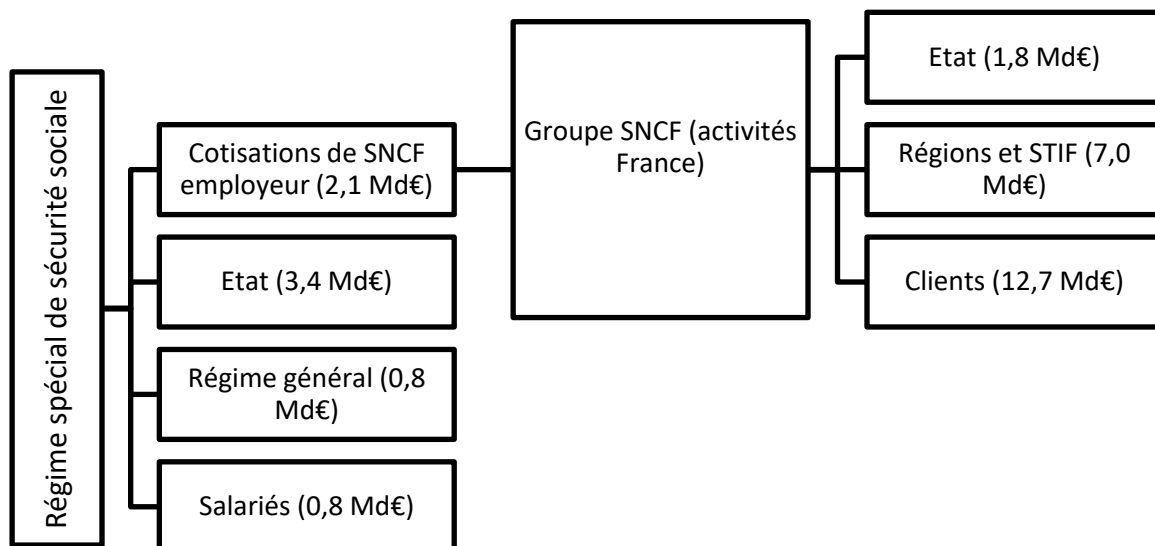


## 8) Les dépenses publiques en faveur de la SNCF

Les administrations publiques ont versé environ 9 Md€ à la SNCF en 2016. En outre, les contributions de l'Etat et du régime général des salariés du secteur privé au financement de son régime spécial de sécurité sociale se sont élevées à plus de 4 Md€. En dépit de ces concours publics, la dette nette de la SNCF a fortement augmenté pour atteindre 54,5 Md€ à la fin de 2017, dont une petite partie est déjà incluse dans la dette publique au sens du traité de Maastricht. Les fonds propres du groupe SNCF sont très négatifs (- 5,6 Md€) et l'Etat devra tôt ou tard reprendre une partie de ses dettes ou le recapitaliser.

### Le financement de la SNCF et de son régime spécial de sécurité sociale en 2016



Source : FIPECO

### A) Les dépenses publiques en faveur de la SNCF hors régime social de ses agents : 9 Md€

Ces dépenses sont recensées dans le rapport annuel de la [commission des comptes des transports](#) de la Nation et des éléments d'information peuvent être trouvés dans [le rapport financier de la SNCF](#) et dans le « [projet annuel de performance](#) » du programme budgétaire « *infrastructures et services de transport* » auxquels s'est ajouté [le rapport de J.C. Spinetta](#) en février 2018. Les montants indiqués dans ces documents diffèrent parfois un peu car les

méthodes de comptabilisation ne sont pas les mêmes, mais les ordres de grandeur sont identiques. Les chiffres cités ici sont ceux du rapport de juin 2017 de la commission des comptes des transports et du rapport Spinetta.

### **1) Les contributions aux charges de service public : 5,7 Md€**

La principale contribution des administrations publiques (5,1 Md€ en 2016) est constituée par « *la vente de prestations de services ferroviaires* » aux « *autorités organisatrices* » des transports régionaux (les régions et le syndicat des transports en Ile-de-France (STIF)). Ces ventes de services apparaissent dans le rapport financier de la SNCF sous la dénomination « *commandes publiques de prestations de services* » et sont considérées par elle comme un élément de son chiffre d'affaires.

Elles ont cependant une nature très particulière qui les éloigne fortement d'opérations commerciales : les autorités organisatrices ont l'obligation d'acheter à la SNCF, qui est en situation de monopole, les services rendus par les trains express régionaux (TER) et le Transilien. Elles peuvent seulement modifier à la marge la nature des services proposées aux voyageurs et créer des tarifs sociaux, à leur charge.

Parmi les coûts facturés par la SNCF aux autorités organisatrices des transports figurent les péages dus par SNCF Mobilités à SNCF Réseau au titre de l'utilisation du réseau ferroviaire. Une partie de ces péages est toutefois pris en charge par l'Etat.

Celui-ci prend également en charge une partie des péages dus par les trains de fret. En outre, il « achète » à la SNCF les prestations des « *trains d'équilibre du territoire* » (0,3 Md€), mais cet achat est pour l'essentiel financé par une contribution de la SNCF. Il subventionne enfin certains tarifs sociaux. Selon la commission des comptes des transports, les subventions de l'Etat à SNCF Mobilités étaient de 0,6 Md€ hors prise en charge des péages dus par les trains régionaux et les transiliens (1,3 Md€ en ajoutant les péages sur ces lignes).

Les dépenses des administrations publiques en faveur de la SNCF, hors subventions d'investissement, se sont donc élevés à 5,7 Md€ en 2016. Le rapport de J.C. Spinetta y ajoute 2,0 Md€ au titre des redevances d'accès au réseau prises en charge par l'Etat mais il semble s'agir d'un transfert de l'Etat aux régions qui n'a pas à être ajouté au montant précédent. Dans le doute, ces 2 Md€ n'ont pas été retenus mais ils pourraient majorer le coût pour les contribuables. Le rapport Spinetta note également que le besoin de financement de la SNCF est de 3 Md€ par an. Ce montant correspond à l'accroissement annuel de la dette de la SNCF et ne constitue pas un coût pour le contribuable tant que cette dette n'est pas reprise par l'Etat.

### **2) Les subventions d'investissement : 3,1 Md€**

Le rapport de la Commission des comptes des transports montre que les subventions d'investissement versées par les administrations publiques à SNCF Mobilités pour le financement des matériels roulants se sont élevées à 1,5 Md€ en 2016 (0,5 Md€ pour l'Etat et 1,0 Md€ pour les régions et le STIF). Les subventions d'investissement versées à SNCF Réseau pour la modernisation et l'extension (nouvelles lignes à grande vitesse) du réseau ont représenté 1,6 Md€ (0,7 Md€ pour l'Etat<sup>1</sup> et 0,9 Md€ pour les régions et le STIF). Au total, les

---

<sup>1</sup> Certaines des subventions d'investissement de l'Etat transitent par « *l'agence de financement des infrastructures de transport de France* » (AFITF).

subventions d'investissement ont donc été de 3,1 Md€ en 2016 (1,2 Md€ pour l'Etat et 1,9 Md€ pour les régions et le STIF).

### **3) Le coût de la SNCF financé à hauteur de 47 % par l'impôt**

Selon le rapport Spinetta, les charges d'exploitation de la SNCF sont de 14,5 Md€, les recettes apportées par ses clients de 8,7 Md€ et les contributions publiques à ces charges d'exploitation de 7,5 Md€ (y compris les 2,0 Md€ de prise en charge des redevances d'accès évoquées ci-dessus). Les investissements s'élèvent à 7,7 Md€ et sont couverts à hauteur de 3,0 Md€ par des subventions. Au total, le coût de la SNCF (22,2 Md€) est financé par des dépenses publiques et donc par des prélèvements obligatoires à hauteur de 10,5 Md€, soit de 47 %. Ces prélèvements sont des impôts d'Etat, des impôts locaux et le « *versement transport* » des entreprises aux autorités organisatrices. Les usagers ne payent que 39 % de ce coût, le solde étant financé par l'emprunt.

S'agissant des seuls trains régionaux, du Transilien et des trains Intercités, les usagers ne supportent que 25 % de leur coût selon la SNCF. Le rapport Spinetta note que 1,7 Md€ de dépenses publiques sont consacrées à des petites lignes où le trafic est très faible (2 % du trafic ferroviaire total).

### **B) Les contributions au financement du régime spécial de sécurité sociale des agents de la SNCF : 4 Md€**

Les développements suivants proviennent du rapport de la [Commission des comptes de la sécurité sociale](#) (CCSS) de septembre 2017.

Les agents de la SNCF ont un régime spécial de sécurité sociale qui a été réformé en 2008 pour l'aligner, partiellement, sur celui des fonctionnaires. Si le mode de calcul des pensions est le même que pour ces derniers (75 % du salaire hors primes des six derniers mois<sup>2</sup> pour une durée de cotisation équivalente à celle requise dans le secteur privé pour obtenir le « taux plein »), l'âge minimal de départ en retraite est calé sur celui des catégories dites « actives » et « super actives » de la fonction publique, soit respectivement 55 ans (tous les agents hors les conducteurs à la SNCF) et 50 ans (les agents de conduite). Cette limite d'âge doit être relevée de deux ans comme dans le secteur privé, mais avec un décalage de plusieurs générations. En matière d'assurance maladie, les agents de la SNCF bénéficient d'un service médical gratuit sans avance de frais.

Depuis 2007, ce régime spécial est géré par une caisse autonome de sécurité sociale, la « *caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF* ».

Sa branche maladie est financée par des cotisations sociales de l'employeur et des salariés à des taux (respectivement 9,6 et 0,15 %) inférieurs à ceux du régime général de sécurité sociale (respectivement 12,8 % et 0,75 %). Selon le rapport de la CCSS de septembre 2017, « la branche est équilibrée par un transfert provenant du régime général » dont le montant en 2016 était de 0,8 Md€.

Pour la branche retraite, le taux de cotisation salariale est de 8,15 % et le taux à la charge de l'employeur est, selon le rapport de la CCSS, la somme de deux composantes : la première

---

<sup>2</sup> Mais les fonctionnaires n'ont pas de retraite complémentaire. Ce taux se compare donc à un taux de remplacement dans le secteur privé qui est aussi de l'ordre de 75 % avec les retraites complémentaires.

(23,6 %) est « déterminé afin de couvrir, déduction faite du produit des cotisations salariales, le montant qui serait dû si les salariés relevaient du régime général et des régimes de retraite complémentaires obligatoires ; la deuxième (11,7 %) est destinée à contribuer forfaitairement au financement des droits spécifiques de retraite du régime spécial ».

Malgré cette contribution « forfaitaire » de la SNCF aux « droits spécifiques » de ses agents, l'Etat attribue au régime une subvention d'équilibre qui était de 3,4 Md€ en 2016.

Ces contributions de l'Etat et du régime général au régime spécial de la SNCF pourraient se justifier par la nécessité de compenser son déséquilibre démographique : environ 150 000 actifs pour 260 000 pensionnés. Cependant, ce déséquilibre démographique résulte pour partie de départs précoces.

Il reste que l'Etat et le régime général concourent pour 4,2 Md€ au financement de ce régime spécial dont les charges ont représenté 7,2 Md€ en 2016 (74 % pour les pensions de retraite).

### **C) La dette de la SNCF : 54,5 Md€**

Selon le [rapport de 2008 de la Cour des comptes](#) sur le réseau ferroviaire, la « dette ferroviaire » s'élevait à 35 Md€ en 1995, à 38 Md€ en 2000 et à 42 Md€ en 2005. Elle comprenait, après retraitement des créances et dettes réciproques, les dettes de la SNCF, de RFF et du « *service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF* » (SAAD).

Ce dernier était un fonds qui n'avait aucune existence juridique et qui portait une dette de la SNCF de 8 Md€ que l'Etat s'était engagé en 1991 à amortir lui-même sans pour autant l'enregistrer dans ses comptes et que la SNCF ne voulait pas non plus comptabiliser puisque l'Etat s'était engagé à la rembourser.

Le passage de la SNCF aux normes comptables internationales et la décision prise par Eurostat d'intégrer ces 8 Md€ dans la dette publique au sens du traité de Maastricht, ce qui n'était pas le cas des dettes de la SNCF et de RFF, ont conduit l'Etat à reprendre formellement cette dette en 2007.

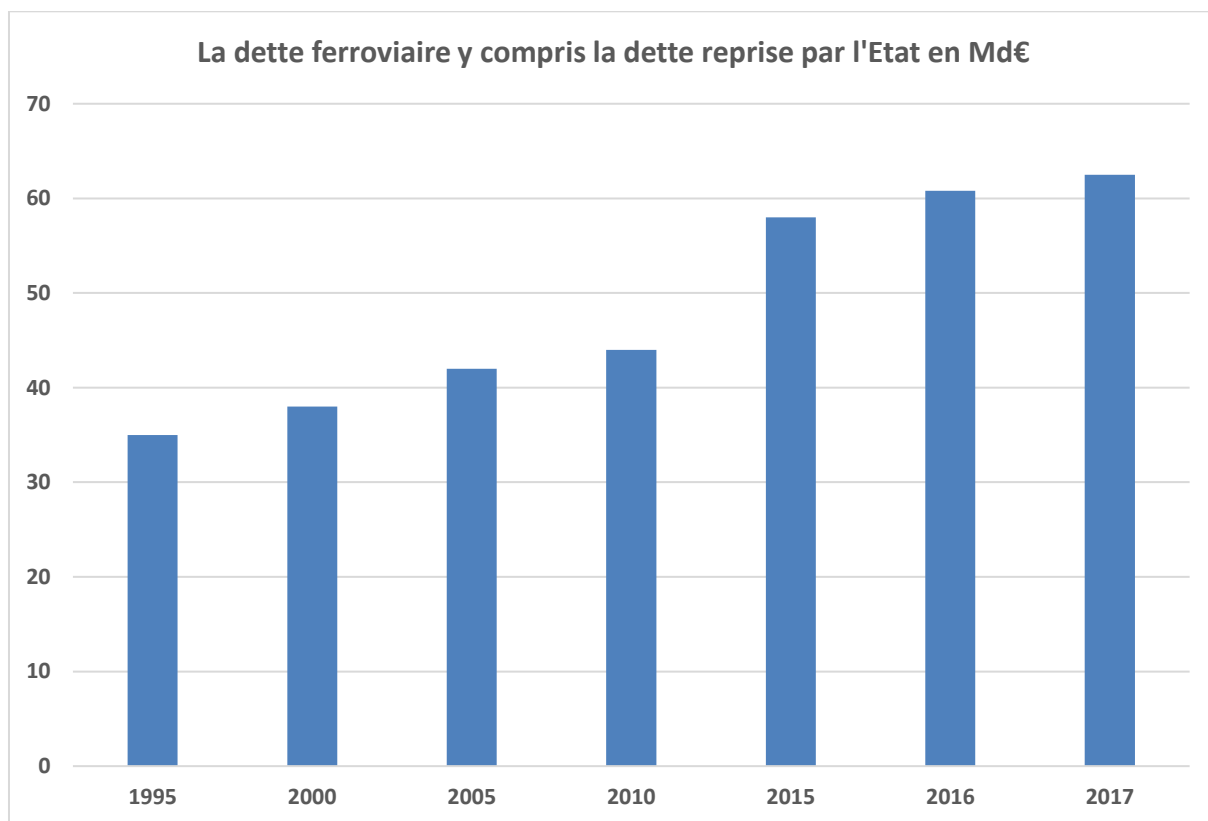
Comme pour toutes ses dettes, l'Etat la rembourse en empruntant à nouveau. On peut donc considérer que l'endettement consolidé de la SNCF et de RFF, et du groupe SNCF depuis la réforme de 2014 qui a placé les deux entreprises sous une même holding, doivent être majorés de 8 Md€ pour estimer la dette ferroviaire totale.

Selon un [rapport du Sénat de 2011](#), dont les chiffres sont repris dans un rapport de la Cour des comptes de 2014 sur la grande vitesse ferroviaire, les dettes de la SNCF et de RFF totalisaient 36 Md€ en 2010, soit 44 Md€ avec la dette du SAAD reprise par l'Etat.

Le rapport financier du groupe SNCF fait enfin état d'un endettement financier net non courant de 54,5 Md€ au 31 décembre 2017 (dont 46,6 Md€ pour SNCF Réseau et 7,9 Md€ pour SNCF Mobilités, soit 62,5 Md€ pour la dette ferroviaire totale).

Seule une part minoritaire de cet endettement est comprise dans la dette publique au sens du traité de Maastricht : les 8 Md€ de dettes du SAAD reprises par l'Etat et environ 10 Md€ de dettes de RFF qui ont été reclassés en dette des administrations publiques par l'Insee en 2014.

Il n'est pas certain que ces montants sur les années 1995 à 2015 soient totalement comparables car les méthodes comptables ont pu changer, mais les données comparables disponibles ne portent que sur deux années successives dans la mesure où les entreprises sont obligées de présenter un bilan retraité pour l'exercice précédent celui qui fait l'objet des comptes. Le rapport financier de la SNCF montre ainsi que l'endettement financier net non courant a augmenté de 2,2 Md€ de fin 2014 à fin 2015 puis de 4,2 Md€ de fin 2015 à fin 2016 et de 3,9 Md€ de fin 2016 à fin 2017 à méthodes constantes.



Source : Cour des comptes, Sénat et SNCF ; FIPECO

La forte hausse de la dette ferroviaire au cours des dernières années peut s'expliquer par des investissements plus importants que dans le passé avec notamment la construction de plusieurs lignes à grande vitesse en même temps et l'augmentation des travaux de régénération du réseau classique.

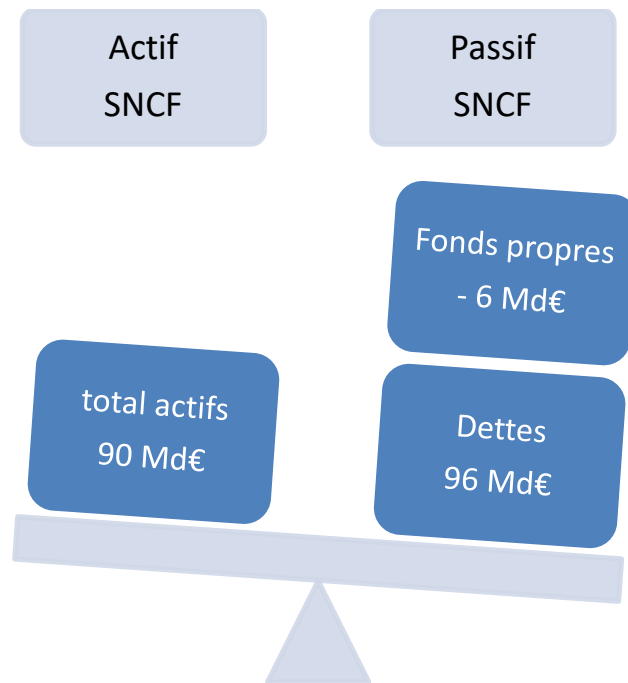
### **D) Des fonds propres négatifs : - 5,9 Md€**

Les capitaux propres de la SNCF à fin 2017 sont négatifs pour – 5,9 Md€. Cette situation résulte notamment d'une dépréciation de ses actifs en 2015 qui traduit leur manque structurel de rentabilité. La SNCF est donc insolvable, ses dettes étant supérieures de 5,9 Md€ à la valeur de ses actifs.

Une société se trouvant dans cette situation devrait restaurer ses fonds propres<sup>3</sup>. La SNCF n'y est pas obligée seulement parce que c'est un établissement public et parce que ce statut lui permet de bénéficier d'une garantie implicite de l'Etat qui convainc ses créanciers de continuer à lui prêter. Toutefois, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré dans un arrêt du 3 avril 2014 relatif à La Poste que cette garantie implicite associée au statut d'EPIC constitue une aide d'Etat non conforme au droit européen de la concurrence.

Certes, c'est SNCF Réseau qui a des capitaux propres négatifs alors que c'est SNCF Mobilités qui est en concurrence et ne peut pas recevoir d'aides d'Etat, sauf autorisation de la Commission européenne. Mais ce partage des fonds propres du groupe est très conventionnel car il dépend surtout des péages versés par SNCF mobilités à SNCF Réseau. Celui-ci est en déficit parce que ces péages sont insuffisants pour couvrir les charges du réseau.

En tout état de cause et quelle que soit la situation au regard du droit européen de la concurrence, les fonds propres négatifs de la SNCF traduisent le fait qu'elle est incapable de rembourser ses dettes et que l'Etat devra tôt ou tard en reprendre une partie ou restaurer ses fonds propres.



<sup>3</sup> Si les fonds propres d'une société sont inférieurs à la moitié de son capital social, elle a deux ans pour les relever au niveau du capital social et éviter ainsi qu'une personne intéressée demande sa dissolution au tribunal de commerce.