

9

Les facilités de circulation de la SNCF : une rationalisation à peine entamée

PRÉSENTATION

Depuis sa création en 1938, la SNCF accorde à ses personnels des facilités de circulation sur son réseau, telles que gratuité ou tarifs préférentiels, comme le faisaient auparavant les anciennes compagnies ferroviaires auxquelles elle a succédé. Elle a progressivement amplifié ces avantages qui étaient à l'origine une contrepartie de l'exigence de mobilité imposée aux personnels des entreprises de chemin de fer.

Dans un chapitre de son rapport public de 2010 intitulé « La SNCF : réformes sociales et rigidités de gestion », la Cour avait traité de ces facilités de circulation accordées aux cheminots et à leur famille. Sans remettre en cause le principe de cet avantage, elle soulignait l'importance du nombre de bénéficiaires, plus de 800 000 personnes en 2009 comprenant les cheminots, actifs ou retraités, et leur famille proche, conjoints, enfants et veufs, sans compter les ascendants.

La Cour relevait également le coût de ces facilités pour la SNCF, tenant notamment au manque à gagner pour l'entreprise, alors même que sa direction avait échoué en 2009 à faire accepter une revalorisation significative de la participation des bénéficiaires aux frais de réservation. La Cour recommandait de réviser les modalités d'attribution et d'usage des facilités de circulation, et évoquait l'intégration de ces facilités comme avantage en nature dans la base de calcul des cotisations sociales.

Afin d'examiner les suites données par la SNCF, la Cour a mené en 2013 un contrôle du régime des facilités de circulation des personnels de la SNCF. Elle a, par ailleurs, examiné à cette occasion le régime des facilités de circulation accordées par l'entreprise à des tiers sans lien avec la SNCF.

I - Les facilités de circulation des personnels de la SNCF : un empiement coûteux pour l'entreprise

A - Une sédimentation de droits entraînant une extension continue des bénéficiaires

1 - Un régime touffu

Les personnels de la SNCF bénéficient, pour eux-mêmes et leur famille, de la gratuité de circulation sur l'ensemble du réseau ferroviaire. Cette gratuité est sans limite pour les agents actifs et retraités, réserve faite de restrictions d'usage durant quelques périodes de forte affluence. Elle est contingentée pour leurs ayants droit, qui, au-delà d'un quota annuel de voyages gratuits¹²⁵, disposent de droits à une réduction permanente de 90 % sur le prix des billets.

Sur les lignes à réservation obligatoire (lignes à grande vitesse et quelques liaisons *Intercités*), les bénéficiaires acquittent une participation aux frais de réservation¹²⁶. Cette obligation, déjà modique, est allégée pour les agents actifs qui jouissent d'un quota annuel de huit dispenses de paiement des réservations.

À ces facilités dites « principales » s'ajoutent diverses facilités dites « accessoires », essentiellement des possibilités de transport de marchandises ou de mobilier liées aux circonstances de la vie personnelle et professionnelle de l'agent.

¹²⁵ Pour les conjoints et enfants de moins de 21 ans des cheminots sous statut, actifs ou retraités : 16 droits à voyage par an, permettant de voyager gratuitement (hors trains soumis à restriction et hors prix de la réservation) jusqu'au surlendemain, à 12 heures, du début du voyage.

¹²⁶ Ainsi en 2013 : 13,40 € pour une réservation de TGV en 1^{re} classe en période de pointe mais 1,50 € pour une réservation TGV en période normale.

En dépit d'un effort de clarification depuis 2009, les directives internes de la SNCF régissant le régime des facilités de circulation accordées à ses personnels et leurs ayants droit demeurent un ensemble touffu, marqué par l'accumulation de concessions successives dans le cadre du dialogue social, et, de ce fait, recelant nombre d'archaïsmes¹²⁷ et d'incohérences¹²⁸. Mais la sensibilité sociale du sujet freine toute tentative de simplification et a dissuadé jusqu'à présent toute réflexion sur la modernisation d'ensemble d'un dispositif vieux de 75 ans.

2 - La dérive du champ des bénéficiaires

La SNCF invoque, pour légitimer les facilités de circulation, le décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à « l'organisation du contrôle des transports et à diverses mesures intéressant la Société nationale des chemins de fer français ». Posant une interdiction de principe de délivrer des facilités de circulation comportant une réduction de plus de 50 %, ce texte admet une exception pour les facilités dont bénéficient « les agents des chemins de fer en activité ou pensionnés, leurs femmes et leurs enfants mineurs dans les conditions prévues par un règlement homologué par le ministre des travaux publics¹²⁹ ».

À partir de cette base réglementaire manifestement destinée à harmoniser les pratiques en place dans les différentes sociétés concessionnaires de chemin de fer nationalisées et réunies au sein de la SNCF, l'adaptation ultérieure du régime s'est effectuée par une succession de textes internes à la SNCF, plus d'une cinquantaine depuis 1952, avalisés par le ministère de tutelle. En pratique, c'est par de simples lettres signées par le directeur chargé des transports ferroviaires à ce ministère que sont homologuées les modifications du dispositif.

¹²⁷ Par exemple, les réductions pour transport de bois et de charbon, les « carnets d'approvisionnement » délivrés lorsque la commune de l'agent n'a pas de marché, d'épicerie, de supérette ou de supermarché, ou encore les facilités de circulation attribuées à l'enfant de plus de 21 ans, à charge, demeurant chez un retraité SNCF veuf ou divorcé et « tenant son ménage ». Bien que souvent d'application marginale, ces facilités n'ont pas fait, jusqu'à présent, l'objet d'un « toilettage ».

¹²⁸ Par exemple, selon la distinction honorifique qui leur a été accordée, agents sous statut ou agents contractuels n'ont pas les mêmes droits de conservation de l'intégralité de leurs facilités de circulation lors du départ en retraite. Il en est de même, entre actifs et retraités pour le délai à l'issue duquel l'enfant du concubin bénéficie de facilités de circulation.

¹²⁹ Article 16 paragraphe a) du décret-loi du 12 novembre 1938.

Ces révisions successives ont très rapidement dépassé la définition de 1938 et ont substantiellement élargi le champ des bénéficiaires.

Certains de ces élargissements peuvent être considérés comme des adaptations normales aux évolutions de la société depuis 1938, comme le travail féminin, le développement de nouvelles formes de vie de couple ou le développement des familles recomposées. Ils ont contribué à augmenter le nombre de bénéficiaires en faisant ainsi admettre comme ayants droit le concubin ou le partenaire de PACS, ainsi que les beaux-enfants mineurs de l'agent actif ou retraité (enfants du conjoint, du concubin ou du partenaire de PACS).

D'autres extensions ont clairement outrepassé les limites fixées par le décret-loi de 1938. La principale concerne l'octroi, en 1956, de facilités aux ascendants (parents et grands-parents) de l'agent et de son conjoint puis, en 1974, aux ascendants (parents et grands-parents et même, curieusement, arrière grands-parents) du retraité et de son conjoint. Ces extensions ont elles-mêmes été amplifiées par les élargissements précités de la notion de conjoint. Les intéressés se voient reconnaître, sur demande de leur part, le bénéfice de quatre droits à voyages gratuits par an. L'inclusion des ascendants dans les ayants droit est une spécificité de la SNCF : ainsi, dans le cadre des accords de réciprocité avec les compagnies étrangères, les ascendants et les ayants droit des agents ne bénéficient pas de facilités de circulation.

De même, la limitation aux « enfants mineurs » posée par le texte de 1938 a été battue en brèche, d'abord par le maintien des facilités aux enfants de 18 à 21 ans lorsque la majorité civile a été abaissée à 18 ans, puis par la prise en compte des enfants majeurs dans des situations particulières (enfants à charge, étudiants jusqu'à 28 ans, handicapés) ou dans certaines circonstances (gratuité des trajets pour parcours scolaire, des trajets pour rejoindre un parent en cas de divorce ou de séparation, des trajets liés à certaines activités culturelles ou sportives).

Par ailleurs, les quelque 3 360 médecins exerçant à temps complet ou partiel au profit de la SNCF bénéficient, comme les cheminots, de facilités de circulation pour eux-mêmes et leurs ayants droit, avantage présenté par la SNCF comme un moyen de s'attacher la collaboration durable de ces praticiens.

B - Les cheminots : des bénéficiaires minoritaires

L'addition de ces différentes catégories aboutit à un nombre particulièrement élevé de bénéficiaires. Selon la SNCF, la répartition était la suivante ces dernières années :

Tableau : nombre de bénéficiaires des facilités de circulation

Actifs			
	2009	2010	2011
Agents	188 482	159 000	163 005
Ayants droit	239 490	305 529	172 914
Total	427 972	464 529	335 919

Retraités			
	2009	2010	2011
Agents	138 727	124 006	184 564
Ayants droit	272 240	241 971	236 093
Total	410 967	365 977	420 657

Répartition agents/ayants droit			
Total	838 939	830 506	756 576
dont agents	327 209	283 006	347 569
dont ayants droit	511 730	547 500	409 007

Source : SNCF¹³⁰

Si le nombre de bénéficiaires a diminué de 10 % depuis la précédente intervention de la Cour, passant de 838 939 en 2009 à 756 576 en 2011, on observe qu'à cette date les cheminots en activité ne représentaient, avec 163 005 personnes, que 21,5 % des bénéficiaires, derrière les retraités (24,3 %) et largement derrière les ayants droit, qui, avec 409 000 personnes, en constituaient 54,1 %.

¹³⁰ Les variations importantes de chiffres s'agissant notamment des ayants droit des actifs ou des retraités ont été confirmées par la SNCF.

Encore ces chiffres de la SNCF doivent-ils être complétés. Ne recensant parmi les ayants droit que ceux qui reçoivent automatiquement leur dotation en titres de circulation, à savoir les partenaires de couple et les enfants de moins de 21 ans, ils ne prennent pas en compte ceux qui doivent en faire la demande (ce droit est alors qualifié de « quérable »), soit plus de 340 000 personnes : ascendants (248 000 personnes), enfants majeurs de plus de 21 ans à charge (12 028 personnes), enfants de quatre à moins de douze ans (78 504 personnes), médecins et leurs ayants droit (8 818 personnes).

Le total des bénéficiaires des facilités de circulation s'établissait donc, à la fin de 2011, à plus de 1 100 000 personnes, dont seulement environ 15 % de cheminots en activité. Le grand nombre, parmi les bénéficiaires, de personnes dont les liens avec le chemin de fer sont pour le moins ténus, pose un problème au regard de l'égalité d'accès au service public ferroviaire.

C - Des outils de gestion améliorés depuis 2009

La SNCF a entrepris en 2009 une amélioration de la gestion des facilités de circulation de ses personnels. Jusqu'alors, les cartes de circulation détenues par les cheminots, actifs ou retraités, étaient uniquement des documents en papier d'une exploitation lourde, ne permettant que difficilement au contrôleur de détecter d'éventuelles fraudes.

La SNCF a introduit en 2009 le *Pass Carmillon*, une carte d'identité dotée d'une puce électronique et reliée à une base de données centrale. Cette carte, fournie à tous les agents actifs ou retraités, facilite le processus de réservation et permet aux contrôleurs exerçant dans les trains de vérifier, pour autant qu'ils utilisent leur terminal de lecture, les droits de son détenteur. Elle peut être invalidée à distance en cas de perte, de vol, ou d'expiration des droits du titulaire. Par ailleurs, permettant un décompte immédiat et une facturation en temps réel des réservations, l'introduction du *Pass Carmillon* a permis de mettre fin aux pratiques qui consistaient à réserver une place dans plusieurs trains pour un même trajet en attendant de savoir lequel on allait prendre, ou à réserver toutes les couchettes d'un même compartiment pour ne pas avoir de voisin. La SNCF considère que le coût de l'élaboration et du déploiement du *Pass Carmillon* a été immédiatement amorti par la suppression du manque à gagner provoqué par ces réservations abusives.

Cette modernisation ne concerne pas tous les ayants droit, qui continuent à disposer uniquement de titres en papier, automatiquement ou sur demande, ce qui occasionne d'importants frais de gestion et d'envoi.

Il est regrettable à ce titre que l'extension du *Pass Carmillon* aux ayants droit, tout au moins aux membres de la famille proche, n'ait pas été menée à bien jusqu'à présent, alors qu'il s'agit de la population de bénéficiaires la plus nombreuse. La SNCF fait valoir que les facilités dont bénéficient les ayants droit sont des droits à circuler sans limite durant une période donnée (de 36 à 60 heures) et non à faire un trajet spécifique, ce qui se révélerait difficile à gérer informatiquement. Toutefois, elle s'est engagée à réexaminer les diverses possibilités en ce domaine.

Une autre amélioration récente de la gestion des facilités de circulation a été la numérisation systématique des dossiers de pièces justificatives des bénéficiaires et l'unification des bases de données correspondantes, ce qui donne à la SNCF une capacité de gestion centralisée et en temps réel.

D - Un début de régularisation au titre des cotisations sociales mais pas au titre de l'impôt sur le revenu

La Cour avait évoqué, dans son rapport annuel de 2010, la nécessaire intégration des facilités de circulation comme avantage en nature dans la base de calcul des cotisations sociales. Une convention transitoire entre la SNCF et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), prenant effet au 1^{er} janvier 2010, a reconnu que les facilités de circulation constituaient un avantage en nature et les a intégrées dans la base de calcul des cotisations sociales. Elle est échue depuis la fin 2012 mais continue d'être appliquée par les parties.

Toutefois, cette convention déroge à la réglementation puisque la SNCF prend à sa charge non seulement la part patronale dont elle est redevable, mais également les contributions sociales (CSG, CRDS) incombant normalement aux agents, au motif de l'impossibilité d'individualiser le calcul de ces avantages en nature. Par ailleurs, l'assiette de calcul, qui ne prend en compte que les facilités de circulation sur les trains à réservation obligatoire, valorisées qui plus est à un tarif très bas, est largement sous-évaluée.

Il conviendrait qu'une nouvelle convention prenne en compte ces avantages de façon plus réaliste. Cela nécessite que la SNCF mette en œuvre l'adaptation de ses systèmes d'information à laquelle elle s'était engagée dans la convention de 2010.

Enfin, une régularisation s'impose également du point de vue fiscal : les facilités de circulation constituant un avantage en nature, leur valeur devrait être déclarée à l'administration des impôts tant par l'employeur que par le salarié.

E - Un coût pour l'entreprise très supérieur aux évaluations de la SNCF

Le coût des facilités de circulation pour la SNCF comprend non seulement les charges directes qu'elle doit acquitter pour faire fonctionner le dispositif, mais aussi le manque à gagner commercial qu'il provoque. La SNCF ne suit régulièrement aucun de ces coûts. Les présentations qu'elle en fait se caractérisent par une sous-estimation manifeste.

Elle évaluait le coût direct en 2011 à 9,7 M€ et considérait qu'il était largement couvert par les contributions versées par les bénéficiaires¹³¹. Toutefois, cette somme n'incluait que les charges, essentiellement salariales, de gestion des facilités, et ne prenait pas en compte les cotisations sociales acquittées par la SNCF sur l'avantage en nature que constituent les facilités de circulation, soit entre 13 et 15 M€ selon les années. Le coût direct du dispositif se situe ainsi à près de 25 M€ par an, presque le triple du chiffre fourni par la SNCF, et n'est donc pas totalement couvert par les contributions des bénéficiaires.

Surtout, une bonne estimation de l'impact de ce dispositif sur les comptes de l'entreprise ne doit pas se limiter au seul coût direct : elle doit inclure le manque à gagner commercial qu'il entraîne.

La SNCF a une conception minimaliste de ce manque à gagner, puisqu'elle l'estime limité à l'effet d'éviction sur les trains à réservation obligatoire complets, c'est-à-dire le prix total des places qui n'ont pu être vendues à des clients parce que réservées par des personnels de la SNCF ou leurs ayants droit. Par cette méthode, elle évaluait le manque à gagner à 21 M€ en 2010.

La Cour considère pour sa part que le manque à gagner correspond à la différence entre les contributions actuellement payées par les bénéficiaires des facilités et ce qu'ils payeraient s'ils étaient assujettis aux tarifs commerciaux applicables aux voyageurs « normaux », en tenant compte de la diminution corrélative du nombre de leurs voyages en train.

¹³¹ Contribution aux frais de réservation et part du prix du billet non couverte par la réduction de 90 % dont bénéficient les conjoints et les enfants mineurs au-delà de leur contingent de voyages gratuits, soit 19,8 M€ en 2011.

L'estimation de ce manque à gagner est d'autant plus difficile que la SNCF ne s'est pas dotée des moyens de l'évaluer, faute d'adaptation en ce sens de son système d'information pour suivre les consommations individuelles de facilités de circulation. Selon la méthode et les hypothèses retenues, les évaluations de l'impact total des facilités de circulation du personnel et des ayants droit sur les comptes de la SNCF vont d'une cinquantaine de millions d'euros à des sommes dépassant significativement 100 M€. Si ces évaluations doivent être prises avec précaution, il est avéré que le coût global pour la SNCF est très supérieur à l'évaluation qu'elle en donne.

La Cour relevait en 2010 que la SNCF ne fournissait aucune indication sur le coût des facilités de circulation dans l'annexe à ses comptes annuels. C'est toujours le cas aujourd'hui, alors que l'exigence de transparence financière imposerait la mention d'un ordre de grandeur du manque à gagner correspondant.

II - Les facilités de circulation accordées à des tiers : une générosité à mieux maîtriser

A - Malgré la multiplication des conventions, la persistance de droits injustifiés

À partir d'une interprétation extensive des dispositions du décret-loi du 12 novembre 1938, qui, outre les cheminots et leurs ayants-droit, prévoyait la fourniture de facilités de circulation à des fonctionnaires des organismes publics chargés de la tutelle ferroviaire ainsi qu'à diverses personnes « qui concourent à l'exécution du service des chemins de fer », la SNCF a accordé, à son initiative ou à la demande du ministère de tutelle, des facilités à un nombre important de bénéficiaires extérieurs.

Un certain nombre de ces facilités sont fondées sur des conventions qui, moyennant une contrepartie financière versée à la SNCF, fournissent à des catégories de bénéficiaires une gratuité de circulation pour des déplacements de service sur tout ou partie du réseau. La plupart de ces conventions, qui lient la SNCF à divers organismes publics, n'appellent pas d'observations particulières.

On relèvera néanmoins le cas du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie qui est lié avec la SNCF par trois conventions, dont l'une, spécifique à la direction générale des

infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), prévoit la fourniture de cartes personnelles de libre circulation à un certain nombre d'agents « au titre des missions de surveillance et de contrôle des chemins de fer qu'ils exercent ». Or si certaines de ces facilités paraissent effectivement justifiées par l'exercice de missions concourant directement au service ferroviaire, telles celles attribuées aux agents de la permanence « accidents » de la sous-direction de la sécurité et de la régulation ferroviaire, d'autres correspondent au maintien de droits acquis dont la justification actuelle apparaît inexistante.

Ainsi, pour des raisons qui ne sont pas apparues clairement à la Cour, 509 contrôleurs des transports terrestres disposaient début 2013 d'une carte de circulation régionale, théoriquement destinée à un usage professionnel mais pouvant en pratique être utilisée à titre privé. Or le concours apporté par ces fonctionnaires, qui dépendent de la sous-direction des transports routiers, à l'exécution du service des chemins de fer apparaît des plus limités.

De même, des fonctionnaires du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie qui ont été autrefois en poste à la direction des transports terrestres continuent de bénéficier, au titre des droits acquis, de facilités de circulation semblables à celles des cheminots, d'où leur dénomination d'« assimilés ». Ce régime des « assimilés » a été mis en extinction au 30 juin 2004 : il continue donc de s'appliquer aux agents en activité ou en retraite qui en bénéficiaient à cette date, ainsi qu'à leurs ayants droit¹³², mais pas à leurs collègues moins anciens occupant le même type de fonctions. La fourniture de facilités de circulation aux « assimilés » est intégralement à la charge de la SNCF, l'État, contrairement à ce qui avait été initialement convenu, ne lui versant aucune contrepartie à ce titre.

Il serait souhaitable que le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie rationalise la gestion des facilités de circulation de ses personnels en la regroupant dans une convention unique prévoyant une contrepartie financière. En aucun cas, les agents publics chargés de fonctions de tutelle ou de contrôle sur la SNCF ne devraient bénéficier, pour eux ou leur famille, de facilités de circulation utilisables à titre privé.

Enfin, les conventions conclues entre la SNCF, l'Assemblée nationale et le Sénat pour la fourniture de cartes de libre circulation aux parlementaires et de cartes demi-tarif à leur conjoint prévoient une contrepartie financière payée à l'entreprise par les assemblées.

¹³² Soit près de 1 000 personnes à la fin de l'année 2012.

Cependant, son montant est bas puisqu'il représente moins de 30 % du tarif commercial de ces cartes, alors que, par exemple, la convention avec un ministère comptant un nombre important d'agents bénéficiaires est fondée sur un prix de 70 % du tarif commercial.

B - Une nécessaire remise en ordre des facilités accordées à des personnalités publiques

Des facilités de circulation sont accordées sur décision du président de la SNCF, sans aucune contrepartie financière, à un certain nombre de « personnes rendant ou ayant rendu des services éminents aux chemins de fer »¹³³.

On trouve parmi les bénéficiaires certaines personnes ayant effectivement tenu des responsabilités importantes touchant au secteur ferroviaire (par exemple d'anciens présidents, administrateurs ou directeurs généraux de la SNCF, des responsables d'organismes proches de la SNCF). Mais, en application d'usages anciens ou de la politique de relations publiques de l'entreprise, on constate que des facilités de circulation sont également accordées à plusieurs dizaines de personnalités, responsables et anciens responsables de l'exécutif ou responsables de hautes institutions administratives ou judiciaires, et dans certains cas à leurs proches, donc à des bénéficiaires n'ayant pas de lien spécifique avec le monde ferroviaire.

L'exigence de transparence requiert que les conditions d'octroi de facilités individuelles à des tiers correspondent à des critères objectifs approuvés par le conseil d'administration de la SNCF, et fassent l'objet de procédures appropriées pour en assurer le respect et en permettre le contrôle. S'agissant des responsables publics, les facilités attribuées devraient donner lieu à la passation systématique de conventions avec les institutions ou organismes dont ils dépendent, assorties d'une contrepartie financière pour la SNCF.

¹³³ Selon les termes d'un arrêté du 25 février 1939 du ministre des travaux publics, précisant les modalités d'application du décret-loi de 1938 précité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il n'est pas interdit à une entreprise de faire bénéficier ses salariés d'avantages en nature et de tarifs préférentiels sur ses propres produits ou services. La Cour ne préconise donc pas la suppression des facilités de circulation que la SNCF accorde à ses personnels et qu'elle présente comme constitutives de l'« identité cheminote ».

Des évolutions sont pourtant nécessaires et possibles. Il s'agit, dans le respect des règles sociales et fiscales et en application de règles internes claires, de s'assurer régulièrement de la pertinence du système par rapport à la politique salariale et sociale de l'entreprise, en ayant soin d'en maîtriser l'ampleur et le coût, et d'en contrôler effectivement la mise en œuvre.

C'est donc à un exercice de « remise à plat », encore jamais entrepris, que la SNCF devrait procéder, en liaison avec les institutions représentatives du personnel. La perspective de l'ouverture du transport ferroviaire des voyageurs à la concurrence donne l'occasion, et même rendra nécessaire d'ouvrir le dossier.

Il conviendrait que soient également revus les nombreux et complexes dispositifs accordant des facilités personnelles de circulation à des bénéficiaires sans lien avec la SNCF. Là aussi, les facilités accordées ont tendu à dépasser le cadre initial, et leur maintien serait problématique dans le contexte d'ouverture à la concurrence.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. réviser les modalités d'attribution et de gestion des facilités de circulation accordées aux personnels de la SNCF, notamment :*
 - en supprimant les facilités de circulation accordées aux ascendants ;*
 - en rendant quérables les facilités accordées aux autres ayants droit ;*
 - en achevant le travail de rationalisation des différents droits ;*
 - en se dotant des instruments nécessaires pour mesurer l'usage individuel de ces facilités ;*

-
- *en augmentant le nombre de lignes ferroviaires et de plages horaires interdites à l'usage des facilités personnelles de circulation ;*
 - 2. *appliquer aux facilités de circulation le droit commun de la prise en charge des contributions sociales ;*
 - 3. *appliquer le régime fiscal des avantages en nature aux facilités de circulation ;*
 - 4. *mentionner dans l'annexe aux comptes annuels de la SNCF une estimation du coût des facilités de circulation incluant le manque à gagner qu'elles entraînent ;*
 - 5. *à l'exception des personnels de contrôle qui ne sauraient bénéficier de telles facilités, ne délivrer des facilités de circulation à des tiers agents de l'État ou membres d'institutions publiques que pour des motifs de service et dans le cadre de conventions prévoyant une contrepartie financière effective pour la SNCF ;*
 - 6. *soumettre à l'approbation et au contrôle régulier du conseil d'administration de la SNCF :*
 - *un régime révisé des facilités de circulation accordées à ses personnels et leurs ayants droit, intégrant les recommandations précédentes ;*
 - *la définition de critères objectifs pour la délivrance de ces facilités à des tiers.*
-

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	340
Ministre délégué auprès du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche	341
Président de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF)	343
Directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)	345

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
--

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous avons pris connaissance avec intérêt de votre analyse et de vos recommandations, et en particulier de vos constats relatifs à l'extension progressive du nombre des bénéficiaires, la contribution modeste des bénéficiaires ne permettant pas de couvrir les coûts directs supportés par la SNCF ainsi que l'ordre de grandeur de plusieurs dizaines de millions d'euros du manque à gagner pour la SNCF, ce qui en fait un coût substantiel malgré l'existence d'un certain intervalle d'incertitude.

Tout d'abord, nous partageons l'idée que le principe de ces facilités doit être maintenu, car elles font partie intégrante du pacte social qui lie les cheminots à l'entreprise.

Toutefois, les recommandations de la Cour doivent inciter la SNCF à poursuivre l'effort de modernisation et de rationalisation qu'elle a déjà engagé.

Notamment, il nous semble nécessaire d'assurer une traçabilité individuelle de ces facilités, afin d'en évaluer plus finement le coût pour l'entreprise, d'en permettre un meilleur contrôle, d'améliorer l'information financière du conseil d'administration sur ce sujet mais aussi d'affiner la problématique de leur traitement fiscal et au titre des cotisations sociales.

Toute évolution du système, qui relève avant tout de la responsabilité de la direction de l'entreprise, devrait évidemment faire l'objet d'une concertation sociale approfondie.

***RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE
DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'ÉNERGIE, CHARGÉ DES TRANSPORTS, DE LA MER ET DE
LA PÊCHE***

Ce projet appelle de ma part les remarques suivantes.

1. Concernant le principe même des facilités de circulation et les travaux déjà réalisés par la SNCF

La Cour relève à juste titre « qu'il n'est pas interdit à une entreprise de faire bénéficier ses salariés d'avantages en nature et de tarifs préférentiels sur ses propres produits ou services ». Je remarque ainsi que la Cour ne préconise pas la suppression des facilités de circulations que la SNCF accorde à ses salariés. En effet, les facilités de circulations accordées aux personnels de la SNCF relèvent d'avantages normaux accordés à ses salariés, à l'instar de la pratique d'autres grandes entreprises. Je considère que ces facilités de circulation font partie du contrat qui lie les cheminots à l'entreprise et que toutes éventuelles évolutions du dispositif ne pourraient intervenir qu'après négociations avec les partenaires sociaux. Ainsi et même si les textes d'attribution de ces facilités méritent sans doute d'être clarifiés, après concertation avec les partenaires sociaux, il m'apparaît normal qu'au-delà des cheminots, les retraités puissent en bénéficier ainsi que d'autres populations d'ayants droit dans le cadre de la politique sociale de la SNCF. Je note par ailleurs qu'au vu des chiffres transmis par la Cour, le nombre de bénéficiaires a baissé de 10 % depuis 2009.

De plus, il m'apparaît important de souligner les travaux déjà réalisés par la SNCF à la suite notamment du rapport de 2010 afin de rationaliser le dispositif tout en maintenant les principes de cette politique sociale. Je pense notamment à l'introduction du Pass Carmillon, doté d'une puce électronique et relié à une base de données centrale, qui a constitué une avancée notable permettant de tendre vers une meilleure gestion du dispositif et d'éviter des pratiques de multi-réservations par une personne.

2. Concernant le manque à gagner pour la SNCF

La Cour estime à plus d'une centaine de millions d'euros le manque à gagner des facilités de circulation pour l'entreprise. La SNCF évalue quant à elle la perte de recettes à 21 M€, pour l'année 2010. Cette différence d'approche s'explique notamment par le fait que la SNCF ne comptabilise le manque à gagner que pour les trains à réservation complets où effectivement les réservations par les bénéficiaires de facilités de circulations ont un effet d'éviction sur les autres voyageurs. Cette approche peut être certes complétée par la prise en compte d'autres effets mais il est difficile de partager l'idée selon laquelle l'usage de trains non complets par des bénéficiaires de facilités de circulation ferait perdre des recettes à l'entreprise.

3. Concernant les régularisations au titre des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu

Comme le remarque la Cour, un premier effort a été entrepris avec la signature d'une convention provisoire en 2010 entre l'entreprise et l'ACOSS. Il appartient à l'entreprise et aux organismes sociaux de poursuivre ce travail.

4. Concernant les facilités de circulation accordées aux agents du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Le nombre de personnes auxquelles s'applique le régime de l'assimilation est en décroissance régulière. Ainsi, le nombre d'agents de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) qui en bénéficiaient en 2008 était de 126 ; il est de 90 pour 2013, soit une baisse de 30 % en cinq ans.

Concernant les facilités accordées aux contrôleurs de transports terrestres, je souligne que cette catégorie d'agents est habilitée, suivant les termes de l'article L. 1252-3 du code des transports, au contrôle du transport des marchandises dangereuses par voie ferroviaire ou guidée, routière ou fluviale. Leurs missions ont donc bien un lien direct avec le contrôle des chemins de fer et l'attribution de facilités de circulation est justifiée.

Concernant la convention passée par la DGITM « relative aux cartes de circulation délivrées à certains personnels du ministère chargé des transports », qui arrive à terme fin 2013, il sera tenu compte des préconisations de la Cour lors de son renouvellement. Par ailleurs, l'extinction progressive du dispositif pour le personnel de la DGITM relevant de l'assimilation sera poursuivie.

5. Concernant les facilités de circulation accordées aux personnalités publiques

Je considère comme la Cour que les conditions d'octroi de ces facilités doivent respecter des critères objectifs arrêtés par le conseil d'administration de l'entreprise.

***RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES
CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)***

Comme le souligne à juste titre la Cour, les facilités de circulation constituent un sujet identitaire, étroitement lié à l'entreprise, et plus largement à l'histoire du monde ferroviaire. L'existence de telles facilités au sein de toutes les entreprises ferroviaires européennes en atteste. Les cheminots sont, en France comme ailleurs, extrêmement attachés à ces facilités, qui sont le signe tangible de leur appartenance à une communauté professionnelle. Il importe donc de prendre en compte cette dimension dans les perspectives d'évolution d'un dispositif symbolique de leur lien avec l'entreprise et de son histoire sociale.

A la suite d'un précédent rapport de la Cour, SNCF a engagé un important effort de modernisation de la gestion de ces facilités, de manière à permettre un meilleur contrôle de l'utilisation de celles-ci. Comme le relève la Cour, cet effort a commencé à porter ses fruits grâce à la mise en place du « Pass Carmillon » pour les collaborateurs de l'entreprise. Ces chantiers d'amélioration et de rationalisation se poursuivent. On peut mentionner en particulier la mise en service au printemps 2013 d'un nouvel outil informatique qui permet de gérer l'ensemble des bénéficiaires, actifs, retraités et ayants droits au sein d'une base de données unique.

Les règles applicables ne restent pas non plus figées. Ainsi, un nouveau référentiel concernant les agents retraités a été mis en vigueur début octobre 2013, mettant fin notamment aux disparités que souligne la Cour entre le régime applicable aux retraités contractuels et aux retraités qui relèvent du statut de cheminot. Divers autres ajustements ont été réalisés, par exemple sur les ex-conjoints lors du décès de l'ouvrant-droit ou, depuis 2009, l'indexation sur l'évolution annuelle des salaires des tarifs de réservation acquittés par les cheminots. L'indication selon laquelle « la sensibilité sociale du sujet freine toute tentative de simplification et a dissuadé jusqu'à présent toute réflexion sur la modernisation d'ensemble d'un dispositif vieux de 75 ans » ne semble donc pas reposer sur une juste appréciation des améliorations progressives apportées au système. La Cour souligne du reste les progrès réalisés sur les outils de gestion depuis 2009.

La Cour recommande d'amplifier cet effort de rationalisation en révisant les modalités d'attribution et de gestion des facilités de circulation. SNCF est attaché à la pérennité du dispositif prévu dans le décret-loi du 12 novembre 1938, qui constitue la base juridique des facilités accordées à ses salariés et à leurs ayants-droits. C'est dans le plein respect des principes essentiels de ce décret qu'une évolution de certaines dispositions mentionnées par la Cour pourra être envisagée, après concertation avec les partenaires sociaux.

S'agissant des relations avec les organismes tiers, je suis favorable à la pleine mise en œuvre de la recommandation visant à conventionner, moyennant contrepartie financière, la délivrance de facilités de circulation. Par ailleurs, la délivrance des facilités attribuées à l'initiative de l'entreprise

à un nombre réduit de bénéficiaires pour des motifs commerciaux ou de relations publiques sera aussi rendue plus transparente par la définition de critères génériques et de processus appropriés qui seront repris dans un document approuvé par le Conseil d'administration.

Au plan financier, la fourchette de « manque à gagner » résultant pour l'entreprise de l'existence des facilités de circulation, telle que la Cour la décrit, repose sur des hypothèses très incertaines et des approximations trop importantes pour aboutir à un résultat robuste. L'approche par l'effet d'éviction est la seule méthode qui permette de disposer d'un coût avéré.

Enfin, l'évolution du traitement social et fiscal des facilités de circulation recommandée par la Cour nécessite de tenir compte de l'extrême diversité d'utilisation de ces facilités, marquée par une forte imbrication entre usages professionnel et privé. La reconnaissance de principe des facilités comme accessoire en nature au contrat de travail n'épuise donc pas à elle-seule la problématique de leur traitement social et fiscal. Je vous confirme à cet égard que SNCF, avec les autres acteurs concernés, en particulier l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, est engagé dans la recherche de solutions appropriées à ce sujet.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'AGENCE CENTRALE
DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE (ACOSS)**

L'ACOSS souhaite porter à la connaissance de la Cour que les travaux d'élaboration d'une nouvelle convention couvrant la période courant à compter du 1^{er} janvier 2013 sont en cours, et prendra en compte autant que possible les observations et recommandations formulées par la Cour, en prévision d'un projet finalisé en janvier 2014.
