune de ces activités par convention.

2. La teneur des règles de séparation comptable

2.1 FORME DES REGLES DE SEPARATION COMPTABLE

35. Dans la pratique, l'Autorité a pu constater que les règles qui lui étaient soumises pouvaient, à certains égards, manquer de clarté. Les opérateurs sont donc invités à soumettre à l'Autorité des règles de séparation comptable intelligibles, c'est-à-dire suffisamment détaillées et explicitées pour être compréhensibles par les services de l'Autorité. Par exemple, les acronymes ou noms de logiciels internes cités dans les règles doivent être préalablement explicités.
36. L'Autorité invite en outre les opérateurs à lui soumettre des règles autonomes et qui lui permettent de les analyser sans demander nécessairement d'autres éléments pour les comprendre ou pour appréhender notamment les flux entre activités.
37. L'effet utile des règles de séparation comptable ne peut enfin être garanti que si leur application s'inscrit dans la durée. Partant, ces règles ont vocation à être pérennes. L'objectif poursuivi est, d'une part, de garantir une stabilité des modalités mises en place pour permettre le suivi des risques de discriminations, de distorsions de concurrence et de subventions croisées et, d'autre part, dans la mesure où ces règles peuvent constituer la base de la tarification des prestations rendues dans certaines infrastructures, de renforcer la transparence et de permettre une vision pluriannuelle des redevances.

2.2 CONTENU DES REGLES DE SEPARATION COMPTABLE

38. Les règles de séparation comptable soumises à l'Autorité doivent s'attacher à décrire précisément les périmètres des activités comptablement séparées, les règles d'imputation ainsi que les principes régissant les relations entre les activités comptablement séparées.

a. *Périmètres de séparation comptable*

39. Il ressort de l'instruction des règles de séparation comptable qu'a réalisée l'Autorité que les informations fournies par les opérateurs peuvent s'avérer insuffisantes pour appréhender l'ensemble des flux financiers entre les différentes activités d'une même entreprise.
40. Cette vision globale des flux financiers opérés entre les différentes activités d'une même entreprise, par opposition à un examen qui se bornerait à la frontière de chaque activité séparée comptablement, s'avère indispensable à l'Autorité.
41. La connaissance de l'ensemble des flux permettra par exemple à l'Autorité de déterminer si une prestation fournie à plusieurs activités est bien facturée à chacune d'entre elles selon les mêmes principes et modalités.
42. Dans cet objectif, l'Autorité devrait être saisie de plusieurs documents simultanément : un document général sur l'entreprise et un document particulier relatif à chacune des activités de l'entreprise soumises à obligation de séparation comptable.

43. Le document général devrait donner à l'Autorité une vision claire et précise des différentes unités organisationnelles qui composent l'entreprise ainsi que des relations entre ces unités.
44. Le(s) document(s) particulier(s) devrai(en)t quant à lui (eux) viser notamment la présentation en détail, dans le cadre de l'organisation en place, des flux entre les activités soumises à obligation de séparation comptable et les autres (activités régulées et non régulées par exemple).

(i) Un document général

45. Le document général devrait décrire l'ensemble des unités organisationnelles composant l'entreprise, qu'elles soient soumises à l'obligation de séparation comptable ou non. Il y répertierait l'ensemble des prestations entre ces unités afin de permettre à l'Autorité de disposer d'une cartographie exhaustive des flux comptables et financiers.
46. Ces flux au sein de l'entreprise devraient ensuite être explicités et décrits, notamment leur nature et les modalités de calcul des montants facturés en interne à chaque unité.
47. Le document devrait ainsi présenter un schéma des flux entre ces différentes unités organisationnelles puis présenter la manière dont chaque activité comptablement séparée est intégrée dans ces unités organisationnelles.
48. Le document général devrait présenter les fonctions centrales de support et leur organisation au sein de l'entreprise ainsi que les flux les liant aux unités organisationnelles.
49. Le document général devrait également inscrire l'entreprise dans le groupe et présenter, de manière précise, les relations et flux avec des filiales juridiquement séparées mais contrôlées par l'entreprise ou toute entreprise la contrôlant. Cette information globale est indispensable à l'Autorité afin qu'elle puisse mener une analyse pertinente des activités et opérations qui pourraient être déléguées à des filiales et s'inscrit de fait dans le cadre de la séparation comptable.
50. Le document général devrait enfin définir et décrire les périmètres des activités comptablement séparées. Comme déjà indiqué, les activités comptablement séparées peuvent en effet différer de l'organisation opérationnelle au sein de l'entreprise.

(ii) Un ou des document(s) particulier(s)

51. Il est possible que le découpage des unités organisationnelles ne reflète pas exactement le périmètre de séparation comptable requis par le code des transports. Dans ce cas, un document particulier devrait permettre de décrire l'articulation entre cette activité soumise à obligation de séparation comptable et le reste de la structure de l'organisation retenue par l'entreprise. Le document particulier devrait donc distinguer cette activité comptablement séparée au sein de la structure organisationnelle.
52. Le document particulier devrait se focaliser sur l'activité à séparer comptablement, et préciser, le cas échéant, les distinctions à opérer en son sein, par exemple :

- par convention, dans le cadre des activités de transport ferroviaire de voyageurs faisant l'objet d'un contrat de service public si toutes les activités conventionnées sont regroupées dans une même unité organisationnelle ou dans le même document particulier ;
- par activité régulée ou non régulée au sein de la gestion des gares de voyageurs ;
- par type d'installation de service, dans le cadre de la séparation comptable de la gestion des installations de service.

b. Les règles d'imputation comptable

53. Séparer comptablement une activité revient à établir des comptes présentant un bilan et un compte de résultat propres à cette activité. Cela signifie qu'un capital et un endettement doivent lui être alloués. Par ailleurs, des règles doivent préciser les modes d'allocation des produits et charges à cette activité, lui permettant de construire son compte de résultat.

(i) Bilan d'ouverture

54. Le bilan d'ouverture est la base de tous les états financiers qui seront produits par la suite ; il doit donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'activité comptablement séparée. De fait, les éléments qui le constituent doivent être exhaustifs et exister à la date de son établissement.
55. Ce bilan d'ouverture est, dans la mesure du possible, accompagné des notes explicatives nécessaires à la compréhension de la nature, la composition et l'évaluation comptable de certains postes clés, tels que :
- les éléments d'actifs incorporels et corporels immobilisés ainsi que les subventions d'investissement issues d'éventuels co-financeurs, qui leur sont liées ;
 - l'endettement à court et long termes, dans sa composition et ses caractéristiques de conditions financières.
56. Ces postes sont en effet essentiels pour le contrôle, puis le suivi, par l'Autorité de la mise en œuvre des règles et principes comptables relatifs aux durées de vie des actifs et donc aux amortissements, au rattachement des subventions aux actifs associés, aux transferts éventuels et ultérieurs d'actifs et, enfin, aux frais financiers en lien avec l'endettement.
57. La méthodologie de constitution des bilans de chaque activité et notamment d'allocation des capitaux propres et des dettes devraient être présentée et explicitée dans les règles de séparation comptable. Cette présentation est, le cas échéant, effectuée dans le document général afin de présenter la répartition des fonds propres et de l'endettement de l'entreprise sont répartis entre toutes les activités qui la composent.
58. La méthodologie de répartition devrait être homogène pour chaque activité, la répartition des fonds propres entre activités pouvant tenir compte des besoins spécifiques de chacune de celles-ci et du niveau relatif de risque.

(ii) Compte de résultat

59. Le principe de l'imputation directe doit être privilégié par les opérateurs. Toutes les opérations liées par nature à l'activité doivent donner lieu à une comptabilisation directe dans ses comptes.
60. Lorsque des produits ou des charges sont communs à plusieurs activités, comme cela peut être le cas de frais de support juridique par exemple, des clés de répartition peuvent être utilisées. Ces clés peuvent par exemple répartir des charges, en fonction d'unités d'œuvres définies et justifiées comme le chiffre d'affaires de l'entreprise, les effectifs ou les surfaces utilisées. Ces clés doivent, le cas échéant, être précisément définies et justifiées pour permettre à l'Autorité une analyse pertinente de ces dernières, d'une part, et, d'autre part, être mises en œuvre de manière homogène pour les différentes activités de l'entreprise, de manière à éviter toute distorsion entre celles-ci.
61. Les règles de séparation comptable, que ce soit dans le document général ou le document particulier, devraient s'appliquer à décrire ces règles d'allocation des produits et charges. Elles devraient en outre permettre à l'Autorité de comprendre en quoi ces affectations sont rationnelles et n'avantagent aucune activité par rapport à une autre, de manière à éviter les subventions croisées. Lors des travaux d'analyse des règles soumises comme dans le suivi de leur correcte application, l'Autorité sera attentive à la justification de ces clés de répartition.

c. Les principes déterminant les relations financières entre activités comptablement séparées

(i) Au sein de l'entreprise

62. Au sein d'une entreprise, les différentes activités sont généralement liées. Ainsi, une entreprise peut ainsi être responsable de contracter des prêts auprès de financeurs extérieurs pour ensuite les répercuter aux différentes activités opérationnelles, par exemple au gestionnaire d'installations de service pour le financement de ses investissements. De même, pour les activités de transport ferroviaire, le pilotage des trains peut ne pas être assuré par des conducteurs rattachés directement à l'activité comptablement séparée, mais être refacturé par une autre activité.

63. La vision complète et pertinente de ces différents flux au sein de l'entreprise est apportée par le document général décrit ci-avant.
64. L'objectif de la séparation comptable est de prévenir les subventions croisées entre activités et les distorsions de concurrence. Pour ce faire, les refacturations internes ou prix de cessions internes doivent, dans la mesure du possible, être justifiés.
65. Le mode de facturation devrait être établi de manière transparente et être homogène entre les différentes activités à qui la même opération est refacturée, afin d'éviter toute discrimination. Les prix de cession interne devraient ainsi être justifiés et auditables.

(ii) Dans le cadre d'un groupe d'entreprises

66. De la même manière, les relations avec les filiales du groupe et les prestations réciproques induites doivent être les plus transparentes possibles.
67. En effet, certaines activités en lien avec l'entreprise comptablement séparée peuvent être exercées par des filiales du groupe. A titre d'illustration, le matériel roulant peut être pris en location à une filiale du groupe. Les relations avec ces filiales pourraient donner lieu à des pratiques discriminatoires ou des transferts de fonds publics si des prestations étaient facturées de manière différente pour plusieurs activités de l'entreprise ou à l'extérieur de l'entreprise. En vue de prévenir de tels risques, l'Autorité pourra être amenée à élargir le périmètre de l'analyse des relations entre activités aux relations avec les filiales du groupe. Les prestations facturées par les filiales aux activités comptablement séparées devraient l'être au prix de marché.
68. Les règles de séparation comptable devraient donc présenter également, à titre d'information complémentaire, les flux de facturation entre les activités faisant l'objet d'une obligation de séparation comptable et les filiales du groupe, pour une bonne compréhension par l'Autorité de l'ensemble de ces relations et de leurs modalités. En marge de l'instruction, les services de l'Autorité pourront ainsi s'assurer que cette facturation s'applique bien de manière homogène à l'ensemble des activités de l'entreprise ainsi qu'aux entreprises tierces.

(iii) Présentation des relations financières entre activités

69. Pour une meilleure transparence, ces relations, tant internes à l'entreprise qu'externes, peuvent utilement faire l'objet d'une convention ou d'un protocole interne chaque fois que possible. Ces protocoles s'attachent, le cas échéant, à expliciter le mode de facturation utilisé. Dans le cadre de son analyse des règles de séparation comptable, l'Autorité pourra demander accès à ces protocoles pour évaluer le mode d'allocation des coûts et de facturation des prestations internes entre activités.
70. D'un point de vue formel, les règles de séparation comptable devraient ainsi présenter de manière détaillée les principes de calcul de la tarification de ces prestations. Leur application chiffrée, détaillant par exemple le taux de frais de structure ainsi calculé ou le taux de frais financier appliqué à chaque activité, pourra être renvoyé à une annexe qui serait mise à jour avec une fréquence à définir par l'Autorité. Celle-ci pourra mener des travaux d'analyse sur ces taux si elle l'estimait nécessaire.

(iv) Points d'analyse ou de contrôle spécifiques

71. Dans le cadre de ses travaux d'analyse ou, ultérieurement, de son contrôle de l'application des règles de séparation comptable, l'Autorité tient à signaler plusieurs points d'attention.

- *Flux relatifs aux frais de structure*

72. Les frais de structure ou charges d'entreprise correspondent généralement à des coûts communs pour des prestations de support, difficilement affectables directement à l'une ou l'autre des activités. A titre d'illustration, peuvent être considérés comme des coûts de structure les charges liées à la fonction juridique, l'audit, la fiscalité et la comptabilité, la recherche, la stratégie ou la communication par exemple.
73. Dans le cadre de la séparation comptable, ces charges devraient être réparties sans discrimination et en toute transparence à l'ensemble des activités, séparées ou non, régulées ou non, de l'entreprise.

Cette répartition doit être effectuée autant que possible sur la base de données vérifiables, tel que le nombre de contrats traités pour chaque activité par exemple pour certains frais juridiques. Pour les opérations qui ne peuvent donner lieu à aucune affectation directe, une répartition peut être faite par l'entreprise sur la base de clés de répartition justifiées et en lien avec l'activité des différentes entités.

74. L'Autorité souligne l'importance de la justification et de la traçabilité des frais ainsi répartis, de telle sorte que leur éventuelle refacturation via la tarification des prestations régulées puisse être analysée dans le cadre des avis de l'Autorité.

- *Flux relatifs aux frais financiers*

75. Les frais financiers acquittés par l'entreprise devraient faire l'objet d'une refacturation aux activités. Ils devraient, à ce titre, pouvoir être tracés et justifiés, en particulier pour des activités en concurrence qui pourraient être amenées à bénéficier d'un avantage lié à leur entreprise de rattachement, sans lien avec leur structure financière ou leur niveau de risque. Dans son examen, l'Autorité sera attentive à ce que le coût de la dette ainsi facturé à l'activité en concurrence reflète les conditions de financement du marché.

76. Afin de garantir que la somme des frais financiers alloués aux différentes activités constituant l'entité corresponde au montant réellement comptabilisé par celle-ci, les frais financiers des activités autres que celles en concurrence devraient correspondre à une répartition du solde des frais alloués aux activités en concurrence, selon une clé justifiée et contrôlable. Cette répartition pourrait être effectuée par exemple au prorata de la dette affectée à chaque activité.

- *Flux relatifs au paiement de l'impôt sur les sociétés et au versement du dividende*

77. L'Autorité n'écarte pas, par principe, la contribution des activités en monopole au paiement de l'impôt sur les sociétés (IS) et au dividende versé à l'actionnaire de l'entreprise pour autant qu'elle repose sur des règles claires et non discriminatoires entre activités, propres à prévenir tout risque de subvention croisée. Les règles de séparation comptable soumises à l'Autorité devront impérativement préciser le dispositif mis en place afin de prévenir ce risque de subventions croisées. L'idée d'un cantonnement comptable de ces flux, par exemple au sein d'une « caisse » dont le produit ne pourrait être affecté qu'au paiement de l'IS et du dividende, pourrait être éventuellement approfondie à cette fin.

3. La procédure

78. La procédure relative à l'application de l'article L. 2133-4 du code des transports s'effectue conformément aux règles prévues dans le règlement intérieur du collège de l'Autorité.

3.1 FORMALISME DE LA SAISINE

79. La saisine et les pièces annexées sont adressées au greffe de l'Autorité en langue française par envoi recommandé avec avis de réception ou par tout autre moyen permettant d'attester de leur date réception à l'adresse suivante :

Autorité de régulation des activités ferroviaires – greffe de l'Autorité
57 Boulevard Demorieux
CS 81915
72019 Le Mans Cedex 2.

La saisine et les pièces annexées sont complétées d'une version électronique qui est transmise dans un format usuel de type « *Portable Document Format* » (PDF) à l'adresse suivante :

greffe@regulation-ferroviaire.fr

80. Les pièces annexées à la saisine doivent être précédées d'un bordereau indiquant le numéro de chaque pièce.

81. L'Autorité rappelle que l'ensemble des documents qui lui sont soumis par les opérateurs dans le cadre de l'instruction des décisions prises au titre de l'article L. 2133-4 du code des transports ne font l'objet d'aucune publicité.
82. L'Autorité transmettra la saisine à l'Autorité de la concurrence pour avis, conformément à l'article L. 2133-4 du code des transports, ainsi qu'au Gouvernement, en application de l'article L. 2132-8-1 du code des transports et dans les conditions énoncées à l'article 3-1 du décret n° 2010-1023 du 1^{er} septembre 2010 modifié relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires.

3.2 L'INSTRUCTION PAR LES SERVICES DE L'AUTORITE

83. Soucieuse d'aboutir à une approbation dans les meilleures conditions et dans les meilleurs délais, l'Autorité privilégiera un dialogue constructif avec les entreprises régulées.

a. Le déroulé de l'instruction

84. Suite à la réception d'une saisine, le secrétaire général de l'Autorité désigne un ou plusieurs rapporteurs chargés de l'instruction du dossier, il en communique l'identité à la partie saisissante dans les meilleurs délais.
85. L'analyse des documents transmis par l'entreprise pourra, le cas échéant, donner lieu à des demandes de renseignements complémentaires par les services.
86. En application de l'article L. 2135-2 du code des transports, les services de l'Autorité peuvent également demander l'accès à toute pièce comptable, juridique, opérationnelle et organisationnelle permettant d'analyser les flux entre les activités de l'entreprise et la correcte évaluation des clés de répartition définies par l'opérateur. Les documents demandés sont transmis à l'Autorité, en version papier et électronique, dans un délai maximal d'un mois. Si les circonstances le justifient, ce délai peut être prolongé d'un délai maximal d'un mois lorsque la production de ces informations, pièces ou documents le nécessite.
87. Les documents ainsi transmis à l'Autorité seront uniquement utilisés pour l'instruction des règles de séparation comptable et ne pourront être utilisés dans le cadre d'une autre procédure.
88. La circonstance que l'Autorité ait déjà obtenu des informations dans le cadre de l'examen prévu à l'article L. 2133-4 du code des transports n'exclut pas que la communication de ces informations puisse à nouveau être demandée lors d'une autre procédure et utilisée comme preuve.
89. L'article L. 2135-2 prévoit en outre que les agents habilités par le président peuvent procéder aux audits comptables nécessaires à l'accomplissement des missions de l'Autorité.
90. Enfin, les services de l'Autorité peuvent demander à auditionner l'entreprise saisissante afin d'obtenir tout élément en lien avec l'organisation de l'activité au sein de l'entreprise et sa comptabilité. Cette audition donne lieu à un procès-verbal signé par le ou les agent(s) de l'Autorité qui y a (ont) procédé, dont le double est transmis aux personnes entendues.

b. Le contrôle effectué par l'Autorité

91. S'agissant du périmètre, les services de l'Autorité s'attacheront à vérifier notamment l'exhaustivité des actifs affectés aux activités comptablement séparées ainsi que les éventuelles subventions d'investissement qui leur sont rattachées. Ils s'assureront que seuls les actifs et subventions propres à l'activité comptablement séparée y sont comptabilisés. A cette occasion, il pourra être réalisée une analyse des données comptables relatives aux actifs de plusieurs activités de l'entreprise.
92. S'agissant des clés d'allocation, les services de l'Autorité veilleront à ce que ces clés soient justifiées sur la base d'éléments documentés. S'agissant des principes régissant les relations financières entre activités, les services de l'Autorité veilleront à ce que les modalités de calcul des prix de cessions internes soient décrites de manière précise et que ces prix soient justifiés. Les services peuvent être amenés à réaliser un audit sur certains de ces prix de cession internes. Dans ce cadre, ils pourront demander communication des conventions ou protocoles internes, pour analyse.

3.3 DECISION

93. Le collège de l'Autorité peut procéder, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 2135-2 du code des transports, à l'audition de toute personne susceptible de contribuer à son information, et notamment de l'entreprise saisissante. La personne auditionnée peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix.
94. Le collège de l'Autorité délibère sur les règles de séparation comptable transmises par l'entreprise après avoir consulté le Gouvernement et sollicité l'avis de l'Autorité de la concurrence.
95. La décision de l'Autorité est notifiée au demandeur. Ce dernier dispose d'un délai de cinq jours ouvrés à compter de sa notification pour faire valoir à l'Autorité ses demandes motivées en matière d'occultation des secrets des affaires en vue de la publication de la décision de l'Autorité dans les conditions prévues par l'article L. 2132-3 du code des transports.
96. Peuvent être considérées comme relevant du secret des affaires, les informations ayant notamment trait à l'organisation interne ou à la stratégie des entreprises dont la divulgation ou la transmission à un tiers seraient susceptible de porter atteinte aux intérêts de la partie saisissante. Cela exclut les informations que l'entreprise est tenue de rendre publiques par elle-même, les informations aisément accessibles au public ou les informations qui ont perdu leur caractère stratégique.
97. Ainsi, les demandes d'occultation peuvent notamment porter sur des données chiffrées, des informations non chiffrées ayant trait à l'organisation interne ou à la stratégie commerciale de l'entreprise ou toute autre information susceptible d'être occultée dès lors que la demande est justifiée et fondée.
98. Les services de l'Autorité examinent les demandes d'occultation. Les éléments pour lesquels l'occultation demandée n'aura pas été justifiée, ou aura été appuyée sur des justifications considérées comme insuffisantes ne seront pas occultés.
99. Lorsque les demandes d'occultation de l'opérateur ne sont pas acceptées dans leur intégralité, le secrétaire général lui adresse une version non confidentielle de la décision, avant sa publication sur le site internet de l'Autorité.

3.4 LES RECOURS

100. Les décisions de l'Autorité en matière de séparation comptable sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat conformément à l'article R. 311-1 (4°) du code de justice administrative dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision pour l'entreprise saisissante et dans un délai de deux mois à compter de la publication de la décision pour les tiers.

4. Production et communication des comptes séparés annuels

4.1 LES COMPTES SEPARES

101. L'entreprise doit établir chaque année des comptes séparés de ses activités, en s'appuyant sur les règles de séparation comptable ainsi rédigées. Ces comptes doivent être établis même lorsque l'Autorité n'a pas encore validé les règles de séparation comptable qui lui ont été soumises. Dans ce cas, et lorsque la publication de ces comptes est requise, il sera mentionné sur le document publié que l'Autorité n'a pas encore validé les règles de séparation comptable.
102. Par mesure de simplicité et de transparence, il est souhaitable que la date de clôture de ces comptes séparés coïncide avec la date de clôture des comptes sociaux de l'entreprise.
103. Ces comptes doivent comprendre un bilan, un compte de résultat détaillés et une annexe, selon le même format que les comptes sociaux de l'entreprise. Les comptes séparés publiés par SNCF Mobilités doivent respecter le formalisme imposé par l'arrêté du 25 juin 2015 fixant les modalités de publication des comptes séparés de SNCF Mobilités.

104. Ces comptes doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats de l'activité concernée.
105. Les comptes séparés devraient être transmis à l'Autorité chaque année dans un délai de deux mois, suivant la date de publication des comptes sociaux certifiés, afin que l'Autorité puisse notamment vérifier et contrôler l'effectivité de la séparation comptable.

4.2 CONTROLE ET SUIVI PERIODIQUE PAR L'AUTORITE

106. Les comptes séparés de l'entreprise doivent être rapprochés des comptes en norme française. Ce rapprochement doit être transmis à l'Autorité annuellement, en même temps que les comptes séparés. Si les comptes séparés sont établis en norme internationale, ce rapprochement présentera notamment le passage entre ces deux référentiels comptables. Il est demandé à l'entreprise d'explicitier à l'Autorité les retraitements effectués lors du passage des comptes séparés aux comptes sociaux. Ces retraitements ne sont pas rendus publics.
107. L'Autorité s'assure de la conformité de ces comptes aux règles de séparation comptable qui lui ont été soumises et qu'elle a validées le cas échéant. Elle peut donc demander pour cela toute pièce justificative en application de l'article L. 2133-4 du code des transports, qui dispose que « *Aux fins de vérification et de contrôle de l'effectivité de la séparation comptable prévue aux mêmes articles L. 2122-4, L. 2123-1, L. 2144-1 et L. 2144-2, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires peut recueillir, auprès des entreprises qui exercent des activités de gestion de l'infrastructure ferroviaire, de gestion d'infrastructures de service ou d'entreprise ferroviaire, toutes les informations comptables qu'elle estime nécessaires* ». Dans ce cadre, des contrôles des clés de répartition des produits ou charges ou du calcul des prix de cession peuvent être effectués par l'Autorité.
108. L'Autorité peut procéder ou faire procéder par un tiers, extérieur à l'Autorité et à l'entreprise ayant produit ces comptes, à un audit de la construction de ces comptes séparés, notamment de l'allocation des coûts entre activités afin de s'assurer que les comptes établis sont conformes aux règles de séparation comptable approuvées.

5. Evolution des règles de séparation comptable

109. Les règles de séparation comptable doivent s'attacher à respecter une certaine pérennité comme indiqué dans le point 37. Toutefois, des changements organisationnels ou opérationnels propres à l'entreprise ou des évolutions réglementaires, comptables ou fiscales peuvent intervenir. Ces changements sont susceptibles de faire évoluer les périmètres de séparation comptable, les flux entre activités ou les affectations de charges. Les règles de séparation comptable devraient donc être systématiquement modifiées en conséquence.
110. Toute modification des règles de séparation comptable devrait être portée sans délai à la connaissance de l'Autorité comme le prévoit l'article L. 2133-4 du code des transports (« *Les modifications de ces règles, périmètres et principes sont approuvées dans les mêmes conditions* »). Une analyse relative aux impacts de ces modifications en termes de flux financiers devra accompagner cette information afin de permettre à l'Autorité de mesurer les conséquences de ces modifications. Ces impacts seront chiffrés lorsque cela est possible.
111. Les règles de séparation comptable devront présenter une traçabilité des versions. Elles devront présenter un numéro de version et permettre un suivi des dates d'approbation successives afin de suivre l'évolution des règles et de mieux appréhender les comptes issus de ces règles.