

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Secrétariat Général

DIRECTION DE LA MODERNISATION
ET DE L'ACTION TERRITORIALE

SOUS-DIRECTION DE L'ADMINISTRATION
TERRITORIALE

BUREAU DE L'ACTION REGIONALE ET
INTERMINISTERIELLE DE L'ETAT

Affaire suivie par : Julie GARREC
Tél : 01 40 07 23 85

N° 13-020576-D

000348

Paris, le - 9 JUIL. 2013

Le ministre de l'intérieur

à

Madame et Messieurs les préfets de région

Monsieur le Président du Conseil régional
d'Alsace

Objet : Traitement des dépenses ferroviaires effectuées par la SNCF pour le compte de RFF

P.J. : Annexe 1 : Instruction de la DGITM à RFF et SNCF Infra pour la sécurisation des fonds FEDER

Annexe 2 : Note de la SNCF-Infra sur la convention SNCF-Entrepreneur

Annexe 3 : Note de la SNCF-Infra sur les modalités de la convention MOM et MOE

Annexe 4 : Note SNCF sur les codes et libellés contenus dans le fichier des relevés de dépenses des projets FEDER

Annexe 5 : Note de la MCEFT sur les seuils de vérification a priori des marchés de RFF

Annexe 6 : Rapport de vérification par le service instructeur dans le cadre du plan de reprise des dossiers RFF/SNCF

Annexe 7 : Tableau d'analyse des dépenses

Annexe 8 : Check-list CICC de vérification des marchés publics

Cette circulaire a pour objectif de retracer les différentes tâches à effectuer par le service instructeur avant de pouvoir réintégrer les dépenses concernant les opérations effectuées par la SNCF pour le compte de RFF.

Une instruction de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer à RFF et à la SNCF, jointe à la présente circulaire (**annexe 1**) rappelle à ces établissements les engagements pris pour assurer la traçabilité des dépenses et des marchés publics pour les opérations ferroviaires financées par le FEDER



Éléments de contexte

La Cour des comptes européenne a réalisé en 2010 et 2011 un audit du programme opérationnel FEDER de la région Auvergne. Les réserves et observations émises par les auditeurs quant aux opérations ferroviaires ont porté sur :

- une traçabilité jugée insuffisante des facturations par la SNCF au titre de la convention « fournitures » conclue avec Réseau ferré de France (RFF) et sur le système de péréquation nationale et de prix provisoires ;
- la non éligibilité au FEDER de certains coûts intégrés par la SNCF dans sa facturation (coûts de structure, frais financiers, dépréciation des stocks...) ;
- une disponibilité insuffisante des documents permettant le contrôle du respect des règles de la commande publique.

Pour éviter une interruption des paiements du FEDER, le ministère de l'intérieur a demandé aux préfets, le 16 décembre 2011, de retirer de la déclaration à présenter à la Commission européenne, à titre provisoire et prudentiel, 10 % des dépenses certifiées des opérations RFF à compter de 2007.

En mars 2012, la direction des infrastructures de transports du ministère chargé des transports a demandé à la Mission de contrôle économique et financier des transports (MCEFT), entité indépendante qui assure auprès des ministères chargés de l'économie et du budget le contrôle de RFF et de la SNCF, d'examiner :

- la traçabilité de la facturation de la SNCF ;
- les mécanismes de mutualisation et de péréquation ;
- l'éligibilité au FEDER de certaines dépenses.

Les conclusions du rapport de la MCEFT ont été présentées le 24 octobre 2012 à la DG Regio :

- la piste d'audit a été retracée, confirmant que la SNCF ne facture effectivement que ce que les prestations réalisées pour le compte RFF lui coûtent ;
- le mode de réalisation des travaux ferroviaires concernés peut être assimilé, au regard des règles d'éligibilité des dépenses à un financement par le FEDER, à un fonctionnement de type « in-house », compte-tenu des liens qu'établit entre RFF et la SNCF la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire ;
- le mode de définition des prix de la convention fournitures n'est pas suffisamment lisible en raison du système de prix provisoires qui peuvent n'être affermis qu'un an ou deux ans après la livraison du chantier, voire plus.

Sur ces bases, le schéma suivant a été proposé à la Commission européenne (DG Regio) :

- afin d'écartier toute incertitude quant à l'éligibilité des dépenses comptabilisées au titre des prestations réalisées par la SNCF pour le compte de RFF, des réductions forfaitaires, correspondant au volume des frais (frais financiers, frais de siège...) qui, bien que faisant partie des charges de la SNCF, ne sont pas éligibles au FEDER dans un cadre considéré comme relevant du « in-house », sont appliquées à hauteur de :
 - 3,5 % pour les factures de matières relevant de la convention « fournitures » ;
 - 2,7 % pour les factures relevant des autres conventions liant RFF et la SNCF (maîtrise d'ouvrage mandatée, maîtrise d'œuvre et SNCF-Entrepreneur).
- afin de clarifier le calcul des dépenses réalisées dans le cadre de la convention fournitures, la facturation en prix provisoires est abandonnée à compter du 1^{er} janvier 2012, pour les opérations FEDER.

S'agissant du respect des règles de la commande publique, il est précisé que :

- la Commission européenne a admis que la régularité des marchés passés tant par la SNCF que par RFF et soumis au visa de la MCEFT peut être considérée par les services instructeurs comme assurée au regard la réglementation (directive 2004/17/CE et sa transposition en droit

français par l'ordonnance n° 2005-649) puisqu'ils sont soumis au visa a priori d'une entité indépendante de RFF et de la SNCF ;

- la régularité des marchés qui ne sont pas soumis au visa de la MCEFT doit être contrôlée par les services instructeurs en vue de l'établissement du contrôle de service fait – CSF (cf. dispositions ci-après).

1) Rappel : Les différentes conventions entre RFF et la SNCF

RFF, maître d'ouvrage des opérations d'investissement sur le réseau ferré national, a conclu quatre types de conventions encadrant l'intervention de la SNCF pour la réalisation de ces opérations :

- **la convention « SNCF-Entrepreneur »** relative aux prestations d'accompagnement confiées par RFF à la SNCF lorsque les travaux d'investissement (développement et renouvellement) sur le réseau ferroviaire ne peuvent pas être réalisés par des entreprises extérieures dans de bonnes conditions techniques et économiques. Ces missions concernent la sécurité ferroviaire, la logistique des chantiers, le transport ferroviaire et certains travaux touchant notamment aux installations de sécurité (**annexe 2**) ;
- **la convention « fournitures »**, contrat-cadre par lequel RFF confie à la SNCF, dans le respect de la directive 2004-17, le groupement des achats de fournitures pour les opérations d'investissement et des fournitures pour l'entretien du réseau que la loi a confié à la SNCF. La SNCF a en effet développé un système de gestion centralisée pour assurer l'achat groupé, la logistique et la gestion du transport de diverses fournitures, ce système permettant d'optimiser le coût global des approvisionnements ;
- **les conventions « mandat de maîtrise d'ouvrage »** et **« mandat de maîtrise d'œuvre »** donnant la possibilité à RFF de confier à la SNCF, par dérogation à la loi « MOP »¹ conformément aux dispositions de la loi n° 97-135 mentionnée plus haut et du décret du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF, des mandats de maîtrise d'ouvrage ainsi que des missions de maîtrise d'œuvre et/ou de réalisation de travaux portant sur une opération ou un ensemble homogène d'opérations (**annexe 3**). La SNCF réalise dans le cadre de ces conventions des achats au nom et pour le compte (ANC) de RFF pour la réalisation des projets (achats de travaux auprès d'entreprises, par exemple).

Les prestations de SNCF-Entrepreneur, d'approvisionnement en matières, de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre sont facturées par la SNCF à RFF.

Les achats réalisés par la SNCF au nom et pour le compte de RFF sont effectués selon les règles de la commande publique. Ils sont facturés par les entreprises à la SNCF avec la mention « achat au nom et pour le compte de RFF » et, après paiement de ces factures par la SNCF, font l'objet de remboursements par RFF. Ces travaux ou prestations réalisés par des entreprises extérieures ne constituent pas des prestations « in-house » et les taux forfaitaires de réduction du montant des dépenses éligibles, mentionnés plus haut, ne leur sont donc pas appliqués. Ils sont traités comme les achats effectués directement par RFF.

¹ Loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

2) Contrôle des opérations programmées avant le 01/01/2013

Les services instructeurs procéderont, dans le cadre du plan de reprise de ces opérations, aux vérifications suivantes, qui conduiront notamment à réintégrer dans le montant des dépenses certifiées une part de l'enveloppe de 10 % qui a fait l'objet d'un retrait à titre prudentiel en application de ma circulaire n° 11-030208-D 001202 du 16 décembre 2011.

2.1 – Rattacher les factures aux différentes catégories de dépenses

Les services instructeurs détermineront le montant éligible des dépenses facturées par la SNCF à RFF en appliquant à chaque dépense le taux de réduction forfaitaire adapté, en fonction de son rattachement à l'une ou l'autre des conventions entre RFF et la SNCF.

Pour ce faire, RFF fournira au service instructeur, pour chaque opération, un tableau récapitulatif des factures déjà émises faisant apparaître pour chaque facture son numéro, sa date, son montant et, suivant le cas :

- la ou les référence(s) et le(s) type(s) du ou des marché(s) (soumis ou non au visa de la MCEFT, issu d'un accord-cadre ou non) au(x)quel(s) elle est rattachée ;
- le(s) type(s) de convention(s) SNCF dont elle relève (« fournitures » ou autres) ;
- le caractère de dépense(s) effectuée(s) par la SNCF au nom et pour le compte de RFF et la justification de son paiement (date d'acquittement des factures, référence du ou des virements...) ;
- le caractère de dépense(s) effectuée(s) directement par RFF et la justification de son paiement (date d'acquittement des factures, référence du ou des virements...).

Enfin, RFF fournira au service instructeur les éléments leur permettant, pour chaque opération :

- d'une part, d'identifier chaque dépense de matériaux de réemploi et, si aucune dépense de matériaux neufs similaires n'a encore donné lieu à facturation au cours de l'année concernée, des éléments de comparaison de prix avec des matériaux neufs (par exemple, prix de la convention « fournitures »). d'autre part, au moment du solde de l'opération, de disposer du montant des ventes de vieilles matières issues de l'opération.

La note ci-jointe (**annexe 4**) explique les mécanismes de facturation de la SNCF à RFF.

2.2 – Vérifier la conformité des marchés aux règles de la commande publique

2.2.1 – Marchés soumis au visa de la MCEFT

Tous les marchés relatifs à une opération d'investissement sous maîtrise d'ouvrage de RFF sont soumis au visa de la MCEFT dès lors que leur montant est supérieur à 3 M€ pour les marchés de fournitures et de travaux et à 1,5 M€ pour les marchés de services et de prestations intellectuelles (**annexe 5**). Il n'y a pas donc pas lieu de procéder à un nouvel examen de la régularité de ces marchés aux échelons régionaux de contrôle.

La MCEFT, en liaison avec RFF et la SNCF, fournira chaque trimestre au ministère de l'intérieur (DMAT), avec copie à la CICC, la liste des marchés qu'elle a visés, afin que les autorités de gestion et de certification puissent justifier, lors des contrôles, de la régularité de ces marchés. Le ministère de l'intérieur diffusera cette information aux autorités de gestion Pour chacun des marchés qu'elle vise, la MCEFT tient ses éléments d'analyse et son avis à la disposition des services instructeurs. . Ces pièces devront être conservées jusqu'en 2021.

Si le service instructeur se trouve en présence d'un marché répondant aux conditions citées plus haut, mais dépourvu de visa, soit qu'il n'ait pas été soumis à la MCEFT, soit qu'il ait donné lieu à refus de visa, les prestations correspondantes devront être écartées de l'assiette éligible.

Lorsqu'il ressort des travaux de la MCEFT qu'une réserve a été émise, le service instructeur soit écarte les dépenses correspondantes, soit procède à un examen de l'impact de cette réserve sur la régularité du marché en cause².

2.2.2 – Marchés non soumis au visa de la MCEFT

En deçà des seuils de 3 M€ (marchés de fournitures et de travaux) et de 1,5 M€ (marchés de services), les marchés ne sont pas soumis au visa de la MCEFT. Il s'agit généralement de marchés traités au niveau déconcentré (marchés totalement déconcentrés ou marchés d'application d'un accord-cadre national).

Pour chaque opération, RFF transmettra aux services instructeurs, afin qu'ils puissent procéder aux vérifications indispensables (au plus tard lors du contrôle de service fait), la liste de ces marchés et, pour chaque marché, la liste complète des pièces de procédure et le nom du correspondant de RFF.

RFF fournira également :

- pour les marchés passés avant le 01/01/2013, une proposition d'échantillonnage comprenant les marchés les plus importants et un échantillon représentatif des autres marchés pour lesquels les pièces seront également transmises au service instructeur afin qu'il puisse en vérifier la régularité.

Dans le délai d'un mois, le service instructeur précisera alors s'il accepte cette proposition d'échantillonnage ou adressera à RFF une demande précisant les modalités du contrôle qu'il entend mener.

Si le contrôle des marchés conduit à un taux d'irrégularité dépassant 2 %, le contrôle sera étendu à la totalité des marchés et RFF devra fournir les pièces de marché sous un mois à compter de la réception par mail, avec copie au correspondant SNCF, de la demande du service instructeur ; une solution alternative au contrôle de la totalité des marchés réside dans l'extrapolation³ du taux d'erreur et l'application de la correction financière consécutive.

- pour les marchés passés à compter du 01/01/2013 : une copie (de préférence en format numérique) de la totalité des pièces de marché sera transmise au service instructeur. Ce dernier pourra ensuite procéder à un contrôle par échantillonnage ou exhaustif mais devra dans les deux cas conserver les pièces jusqu'en 2021.

Pour les marchés d'application d'un accord-cadre qui, en raison de son montant, a été soumis au contrôle de la MCEFT, RFF transmettra au service instructeur un certificat attestant de la conformité du marché avec l'accord-cadre concerné.

Pour les marchés dont le montant est inférieur aux seuils fixés par les directives européennes et leur transposition en droit français, RFF fournira les justificatifs attestant du respect de la réglementation applicable (une mise en concurrence adaptée à la situation). Si cette justification n'est pas établie, les prestations correspondantes seront écartées de l'assiette des dépenses subventionnées.

Ces travaux de vérification seront formalisés et figureront au dossier du service instructeur.

2.3 –Vérifier les contrôles de service fait (CSF)

Pour chacune des opérations programmées avant le 01/01/2013, le service instructeur procédera sur ces bases à la vérification des contrôles de service fait concernant les dossiers déjà engagés et à la régularité des dépenses présentées en prenant en compte, notamment, les types de marchés (soumis ou non au visa de la MCEFT) ou de conventions auxquelles elles sont rattachées.

² Cf . note COCOF 07/0037/03-FR « Orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer...lors du non respect des règles en matière de marchés publics ».

³ Pour les calculs d'échantillon et d'extrapolation, voir utilement la note COCOF « Guidance on sampling methods for audit authorities » 08-0021-03 EN du 11/04/2013 et en particulier le § 7-4 « Non statistical sampling ».

Le service instructeur réalisera le contrôle de régularité de la procédure de passation des marchés, selon qu'ils aient ou non été visés par la MCEFT (cf. point 2.2 ci-dessus) et, le cas échéant, opérera les corrections nécessaires.

Ce n'est qu'après l'exécution de ce travail de catégorisation des dépenses (dépenses relevant de chacune des conventions SNCF, dépenses effectuées par la SNCF au nom et pour le compte de RFF et dépenses effectuées directement par RFF) et de la régularité des procédures de marché que, sur le montant de dépenses ainsi validé, pourront être effectuées les réintégrations prévues (cf. 2.4 ci-après).

Il conviendra enfin de vérifier, d'une part, le prix des matériaux de réemploi par rapport à celui de matériaux neufs et, d'autre part, à la fin de l'opération, que le produit des ventes de vieilles matières est inférieur au montant de la participation de RFF au financement de l'opération.

Le service instructeur établit un rapport d'exécution (modèle en **annexes 6 et 7**) mentionnant les vérifications du dossier repris :

- sur les engagements du dossier (marchés, commandes...) ;
- sur les montants de dépenses présentées par le bénéficiaire et certifiées à la Commission européenne,

ainsi que les conclusions tirées, notamment en termes de corrections financières.

À cet égard :

- la « check-list » de contrôle des marchés publics sera renseignée et jointe au dossier (**annexe 8**).
- le cas échéant, la méthode d'échantillonnage utilisée par le service instructeur, représentative des montants engagés et/ou certifiés, sera explicitée.

Les contrôles de service fait portant à compter du 01/01/2013 sur les opérations programmées avant cette date seront réalisés selon les mêmes règles.

2.4 – Retraiter les montants selon les catégories de dépenses

Pour les opérations programmées avant le 01/01/2013, les dépenses certifiées et validées après vérification comme il est dit au point 2.3 donneront lieu à un retrait forfaitaire par le service instructeurs de :

- 3,5 % des dépenses relevant de la convention fournitures ;
- 2,7 % des dépenses relevant des autres conventions (SNCF-entrepreneur, maîtrise d'ouvrage mandatée et maîtrise d'œuvre).

Pour les autres dépenses certifiées, seules seront écartées les dépenses non validées, sans qu'il y ait lieu de procéder sur ce périmètre à un retrait forfaitaire. En effet, les dépenses validées effectuées par la SNCF au nom et pour le compte de RFF relèvent de la même logique que celles effectuées directement par RFF.

Les corrections apportées au dossier d'opération repris par le service instructeur seront retracées dans le système d'information Presage.

Les mêmes règles seront appliquées aux dépenses passées à compter du 01/01/2013.

3) Opérations nouvelles programmées à compter du 01/01/2013

Ce qui a été exposé au point 2 pour les dépenses et marchés nouveaux des opérations programmées avant le 01/01/2013 vaut pour les opérations programmées à compter de cette date. Ainsi, notamment :

- RFF fournira au service instructeur le détail nécessaire au rattachement des factures aux différentes catégories de dépenses, ainsi que les informations nécessaires à la vérification des dépenses de matériaux de ré-emploi et, lors du solde de l'opération, à la vérification portant sur le produit des ventes de vieilles matières ;

Pour le contrôle des marchés, la MCEFT, en liaison avec RFF et la SNCF, fournira chaque trimestre au ministère de l'intérieur (DMAT), avec copie à la CICC, la liste des marchés qu'elle a visés, afin que les autorités de gestion et de certification puissent justifier, lors des contrôles, de la régularité de ces marchés. Le ministère de l'intérieur diffusera cette information aux autorités de gestion. Il n'y a pas donc pas lieu de procéder à un nouvel examen de la régularité de ces marchés aux échelons régionaux de contrôle

- Pour chacun des marchés qu'elle vise la MCEFT tient ses éléments d'analyse et son avis à la disposition des services instructeurs. Ces pièces devront être conservées jusqu'en 2021.

Si le service instructeur se trouve en présence d'un marché répondant aux conditions citées plus haut, mais dépourvu de visa, soit qu'il n'ait pas été soumis à la MCEFT, soit qu'il ait donné lieu à refus de visa, les prestations correspondantes devront être écartées de l'assiette éligible.

Pour les autres marchés, qu'ils aient été passés avant ou après le 01/01/2013, RFF transmettra aux services instructeurs la liste de la totalité des pièces de ces marchés et une copie de ces pièces (de préférence en format numérique) et désignera le correspondant RFF à contacter par le service instructeur. Le contrôle de ces marchés pourra être réalisé de façon exhaustive ou par échantillonnage. La totalité des pièces de ces marchés devra être conservée par le service instructeur jusqu'en 2021 ;

- Le service instructeur prendra en compte les dépenses facturées par la SNCF relevant de la convention fourniture en leur appliquant un retrait forfaitaire de 3,5 % et celles relevant des conventions SNCF-Entrepreneur, mandat de maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre en leur appliquant un retrait forfaitaire de 2,7 % ;
- Le service instructeur fera mention dans Presage, lors du contrôle de service fait, des contrôles relatifs au prix des matériaux de ré-emploi et, lors du solde de l'opération, au produit des ventes de vieilles matières.

Je vous remercie par avance de communiquer ces éléments aux services de l'Etat et des conseils régionaux concernés et vous demande de me tenir informé des toutes difficultés que vous rencontreriez dans la mise en œuvre de ces dispositions.

Le préfet, secrétaire général adjoint,
directeur de la modernisation
et de l'action territoriale



Jean-Benoît ALBERTINI

