

La RATP : un bilan financier déséquilibré

PRESENTATION

La RATP est, avec la SNCF (Transilien), une des deux grandes entreprises de transport collectif en Ile-de-France. Etablissement public de plus de 40 000 salariés, elle a fonctionné de longue date dans un cadre juridique qui a fait l'objet de plusieurs changements majeurs depuis 1946 et qui peine à trouver sa stabilité.

La relation de la RATP avec l'autorité organisatrice des transports, le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), est complexe et la réforme de cet établissement public n'a pas été mise à profit pour la clarifier. Les ambiguïtés juridiques et comptables qui en sont une des manifestations sont anciennes. Elles concernent tant la propriété des infrastructures que les écritures au bilan de la RATP ou le portage de la dette.

Tant que l'Etat exerçait un pouvoir de contrôle à la fois sur le STIF et sur la RATP, la clarification paraissait pouvoir attendre. La situation s'est compliquée avec le changement de statut du STIF, l'introduction de nouvelles normes comptables et la perspective, lointaine mais réelle, de l'ouverture à la concurrence. En effet, à l'issue d'une période de transition, le règlement de 2007 impose la mise en concurrence des lignes nouvelles et la remise en concurrence périodique des réseaux ou lignes existants. A cet effet, il limite la durée des contrats de service public pour l'attribution de tous droits exclusifs d'exploitation, à 10 ans pour les bus et 15 ans pour les transports de voyageurs par chemin de fer ou autres modes ferroviaires (métro, tramway). Il impose donc une clarification de la propriété des infrastructures qui ne seront plus à la disposition exclusive d'une seule entreprise exploitante de

transports sans limitation de durée, mais pour 30 ans au plus. Il impose aussi de mettre en perspective les solutions qui pourront être apportées à la dégradation constatée de la situation financière de la RATP.

L'ouverture à la concurrence met enfin en cause le modèle économique de la RATP, entreprise endettée qui n'a dans la période récente obtenu que des gains de productivité faibles alors qu'elle finançait et exploitait des investissements essentiels pour la région en termes socio-économiques mais pas forcément rentables en termes financiers. Les modifications du contexte dans lequel la RATP exerce son activité seront d'autant plus sensibles que les mesures annoncées concernant les transports collectifs en Ile-de-France et dans le Grand Paris entraîneront à terme l'attribution de nouvelles lignes.

I - La nécessaire clarification de la propriété des immobilisations

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU, a introduit la région parmi les membres du syndicat des transports parisiens et l'a renommé Syndicat des Transports d'Ile de France (STIF). Cet établissement public a ensuite été décentralisé par la loi du 13 août 2004 à partir du 1^{er} juillet 2005. Son conseil d'administration n'est plus composé que d'élus locaux et il ne relève plus de l'Etat. Cette réforme présente l'avantage, par rapport aux autres régions, de faire d'un organisme unique le responsable de la quasi-totalité des transports collectifs dans la région ; mais les rôles respectifs de l'autorité organisatrice des transports et de la RATP restent juridiquement mal déterminés.

A - La propriété des infrastructures: une situation complexe, héritée du passé

La loi du 21 mars 1948 a mis à la disposition de la RATP les biens concédés ou affermés aux deux sociétés auxquelles elle succédait, sans lui transférer la propriété du réseau existant, appartenant à la ville de Paris et au département de la Seine. Le 1^{er} janvier 1968, la propriété des lignes de métro existantes, exploitées par la RATP, a été transférée au syndicat des transports parisiens (STP), prédécesseur du STIF.

L'article 6-1 du cahier des charges, approuvé par décret du 4 juin 1975 et non actualisé en fonction de l'évolution du réseau, a réparti les biens immobiliers affectés aux exploitations de la RATP en trois catégories, sans prévoir la propriété des lignes nouvelles :

- des biens appartenant à l'Etat, constitués par les voies ferrées d'intérêt général, composant le réseau régional (c'est-à-dire les lignes A et B du RER);
- des biens appartenant au STIF, constitués, d'une part, par les lignes du métro construites avant le 1^{er} janvier 1968 et, d'autre part, *«par les prolongements...des lignes du métro urbain réalisés ultérieurement»*;
- des biens appartenant à la RATP, *«acquis ou construits par elle-même pour son propre compte»*.

Cette répartition n'a que l'apparence de la simplicité compte tenu des nombreux aménagements intervenus dans les infrastructures et qui l'ont été sur financement de la RATP.

Le rapport d'expertise d'avril 2004, établi par l'inspection générale des finances et le conseil général des ponts et chaussées, sur le régime économique et patrimonial des biens immobiliers affectés à la RATP, dit «rapport Guillaume», fournit, s'agissant de la propriété des infrastructures mises à disposition de l'établissement public, l'évaluation suivante :

- l'Etat pour les lignes incorporées au RER (7 % de la valeur nette comptable);
- le STIF pour les lignes de métro construites avant 1968 (44 % des actifs);
- la RATP pour le reste (49 % des actifs), et notamment les prolongements de ligne, avec toutefois quelques exceptions.

Au demeurant, les textes étaient suffisamment ambigus avant la réforme du STIF pour qu'on puisse se demander si la RATP n'était pas seulement affectataire des lignes de son réseau sans être propriétaire d'aucune d'entre elles.

En tout état de cause, avec la réforme de 2004-2005, le STIF s'est vu reconnaître le droit de déterminer la propriété des lignes nouvelles. De fait, lorsqu'il est amené à désigner la RATP comme maître d'ouvrage, il veille à conclure avec elle une convention de rétrocession de propriété des biens concernés.

En revanche, si le décret du 1^{er} août 2006 indiquant les immeubles entrant dans le patrimoine du STIF à la date du 1^{er} juin 2005, précisait que celui-ci était propriétaire d'une partie des biens affectés aux exploitations confiées à la RATP, ce décret ne reconnaissait pas sa propriété sur les prolongements de lignes de métro réalisées antérieurement, sur la ligne Météor, sur les lignes du RER, ni sur les lignes de tramway construites sur voirie. Le recours formé par le STIF contre ce décret a été rejeté.

Ainsi, le régime de la propriété des infrastructures affectées à la RATP était disparate en raison de la multiplicité des propriétaires (Etat, STIF, RATP). Il en est résulté une dichotomie entre le réseau initial du métro, transféré au STIF, et les prolongements de lignes, qui ne l'ont pas été. Il n'était pas cohérent d'un texte à l'autre (décret approuvant le cahier des charges de la RATP et décret délimitant le patrimoine du STIF). Il ne réglait pas clairement le statut des lignes nouvelles, mais laisse au STIF la faculté de s'en réserver la propriété.

La loi du 8 décembre 2009 (article 5) vient de clarifier le régime de propriété des infrastructures utilisées par la RATP et met fin à son caractère disparate puisque les biens constitutifs de l'infrastructure gérés par la régie et appartenant au STIF ou à l'Etat lui sont apportés en pleine propriété le 1^{er} janvier 2010.

De façon plus générale, la RATP est reconnue à la fois comme exploitant de réseau et comme gestionnaire d'infrastructure, cumulant ainsi des fonctions réparties ailleurs entre la SNCF et RFF.

B - Le traitement comptable des immobilisations : le risque d'une remise en cause

a) Avant le 1^{er} janvier 2005

Jusqu'en 2005, seuls pouvaient en principe être inscrits à l'actif du bilan les biens ou les droits réels dont l'entreprise était propriétaire. Le critère de la propriété juridique était donc déterminant.

Malgré cette réglementation, la RATP a toujours comptabilisé en immobilisations corporelles les biens appartenant au STIF ou à l'Etat et mis à sa disposition. Elle justifiait cette pratique comptable dans l'annexe aux comptes sociaux en précisant que «*conformément à son cahier des charges, la RATP assume l'entretien et le renouvellement de toutes ces immobilisations et les inscrit donc logiquement à son actif, dans une optique de bilan de service public*». Cette pratique, contraire aux règles et principes comptables, faussait ses comptes.

L'enjeu était important puisque, comme il a été indiqué, les infrastructures et équipements dont la RATP est propriétaire ne représentaient que quelque 49 % de la valeur nette comptable inscrite à son bilan au 31 décembre 2003.

b) Depuis le 1^{er} janvier 2005

Le règlement comptable CRC 2004-06 a modifié les règles de comptabilisation des actifs. Il indique que la propriété juridique n'est plus le critère de comptabilisation des immobilisations. La notion de contrôle s'est substituée à la propriété juridique. Le contrôle du bien suppose que l'entité ait la maîtrise des avantages en résultant et qu'elle assume tout ou partie des risques y afférant.

Les modalités contractuelles qui, aux termes de la convention du 27 novembre 1972 conclue entre le Syndicat des transports parisiens et la RATP relative aux biens affectés à celle-ci, confèrent à la RATP la responsabilité d'entretien et d'amélioration, peuvent être considérées comme lui donnant un pouvoir de contrôle sur les actifs. Mais cette compétence est limitée, car la fixation de l'offre de transport, la tarification et le choix des investissements relèvent du STIF.

c) Les effets de l'ouverture à la concurrence

Si l'inscription à l'actif du bilan de la RATP de l'ensemble des infrastructures qu'elle exploite est admissible, même si elle peut prêter à discussion tant que les biens sont mis à la disposition de l'entreprise sans limitation de durée, la situation change avec l'application du règlement européen OSP.

Le règlement du 23 octobre 2007 relatif aux obligations des services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit règlement OSP, définit les conditions dans lesquelles les entreprises de transport peuvent conserver les trafics qu'elles exploitent sans mise en concurrence, ainsi que les modalités de l'ouverture future à la concurrence. A cet effet, elle définit la notion de contrats de service public en vertu de laquelle les opérateurs de transports urbains peuvent exercer leurs activités.

Les contrats de service public attribués sans mise en concurrence avant le 26 juillet 2000 «conformément au droit communautaire et au droit national», peuvent se poursuivre pendant 30 ans. C'est le cas, pour la RATP, du métro, du RER, du réseau principal de bus et des lignes initiales de tramway T1 et T2. La question n'est pas tranchée de savoir si le point de départ des 30 ans est le 26 juillet 2000 ou le 9 décembre 2009, date d'application du règlement OSP. En revanche, les contrats attribués sans

mise en concurrence entre le 26 juillet 2000 et le 3 décembre 2009 ne peuvent se poursuivre jusqu'à leur expiration que «pour autant qu'ils aient une durée limitée (...)»: les lignes de tramway attribuées à la RATP depuis la mi-2000 devront ainsi être remises en concurrence au terme de 15 ans d'exploitation, notamment le tramway T3 en 2021. Les prolongements de lignes posent un problème à part.

En tout état de cause, les dispositions de la loi du 8 décembre 2009 imposeront de modifier très sensiblement la présentation du bilan de la RATP.

II - La permanence de la dette de la RATP

L'endettement financier net de la RATP s'élevait à 4 294 M€ au 31 décembre 2007 et avait progressé de 470 M€ (+12 %) par rapport à 2000. Il représentait 14 mois de chiffre d'affaires et 88 % des capitaux propres à cette date. Cet endettement pose problème moins en termes de ratio bilanciel que du fait de l'incapacité de la RATP à dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour rembourser ses emprunts et renouveler ses équipements. De plus, son attribution à la RATP peut être discutée.

A - Une dette dont l'attribution à la RATP peut être discutée

Alors qu'elle ne possède formellement qu'environ la moitié des infrastructures qu'elle opère, la RATP porte pour des raisons historiques, l'essentiel de la dette qui a permis de les réaliser.

Outre ses investissements propres, qu'elle a déjà du mal à autofinancer, la RATP participe en effet au financement des projets de transport collectif inscrits au contrat de plan Etat-région (CPER) 2000-2006, à hauteur moyenne de 20 % pour les infrastructures (contre 10 % pour la SNCF et Réseau ferré de France-RFF), et finance à 100 % les investissements associés de matériel roulant sur la durée de vie des infrastructures. Les charges d'amortissement de sa quote-part de financement des infrastructures et de la totalité des achats du matériel roulant sont, certes, prises en compte dans le contrat avec le STIF, comme faisant partie des coûts de production de l'entreprise, de même que les frais financiers d'emprunts, couverts par la contribution forfaitaire versée par le STIF ; mais ces charges sont excessives pour une entreprise de transport dont elles entretiennent, voire accroissent, l'endettement.

En province, à l'exception des concessions auxquelles la situation de la RATP n'est pas assimilable, de même que dans le cas des opérateurs privés en Ile-de-France, les exploitants des réseaux de transport public urbain ne financent pas les infrastructures et ne contribuent que pour partie au financement de leur matériel roulant (50 % pour les extensions du réseau et 66 % pour le renouvellement ultérieur) ; l'essentiel des investissements est pris en charge par l'autorité organisatrice des transports.

En Ile-de-France, la charge du STIF est d'autant plus allégée que l'Etat subventionne les sites propres de bus à 50 % et les infrastructures lourdes à 30 %. De nombreuses occasions ont été manquées pour mettre fin à cette anomalie, notamment en 2005, avec la réforme du STIF. Il a fallu 2007, avec le CPER 2007-2013, pour que le régime de financement de la RATP évolue.

A la différence de la SNCF, il n'y a pas eu sur la dette de la RATP d' « opération-vérité ».

Une telle opération aurait pu ou pourrait, au sein de la dette actuelle, distinguer une dette de l'entreprise et une dette de service public, laissée à la charge de la collectivité. En attendant une nouvelle répartition de la dette entre collectivités publiques, celle-ci pourrait être qualifiée de «maastrichtienne» dans la mesure où le risque existe qu'en dernier recours, son remboursement incombe à ces collectivités, et ce bien que le qualificatif ne s'applique pas en principe à un établissement public à caractère industriel et commercial. A défaut, on ne pourrait que la qualifier de "dette orpheline".

Des mesures portant sur l'attribution de la dette actuellement portée par la RATP sont d'autant plus nécessaires que les droits de l'entreprise, qui étaient perpétuels et pouvaient expliquer une dette perpétuelle, ne le sont plus du fait du règlement européen qui limite à 30 ans les droits d'exploitation et modifie ainsi la situation.

B - L'insuffisance de la capacité d'autofinancement

a) Les ratios financiers

La politique active de gestion de la dette, l'allongement des durées d'amortissement qui a permis de reporter certains investissements de renouvellement et d'en décaler la charge, ainsi que le report de nombreux projets d'investissement sur la fin de la période expliquent l'amélioration sensible des ratios financiers entre 2001 et 2007, bien que le niveau de ces ratios soit encore très loin des valeurs standards :

- le ratio endettement financier net/capacité d'autofinancement (capacité d'endettement) a été ramené de 8,37 en 2000 à 6,87 en 2007, encore loin de la norme standard des 3 à 4 ans d'autofinancement pour amortir la totalité de la dette ;
- le ratio endettement financier net/capitaux propres (incluant les subventions d'investissement) mesuré en fin d'exercice a été ramené de 1,26 en 2000 à 0,88 en 2007;
- le ratio frais financiers/endettement financier net reste stable sur la période sous revue, de l'ordre de 4,8 %.

Tableau de financement (en M€)

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Investissements (A)	540	565	623	720	790	868	933	1011
Ressources long terme (B), dont :	575	554	630	662	720	826	806	891
<i>Subvention d'investissement</i>	<i>457</i>	<i>465</i>	<i>473</i>	<i>491</i>	<i>539</i>	<i>556</i>	<i>616</i>	<i>691</i>
<i>Subvention d'investissement</i>	<i>58</i>	<i>78</i>	<i>118</i>	<i>162</i>	<i>173</i>	<i>192</i>	<i>218</i>	<i>193</i>
Besoin de financement lié aux investissements (A) - (B)	-35	11	-7	58	70	42	127	120
Variation du besoin de financement court terme et des autres emplois long terme (C)	166	59	15	-64	30	30	-35	71
Variation de l'endettement net (A) - (B) + (C), dont :	131	70	8	-6	100	72	93	191
<i>Emprunts émis sur l'exercice</i>	<i>460</i>	<i>498</i>	<i>296</i>	<i>139</i>	<i>253</i>	<i>285</i>	<i>342</i>	
<i>Remboursements des emprunts</i>	<i>-594</i>	<i>-353</i>	<i>-404</i>	<i>-70</i>	<i>-332</i>	<i>-291</i>	<i>-206</i>	

Source : RATP

b) L'insuffisance de l'autofinancement

Les perspectives d'autofinancement ne laissent pas entrevoir la possibilité pour l'entreprise de rembourser seule cette dette.

Par référé du 19 mars 2004 aux trois ministres de tutelle, puis dans son rapport public particulier d'avril 2005 sur les transports publics urbains, la Cour avait déjà souligné que *«la situation de la RATP est...illustrative de modalités de financement qui reportent sur le futur la charge du financement...l'entreprise est en réalité incapable de dégager, au-delà de l'autofinancement de son programme propre d'investissements, les ressources lui permettant d'engager le remboursement de sa dette actuelle...»*.

La RATP est entrée à partir de 2004 dans une phase de renouvellement du matériel roulant et, pour la première fois en 2006, sa capacité d'autofinancement n'a plus suffi à financer son programme propre d'investissements, qu'il s'agisse des investissements liés à l'extension du réseau et laissés à la charge de l'EPIC ou de ceux liés au renouvellement du parc actuel de matériel roulant (cf. tableau de financement ci-dessus). Cette situation risque de s'aggraver dans l'avenir puisque les prévisions de renouvellement du matériel, avant même les mesures du plan de relance, font apparaître une dépense qui va doubler en quelques années, passant d'une moyenne annuelle de 180 M€ sur la période 2000-2005 à quelque 360 M€ sur la période suivante.

Les ressources attendues ne laissent pas prévoir une capacité d'autofinancement adaptée. La tendance des dernières années a été d'étendre la gratuité accordée à des catégories de la population et de développer des titres de transport longs. Il en résulte que l'utilisateur ne contribue qu'à concurrence de moins de 30% au coût du service, ce qui fait porter la charge sur les employeurs, sur le contribuable et finalement sur l'endettement.

La RATP, faute de capacités d'autofinancement suffisantes, est contrainte d'emprunter pour rembourser ses emprunts. Elle en fait une analyse lucide : à l'automne 2006, un groupe de travail créé par son conseil d'administration a établi que la dette de la RATP *«...provient donc du fait que le mode de financement de l'exploitation ne prévoit pas les modalités de remboursement de la dette contractée pour financer les investissements et n'apporte jamais les ressources financières nécessaires»*. Le cas du tramway T3 illustre l'effet du mode de financement des investissements, tel que *«la dette, qui prend naissance dès l'investissement du matériel et des infrastructures, s'accroît par la suite, au fil des dépenses de renouvellement des immobilisations, par*

insuffisance de capacité d'autofinancement générée et non-renouvellement des subventions versées à l'origine.»

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

En conclusion, trois points doivent être soulignés :

- la RATP n'était jusqu'au 1^{er} janvier 2010 réellement propriétaire que de la moitié des infrastructures qu'elle gère et qu'elle inscrit à son bilan ;*
- elle porte néanmoins l'essentiel des dettes qui ont permis de les financer ;*
- elle ne sera très vraisemblablement pas en mesure dans les années qui viennent de rembourser ces dettes qui ont à l'inverse tendance à s'accroître.*

Le changement de contexte juridique et comptable et, ultérieurement, la dynamique concurrentielle remettent en cause le modèle économique de la RATP. Les grandes potentialités de l'entreprise ne lui permettent pas de surmonter son endettement excessif par rapport à ses résultats financiers et de financer ses équipements futurs. Cette situation posait les questions, étroitement liées, de la répartition des immobilisations comme des dettes avec le souci de mettre en cohérence les unes et les autres ainsi que celle du partage de la charge, à la veille d'importants investissements.

Dans les années récentes, la RATP a eu davantage recours à un endettement qui, sans avoir encore atteint ses limites, ne peut indéfiniment se poursuivre. Les investissements considérables prévus dans les années à venir pour satisfaire des besoins croissants exigent de trouver un équilibre soutenable entre l'usager, ou certains usagers, le contribuable, et l'amélioration de la performance de l'entreprise.

La loi du 8 décembre 2009 réunit sur le même organisme, en l'occurrence la RATP, la propriété des infrastructures et les dettes. Il fait de la RATP non seulement l'exploitant du métro, mais aussi le gestionnaire de l'infrastructure du réseau. Autrement dit, il lui confie non seulement la propriété des voies ferrées de transport urbain en Ile –de-France, sous réserve de celles qui sont gérées par Réseau Ferré de France, mais il lui en confie la responsabilité au-delà de la période où

elle sera seule autorisée à y faire circuler des trains. La RATP assure désormais pour ce réseau la mission confiée à RFF pour le réseau ferroviaire national. En revanche, le statut de la dette n'est pas modifié; il n'est pas créé de distinction entre dette d'entreprise et dette de service public.

La loi du 8 décembre 2009 lui ayant donné satisfaction sur l'importante question de la propriété des immobilisations, la Cour formule les recommandations suivantes :

1 - Assurer un apport financier à la réalisation des infrastructures de l'entreprise analogue à celui dont bénéficient les entreprises de transport public équivalentes en dehors de l'Ile-de-France.

2 - Etudier, à l'instar de ce qui a été fait pour la SNCF, la distinction entre une dette remboursable par l'entreprise et la dette qu'elle ne sera pas en mesure de rembourser, en faisant clairement prendre en charge cette dernière par la collectivité au titre du financement des contraintes du service public proprement dites.

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,
DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA
MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES
ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT
ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES TRANSPORTS**

L'insertion de la Cour des comptes sur «La RATP : un bilan financier déséquilibré » porte principalement sur le régime juridique des actifs contrôlés par la RATP et sur la dette de l'entreprise.

Nous partageons globalement les conclusions et les recommandations de la Cour. L'article 5 de 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 nous semble, au moins partiellement, mettre en œuvre ces recommandations.

1/ Le régime juridique des actifs

S'agissant des actifs contrôlés par la RATP, la Cour estime que leur régime de propriété doit être clarifié. L'article 5 de la loi précitée procède à cette clarification.

Cet article a pour objet principal d'adapter l'organisation des transports collectifs en Ile-de-France aux dispositions du règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (dit règlement OSP), qui est entré en vigueur le 3 décembre dernier. Il prévoit notamment l'obligation pour le STIF d'attribuer après appel d'offres l'exploitation des nouveaux services de transport institués à compter du 3 décembre 2009. Il fixe également, conformément à l'article 8§3 du règlement OSP, des échéances aux droits d'exploitation des services qui sont actuellement assurés par la RATP (jusqu'au 31 décembre 2024 pour les bus, jusqu'au 31 décembre 2029 pour les tramways et jusqu'au 31 décembre 2039 pour les métros et les lignes de RER exploitées par l'entreprise).

Dans le cadre de cette ouverture à la concurrence, et afin de garantir la sécurité, l'interopérabilité et la continuité du système ferroviaire, la loi reconnaît à la RATP la responsabilité de la gestion des infrastructures de métro et des lignes de RER exploitées par l'entreprise. La loi garantit à l'ensemble des opérateurs un accès au réseau dans des conditions transparentes et non discriminatoires et prévoit la séparation comptable des activités exercées par la RATP en tant que transporteur de celles exercées en tant que gestionnaire de réseau.

A cette occasion, il est apparu nécessaire au Gouvernement de clarifier la situation juridique des actifs contrôlés par l'entreprise dont la

propriété était, jusque là, répartie entre le STIF, l'Etat et la RATP. Ainsi, la loi transfère à celle-ci la propriété des actifs constitutifs de l'infrastructure appartenant à l'Etat et au STIF. La loi clarifie également le régime de propriété de l'ensemble des autres actifs figurant au bilan de l'entreprise :

- les bâtiments affectés à des activités administratives, sociales ou de formation (dont le siège de l'entreprise) qui appartiennent au STIF et qui figurent au bilan de l'entreprise sont également transférés à la RATP, contre indemnisation du STIF ;
- la loi transfère au STIF, dès le 1er janvier 2010, la propriété juridique du matériel roulant appartenant à la RATP, l'entreprise en conservant le contrôle économique jusqu'à l'échéance de ses droits d'exploitation. Le matériel roulant sera, dès ce moment, remis au STIF afin de lui permettre de le mettre à la disposition des nouveaux exploitants qu'il choisira ;
- la loi prévoit que le STIF pourra faire jouer un « droit de reprise » sur un ensemble de biens dont il pourrait juger utile qu'ils soient mis à disposition des futurs exploitants, comme par exemple des dépôts de bus. La propriété juridique de ces biens est actuellement répartie entre la RATP et le STIF. La loi transfère à la RATP au 1er janvier 2010, contre indemnité, les biens relevant de cette catégorie qui appartiennent au STIF. Celui-ci pourra faire jouer son « droit de reprise » sur tout ou partie de ces biens à l'issue des droits d'exploitation de la RATP.

Ainsi, les actifs qui sont nécessaires à l'entreprise pour lui permettre d'exercer les missions qui lui incombent (infrastructures et bâtiments administratifs) lui appartiendront en pleine propriété. Les autres actifs (matériels roulants et éventuellement certains biens de reprise) appartiendront en pleine propriété au STIF à l'issue des droits d'exploitation de la RATP afin de pouvoir être mis à la disposition d'autres exploitants.

Nous ne partageons pas l'analyse de la Cour qui semble contester, au moins jusqu'en 2005, que la RATP ait porté dans son bilan les biens dont la propriété juridique relevait du STIF. L'ensemble des textes juridiques régissant l'utilisation de ces biens donne bien à l'entreprise un contrôle économique sur ces actifs - et sur les revenus générés par leur exploitation - et met à sa charge les obligations du propriétaire. La situation de la RATP à l'égard des biens en cause s'apparente à celle d'un concessionnaire de service public qui, sans être juridiquement le plein propriétaire des actifs en cause, ne les inscrit pas moins à son bilan. Il en va de même de la SNCF en sa qualité de gestionnaire des gares.

Par ailleurs, la Cour semble exprimer un doute s'agissant du régime de propriété des biens des infrastructures dont la RATP a assuré la maîtrise d'ouvrage à compter du 1er janvier 1968. Or, le Conseil d'Etat a clairement établi, à partir d'un faisceau d'indices convergents, que ces infrastructures appartenaient en pleine propriété à la RATP (CE, 6 juin 2008, STIF)

Enfin, il ne nous paraît pas possible, comme semble l'indiquer la Cour, que le STIF, sauf à assurer lui-même la maîtrise d'ouvrage, puisse se réserver la propriété des infrastructures nouvelles. Le tribunal administratif de Paris a ainsi annulé, par des décisions du 14 décembre, 2007, quatre délibérations du STIF qui confiaient la maîtrise d'ouvrage de projets nouveaux à la RATP, tout en se réservant la propriété de ces ouvrages. Le tribunal a en effet estimé que le STIF ne pouvait pas désigner un maître d'ouvrage tout en lui ôtant ses droits de propriété sur l'ouvrage.

2/ La question de la dette de la RATP

S'agissant de la dette de l'entreprise, nous partageons l'analyse de la Cour selon laquelle les modalités de financement, notamment des infrastructures et du matériel roulant, expliquent, en partie, le niveau d'endettement de l'entreprise, même s'il paraît difficile d'en déterminer précisément la part. Une première évolution est intervenue dans le cadre du contrat de projets 2007-2013 qui, contrairement aux précédents contrats de plan, ne prévoit plus de participation de l'entreprise au financement des infrastructures. En revanche, la RATP a toujours la charge du financement du matériel roulant alors que, comme le remarque la Cour, en province, l'acquisition du matériel roulant est financée, en grande partie, par les autorités organisatrices.

L'article 5 de la loi du 8 décembre 2009 précitée nous semble définir le cadre, notamment contractuel, qui permettra à la RATP et au STIF de mettre en œuvre des mesures permettant à l'entreprise de maîtriser l'évolution de sa dette et assurant ainsi la pérennité du financement des transports collectifs en Ile-de-France.

Ainsi, s'agissant de sa mission de gestionnaire d'infrastructure, la loi prévoit que « la Régie est rémunérée par le Syndicat des transports d'Ile-de-France dans le cadre d'une convention pluriannuelle qui, pour chacune de ces missions, établit de façon objective et transparente la structure et la répartition des coûts, prend en compte les obligations de renouvellement des infrastructures et assure une rémunération appropriée des capitaux engagés ». Cette disposition permettra à la RATP et au STIF de mettre en œuvre un dispositif contractuel clarifiant

les obligations d'entretien et de renouvellement du réseau de la RATP et les conditions de rémunération de l'entreprise.

Ensuite, s'agissant des conditions d'acquisition, de détention et de remise du matériel roulant, la loi permet la mise en œuvre d'un dispositif de type concessif. Elle prévoit ainsi qu'à l'issue de ses droits d'exploitation, la RATP remettra au STIF le matériel roulant et précise « un décret en Conseil d'Etat définit les conditions, notamment financières, dans lesquelles la Régie remet ces biens au syndicat à l'expiration des contrats de sorte qu'il n'en résulte pour elle aucune perte de valeur. Il définit également les modalités de rémunération de la RATP au titre des investissements réalisés par elle de manière à assurer la couverture des coûts et la rémunération appropriée des capitaux ».

Par ailleurs, l'Etat et l'entreprise examineront, ensemble, les autres mesures qui pourraient, le cas échéant, s'avérer nécessaires pour permettre à la RATP d'évoluer dans un contexte désormais concurrentiel sans être pénalisée par le niveau de son endettement.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance les remarques qu'appelle de ma part l'insertion de la Cour des comptes « La RATP : un bilan financier déséquilibré ».

D'une façon générale, les constatations de la Cour rejoignent sur nombre de points celles du ministère en charge de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi. Indépendamment des efforts qui restent à accomplir pour moderniser cette entreprise, il me paraît notamment important, ainsi que le fait d'ailleurs la Cour, de souligner l'importance décisive de l'article 5 de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, qui adapte la situation juridique de l'entreprise aux exigences du règlement européen « OSP » et jette les bases d'une refondation du modèle économique de la RATP.

Je souhaite toutefois porter à l'attention de la Cour les remarques suivantes :

1 – Sur la propriété des infrastructures

La Cour des comptes souligne à juste titre la grande complexité du régime de propriété des infrastructures affectées à la RATP et relève les difficultés qu'aurait entraînées l'absence de clarification de ce régime avec l'entrée en vigueur du règlement OSP. Elle recommande donc de

réunifier la propriété juridique des infrastructures au sein d'un même acteur, ainsi que la dette qui en est la contrepartie.

Je partage tout à fait cette analyse. Comme l'écrit la Cour des comptes, l'article 5 de la loi du 8 décembre 2009 précitée a précisément pour effet de réunir la propriété des infrastructures au sein de la RATP, en même temps que de consacrer la fonction de gestionnaire d'infrastructure du réseau que l'entreprise exerce déjà. La loi précise que la RATP devra « assurer l'accès à ces lignes et réseaux dans des conditions transparentes et non discriminatoires » et qu'elle sera rémunérée pour ces missions par le Syndicat des transports d'Ile-de-France « dans le cadre d'une convention pluriannuelle qui établit de façon objective et transparente la structure et la répartition des coûts, prend en compte les obligations de renouvellement des infrastructures et assure une rémunération appropriée des capitaux engagés ». Ces dispositions garantissent la compatibilité de l'intervention de la RATP en tant que gestionnaire d'infrastructure avec les exigences du règlement OSP. Elles garantissent également que la rémunération du gestionnaire d'infrastructure sera suffisante pour assurer le caractère remboursable de la dette nouvelle que celui-ci pourrait être amené à contracter, étant entendu que la RATP ne finance d'ores et déjà plus les infrastructures nouvelles, comme la Cour des comptes le relève elle-même.

En revanche, je ne partage pas la réserve qu'émet la Cour sur les comptes antérieurs à 2005 au motif que le bilan des exercices correspondant faisait apparaître à l'actif de la RATP les biens dont elle était affectataire et qui ne lui appartenaient pas. Comme l'indiquait la RATP dans l'annexe de ses comptes, ces biens apparaissaient à son bilan dans la mesure où elle en était affectataire perpétuel et avait, conformément à son cahier des charges, l'obligation de les entretenir et de les renouveler comme le ferait un propriétaire. Par ailleurs, comme le relève la Cour, l'enregistrement à l'actif des biens ne peut être dissocié de la présence au passif des dettes que ces obligations ont amené la RATP à contracter.

2 – Sur la dette de la RATP

La Cour des comptes relève l'insuffisance d'autofinancement de la RATP, qui entraîne un accroissement continu de sa dette et qui risque, à conditions de financement constantes, de s'aggraver encore dans l'avenir en raison des besoins de renouvellement du matériel roulant. Elle déplore le fait que le mode de rémunération de la RATP ne prévoit pas les modalités de remboursement de la dette associée à la réalisation des projets qu'elle finance.

Je partage tout à fait l'analyse de la Cour sur les causes de l'accroissement de la dette de la RATP. Je note que l'article 5 de la loi du 8 décembre 2009 précitée apporte également une réponse à ce sujet. Il transfère en effet à l'autorité organisatrice la propriété des biens nécessaires à l'exploitation du service, notamment le matériel roulant employé par la RATP, que l'entreprise devra continuer à entretenir et renouveler jusqu'à l'expiration de ses droits d'exploitation, où ces biens seront remis à l'autorité organisatrice. Il précise par ailleurs que la RATP devra être rémunérée à un niveau adapté pour « assurer la couverture des coûts et la rémunération appropriée des capitaux » engagés par l'entreprise, afin qu'il ne résulte de cette remise aucune perte de valeur.

L'article propose donc d'opérer une refondation des relations financières entre la RATP et le STIF selon un schéma concessif sur l'ensemble du périmètre de l'exploitant, parallèlement à la constitution, évoquée plus haut, d'un gestionnaire d'infrastructure. En conséquence, il appartiendra d'abord au STIF, qui sera pleinement propriétaire des biens à échéance de la concession, d'avoir remboursé, à cette échéance, la dette aujourd'hui portée par la RATP, qui est la contrepartie économique de ces biens, et ne correspond pas à des pertes d'exploitation. Je note qu'aujourd'hui le STIF assure déjà contractuellement un niveau de capacité d'autofinancement suffisant pour rembourser les intérêts de cette dette ainsi que les amortissements, ce mécanisme ne pouvant fonctionner qu'en l'absence de date de fin des droits d'exploitation de l'entreprise, puisqu'il ne permet pas simultanément de renouveler le matériel roulant sans nouvelles émissions de dette par la RATP. C'est cette situation qui doit évoluer dès lors qu'une date de fin des droits d'exploitation de la RATP est connue, pour que le contrat de la RATP soit équilibré à l'échéance. Les modalités contractuelles de cette évolution devront être déterminées entre l'autorité organisatrice et l'entreprise, à l'issue d'un échange sur les conséquences à tirer de la situation nouvelle créée par l'entrée en vigueur du règlement OSP, discussion qui était déjà prévue à l'article 40 du contrat STIF/RATP en vigueur.

A cet égard, la comparaison que propose la Cour des comptes avec la situation des réseaux de province, où le matériel roulant est cofinancé par les autorités organisatrices, est effectivement éclairante, et l'alignement des modalités de financement de la RATP sur ces conditions constitue une des voies possibles d'évolution des relations financières entre la RATP et le STIF.

Pour cette raison, il me semble, en revanche, que la distinction proposée par la Cour des comptes entre une dette remboursable par

l'entreprise et une dette qu'elle ne serait pas en mesure de rembourser et qu'il faudrait envisager de faire reprendre par la collectivité n'a pas lieu d'être. En effet, l'endettement de l'entreprise est la contrepartie des obligations de renouvellement qui pèsent sur la RATP, qui elles-mêmes s'intègrent pleinement dans la relation contractuelle entre l'entreprise et l'autorité organisatrice, et doivent ainsi être financées, comme l'ensemble des obligations de service public de la RATP, par ses contributions. D'ailleurs, comme la Cour des comptes l'a écrit elle-même, cette dette est la contrepartie d'actifs au bilan de la RATP, et son transfert sans ces actifs n'aurait pas de sens.

Je partage enfin l'opinion de la Cour des comptes selon laquelle cette refondation appelle également une réflexion de la part de l'autorité organisatrice sur les ressources disponibles pour le financement des réseaux de transport en Ile-de-France, et singulièrement sur les parts respectives du contribuable et de l'usager dans ce financement, répartition aujourd'hui assez différente de la situation qui prévaut en province, ainsi que sur les gains de productivité attendus de l'opérateur RATP.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes « La RATP : un bilan financier déséquilibré » dresse un constat critique de la structure du bilan de la Régie. Il s'appuie sur une démonstration aboutissant à relever qu'une partie de l'actif et une partie du passif ne devraient pas être portées par la RATP, pour conclure à l'existence d'une dette que la Cour des comptes qualifie d'« orpheline » ou de « service public ».

Le raisonnement en deux temps sur l'actif, puis sur le passif, et la conclusion appellent de ma part les observations suivantes.

1. La complexité du régime juridique de la propriété des actifs de la RATP est à raison soulignée par la Cour des comptes. Toutefois, elle ne me semble pas de nature à remettre en cause la structure des actifs enregistrés au bilan de la RATP.

L'inscription de l'ensemble des immobilisations dont la Régie est affectataire aux termes, notamment, de son cahier des charges me semble justifiée dans la mesure où la RATP en assure les droits et obligations du propriétaire et jouit de leur propriété économique. Au surplus, comme le relève la Cour des comptes, à ces immobilisations inscrites à l'actif correspondent des dettes enregistrées au passif qui sont la contrepartie de ces droits et obligations.

En tout état de cause, la réserve de la Cour des comptes sur la structure des actifs peut aujourd'hui être levée dans la mesure où le législateur, par l'article 5 de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, a entendu réunir la propriété des actifs mis à la disposition de la RATP et procéder, au sein de la Régie, à la création d'un gestionnaire de l'infrastructure. Cet article précise notamment que « l'ensemble des biens constitutifs de l'infrastructure gérés par la Régie autonome des transports parisiens et appartenant au Syndicat des transports d'Ile-de-France ou à l'Etat sont, à la date du 1^{er} janvier 2010, apportés en pleine propriété à la régie ».

La mise en extinction des droits perpétuels d'exploitation détenus par la RATP est donc sans incidence sur la structure du bilan de la Régie puisque celle-ci, en tant que gestionnaire de l'infrastructure, sera tenue d'assurer aux exploitants « l'accès à ces lignes et réseaux [...] dans des conditions transparentes et non discriminatoires ». Elle sera rémunérée, pour ces missions, par « une convention pluriannuelle qui [...] établit de façon objective et transparente la structure et la répartition des coûts, prend en compte les obligations de renouvellement des infrastructures et assure une rémunération appropriée des capitaux engagés ».

2. La démonstration de la Cour des comptes sur la permanence de la dette de la RATP est fondée sur deux arguments différents.

Le premier a trait à l'insuffisance de l'autofinancement de la RATP, constat que je partage, mais dont l'examen doit aussi s'étendre à la performance économique globale de l'entreprise et au choix des investissements qui n'a pas été toujours rigoureux en termes d'analyse de rentabilité, comme le montre l'exemple du tramway T3 rapporté par la Cour.

L'insuffisance de l'autofinancement doit être rapprochée de la politique d'investissement de la RATP : comme le souligne la Cour des comptes, celle-ci a été clarifiée puisque la Régie n'est plus appelée, dans le cadre du contrat de projets Etat-région 2007-2013, à participer au financement initial des infrastructures. Je rappellerai par ailleurs que l'article 40 du contrat liant la RATP au STIF pour 2008-2011 envisage un réexamen pérenne et équilibré, entre les deux parties, des conditions de financement du programme d'investissement dans des conditions permettant une maîtrise de l'évolution de la dette de la RATP.

La Cour des comptes, reprenant une analyse de la RATP, relève que le mode de rémunération de la RATP ne prévoit pas les modalités de remboursement de la dette générée par les projets qu'elle finance. Ce constat doit être nuancé dans la mesure où la rémunération contractuelle

de la RATP assure notamment la couverture des amortissements et de la charge de la dette.

Le second argument de la Cour, selon lequel une fraction de la dette de la RATP ne devrait pas lui être attribuée et relève plutôt d'une dette « orpheline » ou de « service public », me paraît considérablement affaibli par le nouveau cadre juridique issu de la loi du 8 décembre 2009.

Il me semble important de rappeler préalablement que la dette de la RATP est la contrepartie des actifs dont l'inscription à son bilan ne me paraît plus contestable dès lors que la RATP devient propriétaire de l'ensemble des infrastructures. Il importe, comme le recommande d'ailleurs la Cour, de faire porter par le même acteur la propriété des infrastructures et les dettes qui ont permis de les réaliser.

La dette de la RATP ne me paraît pas non plus non-amortissable puisque l'article 5 de la loi du 8 décembre 2009 précise que la RATP sera rémunérée, au titre de la mise à disposition de l'infrastructure, de manière objective et transparente, en prenant en compte les obligations de renouvellement des infrastructures et une rémunération appropriée des capitaux engagés.

De la même manière, sur le périmètre de l'exploitation, l'article 5 dispose que le STIF rémunère la RATP des investissements réalisés de manière à assurer la couverture des coûts et la rémunération appropriée des capitaux, afin que la remise des actifs d'exploitation n'amène aucune perte de valeur pour la RATP.

Je ne peux donc que contester l'affirmation de l'existence d'une dette « orpheline », de « service public » devant être reprise, au terme d'une « opération vérité », par la collectivité publique.

Je soulignerai enfin que l'interrogation de la Cour sur l'éventuelle qualification de la dette de la RATP en dette « maastrichtienne » ne me semble pas justifiée. Du point de vue de la comptabilité nationale, la RATP n'est pas une administration publique ; par suite, la dette de la RATP ne peut pas être qualifiée de publique.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA
RÉGIE AUTONOME DES TRANSPORTS PARISIENS (RATP)**

La RATP partage largement le diagnostic porté par la Cour, notamment sur les points suivants :

- *le régime de propriété des infrastructures affectées à la RATP est complexe car hérité du passé ; il est disparate et incohérent et doit être clarifié à l'occasion de l'ouverture des marchés à la concurrence puisque les droits d'exploitation ne sont plus perpétuels ;*
- *la dette de la RATP a pour origine le financement des investissements, ab initio mais aussi et surtout au moment du renouvellement des actifs, obligation qui figure au cahier des charges de la RATP de 1975.*

L'attribution de cette dette à la RATP peut en effet être discutée : elle résulte largement d'une débudgétisation des collectivités publiques vers la RATP ;

- *la capacité d'autofinancement est insuffisante pour pouvoir rembourser la dette autrement qu'en réempruntant.*

Plus exactement la somme de l'autofinancement et des subventions d'investissement est pratiquement chaque année inférieure au plan d'investissement ; ceci implique que la RATP ne dégage pas de cash flow libre de façon structurelle. Or c'est la condition nécessaire du remboursement des emprunts.

Nous partageons également l'essentiel des recommandations émises dans votre conclusion.

L'amendement n° 119 à la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (ARAF) est désormais voté ; de plus le Conseil constitutionnel a jugé conforme l'ensemble des dispositions de ce texte dans un avis détaillé. La loi a été promulguée le 9 décembre 2009.

Nous pensons que ce texte donne une bonne réponse aux préoccupations de la Cour. En effet, il clarifie la propriété juridique de tous les biens et pas seulement celle des infrastructures ; il distingue deux types d'activité qui n'obéissent pas au même modèle économique :

- *l'exécution des contrats de service public de transport, quel que soit le mode, est assimilée à une concession. A l'instar d'une concession, la loi qualifie les biens indispensables à l'exécution du service public de biens de retour ; il s'agit principalement des matériels roulants.*

Ces biens doivent être propriété juridique de l'autorité concédante dès l'origine du contrat et propriété économique du titulaire du contrat à la même date ; en l'occurrence les matériels roulants étant jusqu'à présent propriété pleine et entière de la RATP, il convient d'en transférer la seule propriété juridique au STIF au 01/01/2010, sans procéder à des transferts financiers.

De même la loi distingue les biens propres de l'opérateur et rappelle la notion de biens de reprise.

- *la gestion des infrastructures de transport est une mission d'intérêt général, confiée à la RATP qui devra isoler tous les éléments de comptabilité propres à cette activité.*

Les prestations du gestionnaire d'infrastructures seront apportées aux différents opérateurs utilisateurs de ces infrastructures. La rémunération du gestionnaire, établie sous le contrôle du STIF, devra non seulement couvrir les coûts d'exploitation et les charges de capital (amortissement et frais financiers) mais aussi permettre le financement des investissements de modernisation et de renouvellement et enfin assurer la rentabilité des capitaux investis.

Pour assurer pleinement sa mission, le gestionnaire d'infrastructures doit être propriétaire de ses biens ; la RATP est déjà propriétaire économique de tous les biens, mais elle n'est propriétaire juridique qu'à hauteur de 49 %. Il convient de lui transférer la propriété juridique des biens appartenant au STIF et à l'Etat, sans qu'il soit besoin de procéder à des transferts financiers.

Cette nécessaire clarification juridique et opérationnelle, aussi pertinente soit-elle, laisse en l'état le déséquilibre du bilan souligné par la Cour. Mais elle donne les bases d'une solution financière cohérente et efficace. En effet :

- *pour la RATP opérateur de transport et titulaire de contrats à durée déterminée, il faudra, comme dans un contrat de concession, que la dette contractée pour acquérir des biens de retour soit intégralement remboursée à la fin du contrat. Un décret doit préciser les mécanismes appropriés.*
- *pour la RATP, gestionnaire d'infrastructures, il conviendra que sa rémunération lui permette à la fois d'assurer la maintenance des biens, d'en financer la modernisation et le renouvellement et d'assurer la rentabilité des capitaux investis.*

La dette pourra être gérée de façon perpétuelle, tant qu'elle restera dans un rapport raisonnable avec les capitaux propres, ce que la rémunération décrite ci-dessus permettra.

La disparition des déséquilibres ne peut se faire que progressivement ; elle nécessitera, compte tenu par ailleurs de l'ampleur des programmes d'investissement, des efforts des trois parties concernées que sont la RATP, le STIF et l'Etat.

Il est d'ailleurs prévu à l'article 40 du contrat STIF – RATP, signé en février 2008, que les parties se réuniront pour mettre au point les conditions d'un financement pérenne des investissements.

Enfin, nous souhaitons attirer l'attention de la Cour sur l'appréciation qu'elle porte sur le traitement comptable des immobilisations avant le 1^{er} janvier 2005.

La pratique comptable de la RATP ne nous paraît pas contraire aux règles et principes comptables qui prévoient dans le cas de la concession une dissociation entre propriété juridique et propriété économique.

Si la situation juridique de la RATP était avant le 3 décembre 2009 tout à fait originale, elle pouvait cependant être assimilée à une concession sans date de fin ; de plus la RATP, de par son cahier des charges, remplissait toutes les missions et charges du propriétaire. Nous avons résumé en annexe notre argumentation technique.

Enfin, il nous semble qu'il était de l'intérêt de l'Etat de rassembler le suivi de ce patrimoine industriel considérable dans la même main.

ANNEXE

La comptabilisation des immobilisations

La RATP juge excessif l'avis émis par la Cour qui conteste le bien fondé, avant le 1^{er} janvier 2005, de l'inscription à l'actif du bilan de l'entreprise des « biens appartenant au STIF ou à l'Etat et mis à sa disposition ».

De façon générale, s'agissant des biens dont l'inscription à l'actif du bilan de la RATP est mise en cause par la Cour, ces biens ont été financés par la RATP, soit par autofinancement, soit par des subventions, soit par emprunts. La RATP assume les risques et les charges afférents à ces actifs et elle bénéficie des avantages économiques qu'ils procurent.

Dans sa publication la Cour des comptes distingue 2 périodes :

- la période antérieure au 1er janvier 2005 pendant laquelle, selon elle, seule la propriété juridique permet l'inscription en actif immobilisé ;
- la période postérieure au 1er janvier 2005 jusqu'à la date d'entrée en vigueur du règlement OSP.

A) Avant le 1^{er} janvier 2005

L'avis émis par la Cour est contestable pour les raisons suivantes :

Le cadre général :

Jusqu'en 2005, le décret du 29 novembre 1983 (C. com. art. D 10) et le PCG (art. 211-1) définissaient un actif comme un élément identifiable du patrimoine ayant une valeur économique positive pour l'entité, c'est-à-dire un élément générant une ressource que l'entité contrôlait du fait d'événements passés et dont elle attendait des avantages économiques futurs.

Le plan comptable ne fournissait pas de précisions complémentaires sur la notion de patrimoine même s'il est vrai que la doctrine avait fait de la propriété juridique un élément déterminant

Toutefois dès 1999, le règlement 99-02 avait précisé les règles applicables aux comptes consolidés en consacrant la prééminence de la substance sur l'apparence et, au cas particulier, du contrôle des risques et avantages sur la propriété : c'est ainsi que dans les comptes consolidés l'inscription à l'actif des biens objet d'un contrat de location financement était obligatoire.

Compte tenu de cette évolution, dès 1999, les entreprises étaient fondées à inscrire en immobilisations corporelles dans leurs comptes consolidés les actifs qu'elles contrôlaient quand bien même elles n'en étaient pas propriétaires.

Le règlement 99-02 ne faisait que consacrer pour les comptes consolidés une évolution de la doctrine qui, même dans les comptes sociaux, trouvait de plus en plus à justifier la comptabilisation à l'actif de biens dont les entreprises n'étaient pas propriétaire.

Les nouveaux règlements de 2003 et de 2004 sur les actifs (d'application obligatoire à compter du 1er janvier 2005) pallient l'insuffisance des textes antérieurs et fournissent des directives précises sur la définition et la comptabilisation d'une immobilisation corporelle, très largement inspirée de la norme IAS16 (immobilisations corporelles) et du cadre conceptuel de l'IASB (International Accounting Standards Board). Ces nouveaux textes sont l'aboutissement d'une évolution constatée au fil des ans dans l'application des règles antérieures.

Il apparaît donc que sans même considérer le cadre spécifique d'exercice de la RATP, l'activation des immobilisations corporelles qu'elle contrôlait était conforme au règlement 99-02 pour les comptes consolidés ; quant à cette même approche dans les comptes sociaux elle n'était pas en contradiction avec les textes (notion de Patrimoine).

Le cadre spécifique de la RATP

Le cadre juridique d'exploitation des biens par la RATP s'apparentait jusqu'à maintenant à un régime de Régie Intéressée sans limitation de durée. Or le Guide comptable des entreprises concessionnaires de 1975 précise dans sa première partie, sous le III "Concession, Régie intéressée, affermage" (Page 14) : "La définition étroite de la concession apparaît ...valable pour les deux autres formules..."

Il ressort de ce texte, et plus généralement de l'ensemble du guide, que les dispositions préconisées étaient applicables à l'ensemble des situations apparentées aux concessions ;

Ce guide préconise précisément la comptabilisation en immobilisations des actifs du concédant lorsque le financement est assuré par le concessionnaire, cette préconisation devenant une simple possibilité lorsqu'il s'agit de biens mis à disposition et non financés par le concessionnaire.

C'est ainsi que les sociétés d'autoroutes ont toujours inscrit à leur actif, en immobilisations, les biens qu'elles finançaient, même si l'Etat en était propriétaire. La SNCF faisait de même : Ainsi, le rapport financier 2004 du groupe SNCF précise que "les biens mis à disposition par l'Etat français sans transfert de propriété sont inscrits à l'actif du bilan de la SNCF aux comptes d'immobilisations appropriés afin d'apprécier la réalité économique de la gestion du Groupe".

Compte tenu du cadre juridique spécifique d'exercice de son activité, la RATP était donc fondée à comptabiliser à son actif les immobilisations qu'elle finançait et qu'elle contrôlait, même si elle n'en avait pas la propriété au sens juridique du terme.

En outre une information était donnée dans l'annexe ; la présentation des comptes n'était donc pas de nature à fausser l'appréciation par le lecteur des états financiers de la situation financière et des résultats de la RATP.

Par ailleurs, il ne semble pas que la Cour soit en situation d'indiquer à l'entreprise quel autre mode de comptabilisation aurait été susceptible de donner une image plus exacte de la situation de la RATP que celui retenu dans ses comptes.

Par ailleurs, la seule hypothèse que la Cour avait un temps évoquée, limitée de surcroît à la seule période postérieure au 1^{er} janvier 2005, d'une comptabilisation sous forme d'un droit d'usufruit en immobilisations incorporelles, était susceptible de poser des problèmes difficilement surmontables en matière d'amortissement et de traitements comptables des composants sans améliorer la compréhension des états financiers pour le lecteur.

B) Depuis le 1er janvier 2005

La Cour des Comptes rappelle que c'est la notion de contrôle qui prévaut depuis le CRC 2004-06 comme critère d'inscription d'un bien en immobilisation à l'actif du bilan.

Elle reconnaît que les modalités contractuelles qui confèrent à la RATP la responsabilité d'entretien et d'amélioration lui donnent un pouvoir de contrôle sur les actifs. Ce faisant, elle répond positivement à cette question, ... tout en soulignant : « Mais cette compétence est limitée car la fixation de l'offre de transport, la tarification et le choix des investissements relèvent du STIF ».

Pour finalement en déduire au paragraphe suivant que : « Si l'inscription à l'actif du bilan de la RATP de l'ensemble des infrastructures qu'elle exploite est admissible, même si elle peut prêter à discussions tant que les biens sont mis à disposition de l'entreprise sans limitation de durée, la situation change avec l'application du règlement européen ».

Ainsi, de 2005 à la fin de la période contrôlée par la Cour (laquelle porte de 2011 à 2007 inclus), il apparaît donc bien, comme l'admet au final la Cour des Comptes, que au sens de la législation française – tant du CRC 99-02 pour les comptes consolidés que du CRC 99-03 pour les comptes annuels - la RATP exerce le contrôle des immobilisations dont elle n'a pas la propriété juridique.

Dans ces conditions, même si la RATP n'exerçait pas son activité dans le cadre spécifique qui est le sien, mais dans le cadre général, elle aurait été fondée à inscrire ces actifs en immobilisation corporelle.

En outre, les éléments pour lesquels la Cour semble dans un second temps tempérer la portée de cette notion sont les éléments caractéristiques d'une concession ou d'un statut assimilable (Régie intéressée).

Il en est ainsi, de la détermination de l'offre de transport, de la tarification et du choix des investissements, comme se serait aussi le cas pour la propriété des biens du domaine public.

C'est donc bien à juste titre que la RATP est en droit d'appliquer la stipulation du guide comptable des concessions qui autorisent l'inscription en immobilisations corporelles de ces actifs.

* * *

En conclusion, il apparaît donc bien, sur la base d'une analyse comptable approfondie et en tout point validée par les Commissaires aux Comptes de la RATP, que la comptabilisation par la RATP en actifs corporels des biens dont elle n'était pas propriétaire au seul sens juridique du terme était conforme à la réglementation en vigueur ; de plus elle n'était pas susceptible d'altérer le jugement des lecteurs et analystes sur sa situation financière.
