

# Le transport ferroviaire régional de voyageurs en France : à la lumière de la théorie néo-institutionnaliste et des comptes de surplus

**Par Christian DESMARIS**

Thèse de doctorat en Sciences économiques  
*Mention Économie des Transports*

Sous la direction d'Yves CROZET

Présentée et soutenue publiquement le 2 avril 2010

Membres du jury : Yves CROZET, Professeur des universités, Université Lyon 2 Claude MENARD, Professeur des universités, Université Paris 1 Jean-Pierre HEMMERY, Expert Jean-Louis MALO, Professeur Honoraire Bruno FAIVRE D'ARCIER, Professeur des universités, Université Lyon 2 Jean-Henry GATHON, Professeur d'université, Université de Liège



# Table des matières

|                                                                                                                                                                        |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Contrat de diffusion . . .                                                                                                                                             | 5          |
| [Avertissement] . . .                                                                                                                                                  | 6          |
| [Epigraphe] . . .                                                                                                                                                      | 7          |
| Avant-propos . . .                                                                                                                                                     | 8          |
| Introduction générale . . .                                                                                                                                            | 9          |
| <b>Première partie La problématique de la régulation du monopole ferroviaire de la SNCF face aux mutations de l'environnement institutionnel en Europe. . .</b>        | <b>16</b>  |
| Introduction . . .                                                                                                                                                     | 16         |
| <b>Chapitre 1. La régulation du transport ferroviaire de voyageurs en France : le maintien d'un important pouvoir de monopole de l'opérateur historique . .</b>        | <b>17</b>  |
| Introduction du chapitre 1 . . .                                                                                                                                       | 17         |
| 1. Les distorsions relatives au pouvoir de monopole . . .                                                                                                              | 18         |
| 2. Relâchement organisationnel et inefficience productive : essais de mesure dans le cas de la SNCF . . .                                                              | 35         |
| 3. La régulation de la SNCF : illustration emblématique d'une tutelle bienveillante et capturée ? . . .                                                                | 52         |
| Conclusion du chapitre 1 . . .                                                                                                                                         | 84         |
| <b>Chapitre 2. Le cadre légal du transport régional de voyageurs en France dans le contexte européen de libéralisation du transport ferroviaire . .</b>                | <b>86</b>  |
| Introduction du chapitre 2 . . .                                                                                                                                       | 86         |
| 1. Mise en perspective critique de l'évolution réglementaire européenne des transports ferroviaires . . .                                                              | 87         |
| 2. Les spécificités de la régulation ferroviaire en France depuis la régionalisation ferroviaire et la dérégulation européenne . . .                                   | 124        |
| Conclusion du chapitre 2 . . .                                                                                                                                         | 154        |
| <b>Deuxième partie La régionalisation ferroviaire en France : d'une mutation de l'environnement institutionnel aux arrangements institutionnels Régions / SNCF . .</b> | <b>156</b> |
| Introduction . . .                                                                                                                                                     | 156        |
| <b>Chapitre 3. Approche comparative de l'environnement institutionnel de la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs en France . .</b>                    | <b>157</b> |
| Introduction du chapitre 3 . . .                                                                                                                                       | 157        |
| 1. La loi SRU et le TER : un cadre légal ouvert favorable à l'initiative contractuelle . . .                                                                           | 159        |
| 2. Comparaison du "modèle économique SNCF-TER" avec les contractualisations du transport public urbain . . .                                                           | 178        |
| 3. Mise en perspective européenne du "modèle économique SNCF-TER" . . .                                                                                                | 189        |
| Conclusion du chapitre 3 . . .                                                                                                                                         | 221        |
| <b>Chapitre 4. La régionalisation ferroviaire en pratique. Proposition de décryptage des arrangements institutionnels Régions / SNCF . .</b>                           | <b>222</b> |
| Introduction du chapitre 4 . . .                                                                                                                                       | 223        |
| 1. Théories des contrats, de la sous-traitance et méthodologie . . .                                                                                                   | 224        |
| 2. Les modes de gouvernance des TER : présentation de nos résultats . . .                                                                                              | 245        |
| Conclusion du chapitre 4 . . .                                                                                                                                         | 276        |
| <b>Conclusion de la deuxième partie . . .</b>                                                                                                                          | <b>279</b> |

|                                                                                                                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Troisième partie Propositions méthodologiques et premiers résultats d'une évaluation de la régionalisation ferroviaire par la méthode des comptes de surplus . .</b> | <b>281</b> |
| <b>Introduction . .</b>                                                                                                                                                 | <b>281</b> |
| <b>Chapitre 5. Proposition de transposition de la méthode des comptes de surplus au transport régional de voyageurs . .</b>                                             | <b>282</b> |
| <b>Introduction du chapitre 5 . .</b>                                                                                                                                   | <b>282</b> |
| <b>1. La méthode des comptes de surplus : une analyse différentielle au service de l'évaluation de la performance des organisations . .</b>                             | <b>283</b> |
| <b>2. La transposition de la méthode des comptes de surplus aux comptes SNCF-TER . .</b>                                                                                | <b>302</b> |
| <b>3. Les limites méthodologiques inhérentes à notre objet d'étude et des propositions de dépassement . .</b>                                                           | <b>318</b> |
| <b>Conclusion du chapitre 5 . .</b>                                                                                                                                     | <b>332</b> |
| <b>Chapitre 6. La régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs en France : premiers résultats d'une évaluation par la méthode des comptes de surplus . .</b>   | <b>333</b> |
| <b>Introduction du chapitre 6 . .</b>                                                                                                                                   | <b>333</b> |
| <b>1. Résultats transversaux sur l'échantillon des sept régions expérimentatrices de 2002 à 2005 . .</b>                                                                | <b>334</b> |
| <b>2. Etude approfondie de deux régions TER clés : le Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes . .</b>                                                                         | <b>344</b> |
| <b>3. A la recherche des spécificités régionales et des bonnes pratiques . .</b>                                                                                        | <b>356</b> |
| <b>Conclusion du chapitre 6 . .</b>                                                                                                                                     | <b>374</b> |
| <b>Conclusion générale . .</b>                                                                                                                                          | <b>381</b> |
| <b>Liste des sigles et abréviations . .</b>                                                                                                                             | <b>390</b> |
| <b>Bibliographie . .</b>                                                                                                                                                | <b>393</b> |
| <b>1. Ouvrages . .</b>                                                                                                                                                  | <b>393</b> |
| <b>2. Travaux universitaires et communications . .</b>                                                                                                                  | <b>400</b> |
| <b>3. Rapports et études . .</b>                                                                                                                                        | <b>405</b> |
| <b>4. Articles . .</b>                                                                                                                                                  | <b>412</b> |
| <b>5. Conventions TER Régions / SNCF . .</b>                                                                                                                            | <b>424</b> |
| <b>6. Sources normatives . .</b>                                                                                                                                        | <b>425</b> |
| <b>7. Archives sonores (Consultées le 08/10/2009). . .</b>                                                                                                              | <b>427</b> |
| <b>8. Sites web . .</b>                                                                                                                                                 | <b>427</b> |
| <b>[Annexes] . .</b>                                                                                                                                                    | <b>429</b> |

## Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « [Paternité – pas d'utilisation commerciale - pas de modification](#) » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.

## **[Avertissement]**

L'Université n'entend donner ni approbation, ni réprobation aux idées exprimées dans cette thèse, elles doivent être considérées comme propres à leur auteur.

## [Epigraphe]

*"The best of all monopoly profits is a quiet life", John Hicks, (1935),  
Econometrica, p. 8.*

## **Avant-propos**

Au terme de ces six années, ponctuées par la préparation de cette thèse, qui ont trop souvent privé les miens de la disponibilité et de l'attention qu'ils étaient en droit d'attendre, je leur adresse un immense merci pour leur bienveillance, leur patience et leur soutien.

Je pense tout d'abord à mon épouse, Isabelle, qui a été l'aiguillon le plus constant et le plus perspicace, pour m'amener à conduire cette aventure jusqu'au bout. Je pense bien sûr à mes enfants, Laura, Damien et Julien, qui ont dû accepter tous ces temps dérobés pour un objet dont le sens leur échappait.

Je pense aussi à ceux qui m'ont soutenu, amis et famille, Eric, Joël, Gilbert, William, Julien, David-André, Hélène et Marc pour leur présence et leur intérêt pour ce travail, mais surtout Alain, Patricia et Gérard, pour leur si précieuse relecture.

Je pense également à mes collègues du Laboratoire d'Economie des Transports, Yves Crozet, Alain Bonnafous et Bruno Faivre d'Arcier pour leurs conseils avisés et leur accompagnement bienveillant. J'aurais plaisir à y associer, Martine, Sylvie et Jean-Pierre pour leur particulière sollicitude.

De l'Institut d'Etudes Politiques, je ne manquerai pas de remercier, Daniel Dufourt et Gilles Pollet, Directeurs de l'IEP de Lyon, pour leur appui constant, mais aussi Carole et Leila, pour leurs nombreux services qui m'ont facilité la tâche.

Je tiens également à remercier tous ceux et celles qui dans les Régions, Directeurs Généraux de Services, Responsables des Pôles Transports ou du Contrôle de gestion, et en particulier Jacques Gangler, Sylvie Lanvin et Marie-Aimé Bailly, m'ont accordé de leur confiance et de leur temps en me communiquant les Conventions, les données de gestion TER et bien souvent aussi quelques informations précieuses à la compréhension de cet univers particulier. J'espère que mon propos ne trahira pas leur pensée.

Que ceux et celles que j'aurais oubliés soient également remerciés et partagent aussi ma fierté d'avoir pu mener à bien ce travail de recherche.



# Introduction générale

La question de la régulation des monopoles naturels est un objet traditionnel de la science économique et plus précisément de l'économie publique. Partout dans le monde, le transport ferroviaire, plus que tout autre secteur, a été le sujet d'une très large régulation de la part de la puissance publique. La tarification, les conditions d'entrée et de sortie du secteur, les relations verticales, les méthodes de comptabilité et même les conditions d'exploitation (en particulier afférentes à la sécurité des trafics) ont toutes été objets d'une certaine forme de contrôle du gouvernement. L'application des principes de l'économie publique à la régulation de ce secteur reposait expressément sur l'hypothèse selon laquelle les caractéristiques techniques et économiques fondamentales de l'industrie du chemin de fer empêchaient une organisation concurrentielle et le recours aux capacités régulatrices du marché. L'industrie du chemin de fer est en effet une industrie très particulière<sup>1</sup> : ses coûts fixes considérables, notamment en matière d'infrastructure, rendent difficiles son financement par des capitaux privés, alors que la qualité de ses infrastructures conditionne directement les conditions d'exploitation ; sa production donne également lieu à de fortes économies d'échelle, dans la mesure où la desserte d'un nouveau client se fait à un coût marginal réduit ; enfin, sa production, qui est soumise à de fortes contraintes techniques (de sécurité et de régulation des trafics en particulier), est génératrice de fortes externalités positives sur l'environnement (faible empreinte écologique, effet positif sur l'aménagement du territoire, concrétisation du droit à la mobilité...), qui en font bien souvent un service public.

Cependant, les conditions mêmes qui rendaient nécessaires cet appel à la régulation, ont également contribué à en rendre l'exercice difficile. De nombreux faits, depuis une trentaine d'année, attestent d'une situation *devenue critique* sur le plan commercial, économique et financier, pour la plupart des entreprises ferroviaires dans le monde : perte de parts de marché et déclin prononcé de la part modale du fer ; quasi-absence de stratégie de réduction des coûts et d'innovation, amenant à des coûts d'exploitation prohibitifs et à un niveau d'investissement insuffisant ; médiocre qualité de service décrite par ses utilisateurs même et, au final, un coût considérable et toujours croissant pour la Collectivité<sup>2</sup>.

Cette situation, faisant douter de la pérennité même de ce mode de transport, a amené les économistes, mais aussi les politiques, à engager une réflexion visant à approfondir la mesure de la performance des compagnies ferroviaires et à redéfinir les modalités de régulation optimale de cette activité<sup>3</sup>. Le constat était devenu patent d'une incapacité de cette industrie à savoir rencontrer sa demande, au prix d'un coût considérable et toujours croissant pour la Collectivité. Mauvaise répartition du trafic entre les modes de transport, capacités de production excédentaires, coûts d'exploitation excessifs,

<sup>1</sup> Pour les caractéristiques de l'industrie du chemin de fer, voir Campos et Cantos (1999), *Rail Transport Regulation*, World Bank.

<sup>2</sup> Voir notamment Oum T. H., Waters II W. G. et Yu C., (1999) ; Gathon (1986) ; Gathon et Perelman (1987) ; Gathon et Perelman (1989).

<sup>3</sup> Voir en particulier Campos et Cantos (1999) ; Kessides et Willig (1995) ; Kopicki et Thompson (1995) ; Else et James (1995) ; Preston (1994) ; Oum T. H. et Yu C., (1994) ; Nash (1985) ; World Bank (1982) ; Friedlaender (1971).

décisions d'investissement insuffisantes ont le plus souvent été le résultat de politiques de réglementation malavisées<sup>4</sup>.

Dès la fin des années 1960, la régulation a, généralement<sup>5</sup>, été considérée comme responsable d'une grande partie de cette déplorable situation des chemins de fer et de son incapacité à protéger l'intérêt public. Les formes anciennes de régulation étaient notamment accusées d'être incapables de produire les incitations suffisantes, pour exiger des sociétés nationales de chemins de fer de se concentrer sur la création de nouvelles sources de revenus et sur l'amélioration du niveau de service ou, de tenter de réduire leurs coûts, au lieu d'attirer l'attention du Gouvernement lors de la négociation annuelle du budget<sup>6</sup>.

Il parut alors nécessaire de remettre en cause ce paradigme et de proposer des principes pour la restructuration de la réglementation des chemins de fer dans un sens plus favorable à l'intérêt public. De nombreuses réformes allaient partout être entreprises. Leur mise en œuvre et leurs effets sont généralement encore en cours. Ces réformes, diverses d'un pays à l'autre, associent de multiples composantes : plus de concurrence et une plus grande place aux mécanismes de marché, voire aux financements et aux acteurs privés ; une transformation des grands conglomérats d'Etat en entreprises commerciales, devenant plus attentives aux attentes de leur marché dans la définition de leur offre de services ; une désintégration partielle des compagnies historiques intégrées, allant parfois jusqu'à la privatisation, et, dernièrement, la mise en place d'un régulateur de secteur, indépendant tant des opérateurs que du Gouvernement. Ces réformes ont donné lieu à une abondante littérature<sup>7</sup>.

Dans ce contexte de réforme de la régulation du chemin de fer, comment l'Europe s'est-elle située ? L'Union européenne a d'abord modifié sa réglementation dans le but d'améliorer la transparence et l'efficacité des concours apportés par les pouvoirs publics au service public ferroviaire (règlement 1191/69/CEE modifié par le règlement 1893/91/CEE). Cette réglementation a amené, d'une part, les hommes politiques à mieux se confronter aux conséquences financières de leurs choix et, d'autre part les opérateurs ferroviaires à faire face à de fortes incitations à satisfaire les objectifs de coût implicite dans le contrat. Elle a ensuite, par l'intermédiaire de la Commission, proposé un schéma d'orientation visant à inscrire l'avenir du transport ferroviaire dans une perspective économique plus assurée, moins dépendante des financements publics et plus favorable aux objectifs de l'Union en termes de développement durable.

---

<sup>4</sup> Nous relèverons, en illustration de ce propos, l'analyse effectuée par la Commission européenne, dans le cadre du Livre Blanc sur le transport ferroviaire de 1996 : "La gestion des chemins de fer est largement responsable de leur déclin. Les problèmes rencontrés par les transports ferroviaires sont cependant largement dus aux relations entre l'Etat et les compagnies de chemins de fer. Les Etats ont généralement refusé aux compagnies de chemins de fer la liberté dont jouissent les entreprises commerciales. Outre des interférences politiques à des fins immédiates, les autorités ont eu tendance à exiger le maintien de services largement en dessous du seuil de rentabilité. Les investissements dans les chemins de fer ont souvent été inadéquats ou mal orientés, et ont donc pesé sur les finances publiques. Les gouvernements ont compensé les pertes par d'importantes subventions dénuées d'objectifs précis, tels l'amélioration de l'efficacité. Par ailleurs, les objectifs financiers étaient souvent imprécis.", COM/96/421, p. 10.

<sup>5</sup> Voir notamment Cantos et Maudos (2001) ; Gathon et Pestieau (1995).

<sup>6</sup> Cette présentation des défaillances de la régulation de l'industrie ferroviaire doit beaucoup à l'article de I. N. Kessides et R. D. Willig (1995), *Restructuring Regulation of the Rail Industry for Public Interest*, réalisé sous l'égide de la Banque Mondiale.

<sup>7</sup> Pour ne citer ici que les études ne portant pas principalement sur les pays européens : OCDE (2006) ; Cantos et Campos (2005) ; Thompson (2003a et 2003b) ; Estache et alii. (2002) ; Thompson et Estache (2001), Cantos et Campos (2000).

Cette stratégie de revitalisation des chemins de fer européens, largement relayée par une réécriture de la réglementation européenne, repose sur plusieurs propositions : assainissement des finances des compagnies ferroviaires ; introduction progressive de nouvelles formes de concurrence (par et pour le marché) ; organisation d'une plus grande interopérabilité, favorable à une intégration des systèmes ferroviaires nationaux et, enfin, encadrement des activités de service public, par la contractualisation plus rigoureuse et plus transparente.

Les modalités et les résultats de ces réformes ont donné lieu à de nombreuses<sup>8</sup> et instructives études<sup>9</sup>. Plusieurs constats émergent de cette littérature. S'il apparaît tout d'abord, que le marché du transport ferroviaire européen est entré dans un processus fondamental de réforme, initialement mené par les Etats, et ensuite approfondi par la législation européenne, la conduite des réformes a emprunté des sentiers et des rythmes particulièrement différents, rejetant l'idée *a priori* recevable d'un modèle unique et optimal des réformes. Certaines réformes ont par exemple conduit à une stricte séparation entre infrastructure et service, alors que d'autres ont maintenu un certain degré d'intégration entre les deux. Mais partout, l'interdépendance des acteurs du système ferroviaire s'est imposée comme dimension structurelle incontournable de cette industrie.

Il s'avère ensuite illusoire de concevoir un véritable rééquilibrage des parts modales, au profit du fer, sans instaurer une politique globale des transports, qui intègre une réflexion sur la tarification des infrastructures. L'observation montre également que, si les réformes se sont partout accompagnées d'effets positifs, des erreurs ont été commises et des améliorations restent possibles. Enfin, les réformes ne sont pas restées neutres en matière de performances. Les performances opérationnelles des chemins de fer se sont sensiblement améliorées comme en témoignent le redressement du trafic et des conditions économiques d'exploitation<sup>10</sup>, ainsi que le moindre appel aux concours publics, en matière d'exploitation (NERA, 2004).

Dans le domaine du transport de voyageurs, en dépit des réformes et notamment de l'ouverture à la concurrence (encore en cours d'implémentation), la contractualisation publique joue un rôle primordial : en 2004, au moins 90% des voyageurs-km étaient en Europe couverts par une forme de convention de service public (NERA, 2004). Les versements, en contrepartie des obligations de service public dans l'UE-15 s'élevaient, alors à 10 milliards d'euros environ. Signe d'une amélioration de la situation, la part des contributions publiques à l'équilibre des coûts d'exploitation se réduit : elle est passée de 40% au cours de la période 1990-1995, à 30% dernièrement (29% en 2001, NERA, 2004 p. iv).<sup>11</sup> La forte tendance à la décentralisation des fonctions de définition et de financement

<sup>8</sup> Voir en particulier ERRAC (2006) ; CER (2005a et 2005b) ; Thompson (2003b) ; Rivera (2004) ; Kirchner (2004) ; IDEI (2003a et 2003b) ; Nash (2002, 2005) ; Nash et Rivera (2004) ; Preston (1996).

<sup>9</sup> Nous signalerons plus particulièrement l'étude, remarquable synthèse des voies empruntées et des résultats des réformes ferroviaires en Europe, co-rédigée par les plus grandes signatures, à l'initiative du CER, (CER, 2005a). La Communauté Européenne du Rail et des compagnies d'infrastructure (CER), qui réunit environ 70 compagnies européennes, principalement de l'Union européenne, en représente activement les intérêts vis-à-vis des instances communautaires.

<sup>10</sup> A titre d'illustration, le coût d'exploitation par unité produite est passé de 0,15 euros constants en 1990 à 0,13 euros par train-km en 2001 ; le trafic (fret et passager), sur la même période, s'est redressé de 17% (19% pour les seuls passagers) et les recettes commerciales totales ont augmenté de presque 8%. Pour plus de précisions, voir Annexe 1.

<sup>11</sup> Le National Economic Research Associates (NERA), a réalisé pour le compte de la Commission Européenne, une vaste et très instructive étude de l'état actuel, tant de la situation financière des compagnies ferroviaires, que de l'ensemble des contributions publiques versées en faveur du transport ferroviaire dans 27 pays européens. Voir aussi sur le sujet, CEMT (2006) et CER (2005b).

par les Etats vers les gouvernements locaux et les régions, en Allemagne, Suède, France, Italie et dans une moindre mesure ailleurs, n'est y certainement pas étrangère.

Dans ce contexte de réformes ferroviaires européennes, la France n'est pas restée inerte. Elle s'est engagée, tardivement et très progressivement, en comparaison avec nombre de pays voisins, dans une triple réforme. Tout d'abord, par la réforme de 1997, la France a répondu, par la création de RFF, à la directive 90/441/CEE qui imposait une séparation entre le gestionnaire d'infrastructure et l'exploitant ferroviaire historique. Mais, cette séparation institutionnelle s'avère insatisfaisante, en raison de la forte imbrication fonctionnelle de la SNCF et de RFF (Haenel, 2009). La loi SRU<sup>12</sup>, en décembre 2000, acta d'une seconde réforme, la régionalisation de la détermination et du financement du service de voyageurs, mais sans accorder, aux autorités organisatrices de transports (AOT), les Régions, la liberté de choix du prestataire. Enfin, au cours des années récentes, plusieurs textes ont apporté la traduction en droit national, des directives européennes appelant à l'ouverture à la concurrence du fret, puis progressivement, de celui des voyageurs.

Cette thèse s'inscrit dans ce questionnement économique général sur la recherche des outils de régulation des compagnies ferroviaires. Notre objet consistera en l'étude de la régulation du transport régional de voyageurs depuis la réforme introduite par la loi SRU du 13 décembre 2000 qui associe le maintien du monopole d'exploitation de la SNCF pour l'activité de Transport Express Régional (TER) avec la décentralisation aux Régions d'une prérogative jusqu'alors assurée de manière bureaucratique et centralisée (ministères de l'Economie et des Transports). Pour ce faire, nous nous appuierons principalement sur un cadre théorique, la théorie néo-institutionnelle et sur une méthodologie, à l'intersection des sciences économiques et des sciences de gestion, la méthode des comptes de surplus (MCS).

Le recours à l'analyse des institutions nous apparaît essentiel. L'apparition et la stabilisation des relations contractuelles dépendent des règles du jeu existantes, c'est-à-dire de "*l'environnement institutionnel*". Que ces règles soient formelles (administration, système judiciaire, associations professionnelles) ou informelles (culture, mœurs, coutumes), elles contribuent à faire exécuter le contrat ("*enforcement*"). Les institutions déterminent les *règles du jeu* qui s'imposent aux relations entre contractants. Nous rejoignons ici le propos de C. Ménard pour qui l'analyse des contrats nécessite de saisir leur interaction profonde avec leur environnement institutionnel.

***"En définitive, les contrats ne constituent pas un univers clos, et une part inéliminable du jeu des relations contractuelles provient de leur environnement institutionnel.", C. Ménard, (2000).***

L'analyse économique rejoint alors nécessairement d'autres disciplines, et tout particulièrement les sciences juridiques, mais aussi les sciences politiques, les sciences de gestion, l'histoire ou la sociologie.

Afin de disposer d'un outil capable de tester l'évolution des frontières de prix, et donc la nature des rapports contractuels à l'œuvre au sein du "système SNCF-TER", nous avons repris à notre compte, en la transposant, la méthodologie des comptes de surplus développée initialement par le CERC (Centre d'Etudes des Revenus et des Coûts) pour l'étude de la performance des entreprises publiques. Cette méthode, assez peu utilisée

---

<sup>12</sup> Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, JO du 14 décembre 2000.

aujourd'hui<sup>13</sup>, a pourtant été à diverses reprises sollicitée pour l'étude des performances des entreprises de chemin de fer (Gathon, 1986). Elle a également été pendant longtemps intégrée au tableau de bord de la SNCF et nous apparaît comme particulièrement adaptée à la mesure de la performance des entreprises publiques (CERC, 1994).

Notre point de départ consiste en une interrogation sur la pertinence du choix du Législateur, en France, d'engager la régionalisation du transport de voyageurs, en maintenant le monopole d'exploitation de l'opérateur historique. Cette interrogation, voire ce doute, se nourrissent des conclusions apportées par la théorie standard du monopole, qui voit dans cette configuration de marché de nombreux risques, en termes de bien-être pour la Collectivité et pour le consommateur, et qui redoute des phénomènes de capture de la Tutelle. Cette interrogation et cette hypothèse constituent le point de départ de notre recherche qui vise à apporter un éclairage nouveau sur la décentralisation de l'organisation et du financement du transport régional de voyageurs et le type de gouvernance à l'œuvre dans les relations contractuelles entre les Régions et leur prestataire obligé, la SNCF.

Notre problématique se déclinera par un questionnement portant sur trois points : le contexte de cette réforme d'abord, la nature de la nouvelle organisation mise en place par la régionalisation ferroviaire ensuite, et enfin, sa pertinence économique. Pour conduire ce questionnement, nous opterons pour un cheminement en trois étapes.

La première étape, conformément aux principes de la théorie institutionnaliste, visera à fixer le décor général sur un plan institutionnel (partie 1). Elle indiquera qui sont les acteurs et quelles sont les règles qui s'imposent au transport de voyageurs en France. Nous chercherons d'abord à apprécier la capacité du mode de régulation administratif et hiérarchique à contrer les risques afférant à la situation de monopole d'exploitation ferroviaire, et en particulier à en juguler les effets préjudiciables pour ses clients et pour la Collectivité. Pour ce faire, nous solliciterons successivement trois approches théoriques : la théorie standard du monopole, la théorie des organisations avec les notions de "slack organisationnel" et de "x-efficiency", puis la théorie de la capture de la réglementation (chapitre 1). Nous exposerons ensuite les modalités et les fondements économiques de la réforme de la réglementation du transport ferroviaire en Europe et ses traductions dans la réforme du transport ferroviaire en France, en particulier de voyageurs (chapitre 2). En France, les réformes ferroviaires, ainsi que la régionalisation ferroviaire, feront apparaître, par comparaison, une claire volonté du Législateur de ne pas déstabiliser l'équilibre économique de la SNCF, manifestement rétive à l'ouverture à la concurrence de ses marchés intérieurs. De ce premier questionnement, il résultera un doute sur la capacité des Régions, en tant que nouvelles AOT, à écrire des arrangements institutionnels favorables à leurs intérêts face au monopole ferroviaire, avantagé par sa capacité d'expertise et surtout par sa situation de partenaire obligé des Régions. Les Régions ont-elles eu la capacité de résister aux conséquences de la forte asymétrie informationnelle en leur défaveur et aux risques de comportements opportunistes de l'opérateur ferroviaire dans ce contexte de Tutelle plutôt relâchée ?

La seconde étape portera sur la régionalisation ferroviaire elle-même (partie 2). Elle visera à décrypter la nature du choix français de réforme du transport régional de voyageurs, et s'interrogera d'abord sur l'explicitation du "modèle économique

<sup>13</sup> J.-L. Malo (1989, pp. 462-463), pour qui "cette méthode [est] extrêmement puissante pour suivre les mécanismes de formation des revenus et des prix en fonction des progrès de la productivité", souligne que "la faible diffusion de cette méthode s'explique par des raisons essentiellement techniques". L'auteur évoque tout particulièrement la lourdeur des calculs et la difficulté, pour les non-experts, de l'interprétation en raison notamment de l'impact des conventions.

SNCF-TER" porté par la loi SRU, puis sur la nature des formes de gouvernance à l'œuvre entre les Régions et la SNCF. Pour ce faire, nous solliciterons l'économie des contrats, et plus particulièrement le cadre analytique de la théorie des coûts de transactions. L'unité d'analyse ne sera plus l'industrie ou le marché, mais la transaction. Nous commencerons par mettre en perspective l'environnement institutionnel de cette réforme en mobilisant une approche comparative. La première comparaison portera sur le déroulement de la contractualisation Régions / SNCF au regard des dispositions prévues par les textes. La seconde comparaison nous amènera à apprécier les modalités du conventionnement TER avec celles des contractualisations pratiquées dans les transports publics urbains. La dernière comparaison éclairera la nature du modèle contractuel retenu par le Législateur en France par contraste avec les pratiques des autres pays européens, et tout particulièrement de l'Allemagne et de la Suisse (chapitre 3). Au regard de la grande liberté contractuelle laissée par le Législateur, dans la perspective de l'économie des contrats, et en proximité avec la théorie néo-institutionnaliste, nous nous interrogerons ensuite sur la nature des formes de gouvernance entre les AOT régionales et la SNCF, prestataire unique obligé (chapitre 4). Les Régions ont-elles su mettre à profit cette liberté contractuelle ? Dans quelle mesure ? Sous quelles formes ? Dans quels domaines ? La réponse à ces questions supposera la mise en place d'une méthodologie particulière que nous appliquerons, par une étude détaillée, aux contrats d'exploitation des sept Régions expérimentatrices, prises comme échantillon. L'analyse conduite dans cette seconde partie nous amènera à amplifier la crainte initiale et à douter de la capacité des Régions à gouverner le nouveau "système SNCF-TER". Si la grande diversité contractuelle observée peut nous amener à penser à l'absence de contractualisation imposée par le monopole ferroviaire aux Régions, ce constat ne suffit pas à faire de la régionalisation un pari gagnant pour la Collectivité et pour les voyageurs et à réfuter notre hypothèse initiale d'un monopole ferroviaire "captateur".

La troisième partie ambitionnera de lever les doutes précédents et d'apprécier, voire de mesurer, la pertinence de ce nouveau mode d'organisation du transport ferroviaire régional de voyageurs. A cette fin, nous effectuerons d'abord une proposition méthodologique à partir de la méthode des comptes de surplus (chapitre 5) que nous appliquerons ensuite sur l'échantillon des sept régions dites expérimentatrices, qui ont la plus longue expérience de conventionnement avec la SNCF (chapitre 6). Nous essayerons d'évaluer les gains de productivité obtenus par le monopole historique dans ce nouveau contexte (SPG), le montant du surplus distribuable (STD) et l'importance des mouvements de frontières de prix, que nous interpréterons comme la traduction des tensions entre les acteurs du "système SNCF-TER" (Collectivité, voyageurs, SNCF et RFF). Secondairement, nous comparerons les résultats obtenus par chaque Régions et repérerons les exemples de "bonnes pratiques" dans une optique de concurrence par comparaison ("benchmarking" ou "yardstick comparaison"). Le coût moyen en subvention publique s'est-il réduit traduisant un gain d'efficacité du système SNCF-TER ? Ce transfert de responsabilité à des collectivités publiques locales a-t-il été pertinent ? Au total, l'utilité sociale de ce service public s'est-elle accrue ?

En définitive, dans le contexte actuel de réflexion sur la définition de nouvelles règles du jeu dans le secteur ferroviaire en France<sup>14</sup>, nous espérons par ce questionnement, apporter des éléments utiles à l'appréciation du choix français de régionalisation ferroviaire, et en particulier faciliter l'explicitation de son "modèle économique" et la compréhension des formes de gouvernance Régions / SNCF.

Nous espérons aussi par ce parcours d'économie appliquée, au sens noble et dans la tradition ouverte par les fondateurs (A. Smith, 1776 ou D. Ricardo, 1817, mais surtout A. Marshall, 1919<sup>15</sup> ou S. Jevons<sup>16</sup>, voire plus récemment F. Perroux ou encore J. Lesourne<sup>17</sup>...) permettre une meilleure compréhension des effets de cette politique publique par ses acteurs, désormais au cœur des problématiques de mobilité, d'aménagement et d'attractivité des territoires, mais aussi pour illustrer la pertinence des interrogations des théoriciens de l'économie publique sur les modes de régulation des industries de réseaux aujourd'hui.

---

<sup>14</sup> Avec la discussion parlementaire sur la création de l'ARAF (Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires) et la mise en œuvre du règlement OSP et du 3<sup>e</sup> paquet ferroviaire.

<sup>15</sup> A. Marshall, (1919), *Industry and trade*, London, Macmillan, 874 p.

<sup>16</sup> S.Jevons, dans *La Question du charbon* (1865) étudie la problématique du lien entre la prospérité de la Grande-Bretagne et les prix du charbon.

<sup>17</sup> Pour mémoire, ancien élève de Polytechnique et de l'École des mines de Paris, il a publié de nombreux ouvrages d'économie et de prospective, dont *L'Économie de l'ordre et du désordre* (1991) ou *Les Mille sentiers de l'avenir* (1981).

# Première partie La problématique de la régulation du monopole ferroviaire de la SNCF face aux mutations de l'environnement institutionnel en Europe.

***"L'accaparement du marché, c'est bien, au plan économique, la principale menace qui pèse sur le bon fonctionnement de la concurrence. Il importe donc de lutter contre les cartels et de bannir les monopoles, ces monopoles qui pourraient rançonner les consommateurs pour s'enrichir, ou pour enrichir leur personnel, ou pour se laisser aller à la mollesse et au conservatisme, ou pour tout cela à la fois." Marcel Boiteux, (1999), "Services publics : monopole ou concurrence ?", Commentaires, n°88, p. 894.***

## Introduction

Le Législateur en France a fait le choix, lors de la mise en place de la régionalisation ferroviaire, il y a maintenant presque 10 ans, par la loi SRU, de 12 décembre 2000, de conduire cette réforme majeure sans rompre avec la tradition hexagonale d'une industrie intégrée, monopolistique, propriété de l'Etat et régulée par la puissance publique.

Ce choix, peu orthodoxe au regard des évolutions constatées dans nombre de pays voisins, mais aussi au regard de l'orientation prise par la réglementation européenne sur le sujet, et plus fondamentalement encore au regard de l'analyse standard de la situation de monopole, ne peut manquer d'interroger l'observateur sur la pertinence de cette réforme en termes de bien-être collectif et de capacité de la puissance publique à exercer une régulation favorable aux consommateurs et aux contribuables. Ces doutes font naître une suspicion qui sera le point de départ de notre étude sur la nature et la pertinence du modèle français de régionalisation du transport régional de voyageurs.

Cette première partie visera à établir les contours du contexte dans lequel s'est opérée la réforme du transport régional de voyageurs. Elle ouvrira la problématique de la régulation du monopole ferroviaire de la SNCF face aux mutations de l'environnement institutionnel du transport ferroviaire en Europe. Notre questionnement se déroulera en deux temps, le premier, sollicitant différentes théories économiques, visera à établir un diagnostic des risques que fait porter le choix d'opérer la régionalisation de l'organisation et du financement de ce service public de transport, sans pour autant laisser le choix aux autorités organisatrices (AO) régionales de choisir leur opérateur (chapitre 1). Le second, s'attachera, à situer les choix de réforme de la régulation du transport ferroviaire en France,



tant par comparaison avec ceux opérés ailleurs en Europe, qu'au regard des fondements économiques de la libéralisation des chemins de fer mise en œuvre, progressivement, mais résolument, par les instances européennes au travers de la réglementation communautaire (chapitre 2).

Au terme de ce parcours, nous aboutirons au diagnostic qualifiant la réforme ferroviaire menée en France, et en particulier celle concernant la régionalisation du transport de voyageurs, comme originale et en retard par rapport au modèle européen de concurrence dite "régulée". La réforme de 1997 opère une séparation institutionnelle, mais maintient une imbrication fonctionnelle porteuse de nombreuses difficultés en pratique. La réforme de 2000, porte une décentralisation de la décision et du financement du transport régional de voyageurs, tout en maintenant le monopole d'exploitation de l'entreprise ferroviaire historique. Cette conjecture nous amène à nous interroger sur la capacité des Régions, nouvellement AO de transport à pouvoir réellement faire face à l'opérateur historique pour l'écriture et la gouvernance de leur contractualisation TER.

## Chapitre 1. La régulation du transport ferroviaire de voyageurs en France : le maintien d'un important pouvoir de monopole de l'opérateur historique

***"Le modèle du service public à la française - l'Education nationale, EDF ou la SNCF - fonctionne sur un consensus à trois volets : le pouvoir technique aux techniciens - ceux qui loin du débat public, arrêtent les programmes scolaires ou décident du programme électro-nucléaire ou du TGV ; une cogestion des personnels autour de la défense du statut ou des avantages acquis ; un Etat payeur. Dans ce système, il y a un oublié : le client ou l'usager ; deux otages : le pouvoir politique et les agents ; un gagnant : les initiés ; et parfois un perdant : le contribuable." Jean Picq, (1999), Projet, p. 49.***

### Introduction du chapitre 1

---

Nous supposerons, sans le discuter, que l'exploitation du transport ferroviaire de voyageurs est un monopole naturel<sup>18</sup>, en raison principalement de l'importance des coûts fixes nécessaires à cette activité, des barrières à l'entrée et d'une zone non négligeable de rendement d'échelle. En France, pour l'instant encore, ce monopole naturel est couplé à un monopole légal, tant pour le trafic national de voyageurs que pour le trafic régional. Du fait de ce monopole légal, et des missions de service public qui en découlent, l'exploitation du

<sup>18</sup> Pour une discussion de la taille optimale du monopole naturel de l'exploitation ferroviaire, voir notamment Cantos S., (2001) ; Caves D.W. & ali., (1984) ; Levêque J., (2005, 2006) et Preston J.M., (1994). Preston (1994) concluait sur l'idée que les économies de taille du réseau ferroviaire justifieraient en France l'existence de cinq entreprises régionales, mais non le monopole d'une seule sur l'ensemble du territoire. Levêque (2004), va dans le même sens et soutient que la zone de monopole naturel pour le transport de voyageurs se présente sur un échelon inférieur au territoire national, plutôt régional, voire sub-régional.

transport ferroviaire de voyageurs se présente comme un monopole régulé et réglementé par les pouvoirs publics<sup>19</sup>.

En France, traditionnellement, la régulation des industries en réseaux en charge d'un service public, s'exerce surtout par un contrôle des prix ("price cap"), et secondairement par une contractualisation des autres paramètres de la production du monopole naturel, telles la qualité offerte et les quantités produites. C'est ainsi qu'un Cahier des charges, approuvé par décret, fixe les droits et obligations de la SNCF. C'est en application de ce document, que sont notamment déterminés les différents concours financiers de l'Etat à l'entreprise, ainsi que les règles qui président à l'élaboration des tarifs voyageurs et fret. Actuellement seuls les tarifs voyageurs font l'objet d'une homologation du Ministre chargé des Transports, les tarifs marchandises lui étant simplement communiqués.

D'un point de vue institutionnel, le mode de régulation privilégié est de type administratif et hiérarchique<sup>20</sup>. La SNCF, en tant qu'EPIC, est ainsi soumise à un contrôle *a priori* de tutelle technique, assuré par un Commissaire du Gouvernement, ainsi qu'à un contrôle économique et financier *a priori*. En tant qu'entreprise publique, la SNCF est également soumise au contrôle *a posteriori* de la Cour des Comptes.

L'analyse économique nous suggère que tout marché de type monopolistique présente le risque d'un pouvoir de marché aux dépens des consommateurs, mais aussi de la Collectivité. Qu'en est-il avec la SNCF ? Le maintien d'une organisation monopolistique de l'exploitation ferroviaire est-elle effectivement source de rente au profit de l'opérateur historique ? La régulation effectuée par la puissance publique sur cette entreprise nationale est-elle suffisante pour contrebalancer et tenter de maîtriser ces risques de pouvoir de marché ?

Pour répondre à ces interrogations, nous mobiliserons trois éclairages théoriques relatifs aux monopoles. Le premier, issu de la microéconomie traditionnelle, nous permettra d'illustrer les risques de distorsion d'une situation de marché monopolistique en comparaison avec une situation concurrentielle. Le second, inscrit dans les théories des organisations nous amènera à discuter des notions de "slack organisationnel" et "d'X-efficiency" dans le cas de la SNCF. Enfin, nous débattrons des phénomènes de capture potentielle du régulateur par le monopole ferroviaire historique, à partir de la théorie de la régulation de l'école de Chicago. Pour chacune de ces trois approches, nous exposerons les effets théoriquement possibles du pouvoir de marché du monopole ferroviaire et chercherons à illustrer comment et dans quelle mesure, en pratique, la puissance publique est à même de s'y opposer.

## **1. Les distorsions relatives au pouvoir de monopole**

---

La théorie économique est riche d'analyses sur les effets du monopole, et en particulier de ses effets préjudiciables au bien-être du consommateur et de la Collectivité. Elle éclaire tout spécialement les incidences du pouvoir de marché dont bénéficie le monopole. Nous envisagerons successivement les diverses distorsions relatives au pouvoir de marché du

<sup>19</sup> Il serait également possible de s'intéresser à l'hypothèse selon laquelle le fournisseur d'infrastructure, RFF, constitue lui aussi un monopole naturel, qui bien que régulé, bénéficie d'un certain pouvoir de marché. Mais ce n'est pas l'objet de cette recherche que nous avons centrée sur l'exploitant ferroviaire.

<sup>20</sup> Nous reprenons ici l'analyse des modes de régulation du juriste, B. du Marais (2004), qui distingue quatre modalités institutionnelles de la régulation, une "régulation spontanée" (décentralisée), une "régulation par le marché" (auto-régulation), une "régulation avec le marché" (corégulation) et enfin une "régulation du marché" (hiérarchique), pp. 484-495.

monopole, puis le problème de l'insuffisance des incitations à la maîtrise des coûts en situation de monopole, et enfin, les stratégies mises en œuvre par le monopole pour obtenir, mais surtout pour pérenniser sa rente de monopole.

L'attention portée par la théorie économique au phénomène de monopole ou de concurrence monopolistique est ancienne. Les années 1930 ont connu une vague importante de travaux majeurs (E. H. Chamberlin, 1933 ; J. Robinson, 1933).

### 1.1. Les distorsions relatives au pouvoir de marché du monopole

La théorie économique a depuis longtemps établi plusieurs résultats robustes quant aux comportements des firmes en situation de monopole. Ces dernières bénéficient de la possibilité de fixer leur prix de vente, de discriminer leur clientèle par les prix et de choisir elles-mêmes la qualité de leur produit. Elles bénéficient de ce fait d'un vaste pouvoir de marché qui les différencie des firmes en situation de concurrence.

#### 1.1.1. Le comportement de fixation des prix de vente

La première distorsion relative à la situation de monopole tient au pouvoir de fixation du prix par le monopoleur. A la différence de la situation de référence que constituent les marchés en concurrence pure et parfaite, le monopole a l'avantage d'être faiseur de prix ("price maker") et non preneur de prix ("price taker"). Etant le seul offreur, un monopoleur peut augmenter son prix au-delà du coût marginal sans perdre beaucoup de clients. Plus globalement, du fait de son pouvoir de marché, le producteur monopoliste domine son marché par sa liberté de comportement, tant en matière de fixation du prix, qu'en matière de fixation des quantités. Mais le degré de substituabilité du bien constitue une limite sérieuse à tout monopole.

Un monopoleur, comme une entreprise en concurrence, cherche à maximiser ses profits. L'un et l'autre déterminent leur niveau de production selon le même principe, en égalisant leur recette marginale ( $R_m$ ) et leur coût marginal ( $C_m$ ).<sup>21</sup>

En situation de concurrence pure et parfaite, le poids négligeable de chacune des firmes, rend insensible le prix du marché à leur niveau de production. La recette marginale de chaque firme est égale au prix du marché qui s'impose à elle. Leur courbe de demande est horizontale et correspond au prix du marché. L'équilibre de la firme, donné par l'égalité entre sa recette marginale et son coût marginal, est indiqué par le point A de notre figure 1.1.

La situation en monopole est sensiblement différente. Le monopoleur étant le seul offreur sur le marché, sa courbe de demande est la courbe de demande du marché. Cette courbe étant décroissante, le monopoleur ne peut accroître ses ventes qu'en baissant son prix. Chaque vente supplémentaire implique une baisse des prix sur les autres unités vendues. Il en résulte que sa recette marginale est nécessairement inférieure au prix du marché. L'équilibre du monopoleur, donné par l'égalité entre sa recette marginale et son coût marginal, est indiqué par le point B de notre figure 1.1.

Nous observerons que la production optimale, dans le cas du monopole, est associée à un *prix  $p_M$  supérieur au prix de marché en concurrence ( $P_C$ )*, et s'accompagne d'un *niveau de production  $Q_M$  inférieure à la quantité d'équilibre du marché en concurrence*

<sup>21</sup> Comme pour toutes les entreprises privées, l'objectif du monopole est de maximiser son profit. Il se fait selon le programme suivant  $\text{Max } q \{ \pi = RT - CT \}$  avec RT, les recettes totales, CT, le coût total,  $\pi$ , le profit et q, les quantités produites. Le profit prend sa valeur maximale pour la valeur du produit qui annule la dérivée première du profit, soit quand  $dq/dQ = dRT/dQ - dCT/dQ = R_m - C_m = 0$ .

( $Q_C$ ). L'écart entre le prix du monopole et le coût marginal (prix d'équilibre en concurrence) mesure le pouvoir de marché du monopole. Ce pouvoir de marché du monopole est illustré par la figure 1.1.

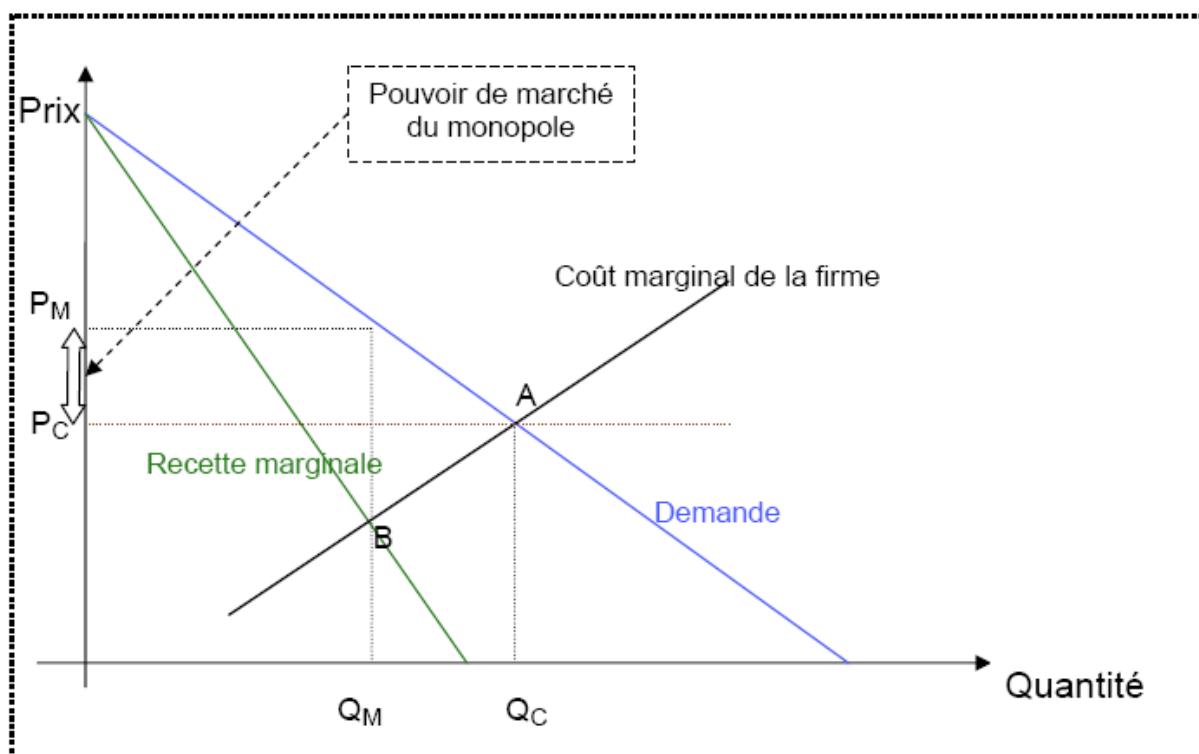


*Figure 1.1 - La tarification optimale pour un monopole.*

Fondamentalement cet écart est fonction inverse de l'élasticité de la demande au prix ( $\square$ ). En effet, plus l'élasticité de la demande par rapport au prix est faible en valeur absolue, c'est-à-dire moins le bien est substituable pour le consommateur, plus le pouvoir de marché du monopoleur est élevé, et plus l'écart entre le prix et le coût marginal est élevé. Inversement, moins les consommateurs sont dépendants d'un bien, plus l'élasticité de la demande par rapport au prix est forte, plus le monopole sera tenu de maintenir le prix proche du coût marginal s'il veut éviter de perdre des clients particulièrement sensibles aux hausses de prix.

Formellement ce pouvoir de marché traduit l'écart entre le prix pratiqué par le monopole et son coût marginal. Il se traduit par l'indice de Lerner qui s'écrit comme l'inverse de l'élasticité de la demande par rapport au prix (membre de droite) ou comme un taux de marge sur la dernière unité produite (membre de gauche) :  $(P_C - C_M / P_C) = - (1 / e)$ . Si cet indice peut se calculer dans toutes les situations de marché, il prend sa valeur maximale en monopole.

Dans le cas du transport ferroviaire de voyageurs, il est certain qu'au-delà d'un monopole naturel couplé, à un monopole légal<sup>22</sup>, le pouvoir de marché du monopole historique est fortement contraint par deux forces adverses, la réglementation et la concurrence intermodale.

<sup>22</sup> Ce monopole légal disparaît avec l'application du règlement OSP à compter de décembre 2009 pour le trafic régional de voyageurs et à compter du 01/01/2010, date d'entrée en vigueur de la directive 2007/58/CE, pour le transport international de voyageurs. Nous reviendrons plus largement sur les dispositions de ces nouvelles réglementations dans le chapitre suivant.

Tout d'abord, en tant que monopole régulé, la tarification ferroviaire est soumise à un certain nombre de principes, comme l'atteste cet extrait du Cahier des charges de la SNCF<sup>23</sup> :

**"La SNCF [...] mène une politique tarifaire visant à développer l'usage du train en participant à la satisfaction du droit au transport, dans des conditions assurant l'équilibre global de son exploitation, compte tenu des participations des collectivités publiques et d'autres bénéficiaires publics ou privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect. Cette politique tarifaire favorise la réalisation des objectifs définis par l'Etat pour obtenir l'utilisation la meilleure au plan économique et social du système des transports intérieurs français.", Décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 portant approbation du Cahier des charges de la SNCF, Article 14. Soulignés par nous.**

Comment la SNCF parvient-elle en pratique à concilier ces différents objectifs, en partie contradictoires, de service public, avec le devoir d'incitation à l'usage du train et l'obligation de satisfaire le droit au transport exprimée par la LOTI, avec l'impératif d'équilibre global de son compte d'exploitation ?

1) La SNCF n'est pas libre de déterminer ses tarifs voyageurs, pour le trafic intérieur. Ceux-ci, conformément à son Cahier des charges, sont soumis à l'approbation de ses ministères de tutelle, les Ministres des transports et de l'Economie, sur proposition de la SNCF. Il en résulte une codification précise, le Tarif voyageurs, qui se présente sous forme d'un document très touffu, de plus de 150 pages.<sup>24</sup> Le principe général repose sur une tarification kilométrique dégressive, sur la base d'une formule :  $P = a + bd$ , avec  $a$  une constante (définie par tranche de kilométrie, et croissante avec la distance) et  $b$ , un prix kilométrique dégressif. Le prix plein tarif d'un billet pour un trajet effectué en 1ère classe est déterminé à partir du prix calculé en 2ème classe auquel est appliqué le coefficient de majoration de 1,5. Ainsi, au 1 juillet 2007, le tarif de base est donné par le tableau suivant.

Tableau 1.1 - Le tarif de base de la SNCF (en euros) au 1 juillet 2007.

| Distance (d)         | Constante (a) |              | Prix kilométrique (b) |              |
|----------------------|---------------|--------------|-----------------------|--------------|
|                      | 1 ère classe  | 2 ème classe | 1 ère classe          | 2 ème classe |
| De à                 |               |              |                       |              |
| de 1 km à 16 km      | 0,9488        | 0,6325       | 0,2372                | 0,1581       |
| de 17 km à 32 km     | 0,3053        | 0,2035       | 0,2640                | 0,1760       |
| de 33 km à 64 km     | 2,5172        | 1,6781       | 0,1943                | 0,1295       |
| de 65 km à 109 km    | 3,4950        | 2,3300       | 0,1800                | 0,1200       |
| de 110 km à 149 km   | 4,9103        | 3,2735       | 0,1713                | 0,1142       |
| de 150 km à 199 km   | 9,6236        | 6,4157       | 0,1419                | 0,0946       |
| de 200 km à 300 km   | 9,2324        | 6,1549       | 0,1439                | 0,0959       |
| de 301 km à 499 km   | 16,2498       | 10,8332      | 0,1227                | 0,0818       |
| de 500 km à 799 km   | 21,9555       | 14,6370      | 0,1095                | 0,0730       |
| de 800 km à 1 999 km | 38,3300       | 25,5533      | 0,0897                | 0,0598       |

Source, SNCF, (2008), Tarifs voyageurs 2007, Recueil des prix, volume 6, p. 83.

<sup>23</sup> Décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 portant approbation du Cahier des charges de la SNCF, JO du 14 septembre 1983.

<sup>24</sup> [http://www.voyages-sncf.com/design/guide/voyageurs/pdf/dispositions\\_Generales\\_SNCF.pdf?](http://www.voyages-sncf.com/design/guide/voyageurs/pdf/dispositions_Generales_SNCF.pdf?rfr=SommaireGuideSNCF_body)

[rfr=SommaireGuideSNCF\\_body](http://www.voyages-sncf.com/design/guide/voyageurs/pdf/dispositions_Generales_SNCF.pdf?rfr=SommaireGuideSNCF_body) . Consulté le 11/02/2008.

2) La SNCF est également tenue de mettre en œuvre une "tarification sociale", fixée directement par l'Etat, dans le but de donner réalité au droit au transport. Cette tarification se décline en Abonnements de travail, tarif Familles nombreuses, Billet de congés annuels, ou encore Abonnements élèves, étudiants et apprentis... S. de Boras (2007) relève que l'ensemble des "tarifs sociaux" de la SNCF, représente en 2006, 7,4 milliards de Vok, soit 12% du trafic voyageurs global. Le trafic se concentre d'ailleurs sur ces quatre tarifs principaux, les Abonnements de travail venant en première place, avec 35% du trafic, suivis par les Abonnements élèves, étudiants et apprentis avec 23%, le tarif Familles nombreuses, 24% et, enfin, le Billet populaire de congés annuels avec 14%. A la suite de S. de Boras, nous remarquerons que le trafic généré par les tarifs sociaux est en forte baisse, puisqu'il représentait 25% du trafic voyageurs de la SNCF en 1979, 20% en 1990 et encore 16% en 1999. Seuls les Abonnements de travail connaissent une progression de leur fréquentation. Cette évolution ne peut manquer d'interroger les pouvoirs publics sur la pertinence et la légitimité de ces tarifs sociaux, voire sur leurs modalités d'organisation et de financement.

3) Afin de mieux concilier les différentes contraintes imposées par son Cahier des charges en matière tarifaire, la SNCF a revendiqué et obtenu de son autorité de tutelle, de larges possibilités de diversification de la politique tarifaire<sup>25</sup>, au travers du décret 94-606 du 19 juillet 1994<sup>26</sup>. Cette nouvelle réglementation prévoit que la tarification voyageurs comprend trois composantes : un tarif de base général correspondant au prix du voyage seconde classe ; des tarifs particuliers sur certaines relations, institués pour des raisons spécifiques ; et un ensemble de tarifs comportant diverses modulations par rapport à l'application des tarifs de base et intégrant les tarifs sociaux mis en œuvre par la SNCF à la demande de l'Etat. Le deuxième alinéa autorisant des "tarifs particuliers", notamment pour les liaisons à grande vitesse, allait ouvrir de vastes perspectives de liberté tarifaire pour l'opérateur ferroviaire.

Au-delà des contraintes, plus ou moins fortes, imposées par la réglementation en matière de tarification ferroviaire, la SNCF est contrainte de tenir compte, souvent très scrupuleusement, des possibilités de concurrence entre les modes de transport. Comme la théorie le suggère, la forte substituabilité entre les modes de transport, constitue une limite évidente et puissante au pouvoir de marché de la SNCF en matière de tarif. Il est évident, par exemple, que la tarification de l'Eurostar doit tenir scrupuleusement compte de celle appliquée sur les ferries, ou encore, que le prix d'un voyage Lille-Marseille par le train ne peut être indifférent à celui proposé par son concurrent direct sur cette liaison, l'avion.

Dans le cas du fret, en dehors de quelques trafics bien spécifiques pour lesquels le rail présente une certaine supériorité (pondéreux, granulats, produits chimiques...), et en particulier quand le transport fluvial n'offre pas d'alternative, le pouvoir de marché du rail est des plus réduit. La concurrence de la route s'est d'ailleurs rapidement exercée rudement pour se traduire par un effondrement du trafic ferroviaire en France<sup>27</sup>, ainsi qu'en Europe plus généralement. Le trafic fret de la SNCF est passé de 225 millions de trains-kilomètres (Tkm) en 1970 à 143 millions de Tkm en 1995, pour n'être en 2005 que d'environ 106 millions

<sup>25</sup> Cette évolution de la régulation tarifaire a une histoire. La SNCF, à l'occasion du lancement du TGV Nord, chercha à reprendre sous forme d'augmentation tarifaire 80% de la valeur du gain de temps due au TGV Nord. Vu le contexte financier difficile, à l'époque, pour l'entreprise ferroviaire, le Ministère accepta ce desserrement de la réglementation.

<sup>26</sup> Décret 94-606 du 19 juillet 1994, JO du 21 juillet 1994 portant modification de l'article 14 du Cahier des charges de la SNCF.

<sup>27</sup> Ainsi, en 2003, avec environ 46 milliards de tonnes-kilomètres, les trains de la SNCF ont transporté moins de marchandises qu'en 1985. Pendant le même temps, les filiales routières de la SNCF ont vu leur trafic augmenter, passant de 125 milliards de tonnes-kilomètres en 1985 à 275 milliards de tonnes-kilomètres en 2002. Beau N. et *alii.*, (2004), p 132.

de Tkm, son minimum (UIC, 2007a.)<sup>28</sup>, soit une diminution de plus de la moitié en vingt-cinq ans.

Au total, bien qu'en situation de monopole pour une grande part de son trafic de voyageurs, la SNCF ne maîtrise que partiellement ses possibilités de tarification, du fait de la réglementation qui s'impose à elle, et surtout, de la concurrence intermodale de plus en plus vive sur fonds de forte substituabilité entre les modes de transport. Son pouvoir de marché en matière tarifaire en est donc limité d'autant.

### 1.1.2. La discrimination par les prix

La théorie microéconomique du monopole identifie une deuxième distorsion qui permet au monopoleur d'accroître son profit, la discrimination par les prix<sup>29</sup>. Elle consiste à pratiquer des prix différents selon les clients ou les marchés.

L'analyse ci-dessus présupposait que tous les consommateurs devaient payer le même prix pour un bien donné. Cette hypothèse est discutable, dans le sens où, en règle générale, il existe toujours des acheteurs qui sont disposés à payer plus que d'autres pour obtenir un bien. La stratégie pour la firme est d'exploiter les divergences de prix de réservation des différentes catégories de consommateurs.

L'idéal dans l'optique du monopole est de pouvoir faire payer à chacun le prix le plus élevé qu'il est prêt à accepter, avec le coût marginal comme seuil inférieur. Dans ce cas extrême d'une "discrimination parfaite"<sup>30</sup>, le producteur peut s'approprier la totalité du surplus du consommateur. Le profit du monopoleur est alors égal au surplus total. Ce résultat n'est possible que si le monopoleur est en mesure de trouver les moyens adéquats lui permettant d'effectuer cette discrimination entre les demandes, sans que cela soit justifié par un écart de coûts. Son problème est de savoir comment pratiquer des prix différenciés selon les clients, les quantités achetées ou encore les marchés, alors que le bien ou la prestation restent les mêmes,

En pratique, la mise en œuvre d'une politique de prix non uniforme suppose remplies trois conditions. La première est que la firme dispose d'un certain pouvoir de marché qui lui permette de fixer un prix supérieur au coût marginal, sans quoi elle ne pourra pas capter plus de surplus par ces pratiques. Cette condition est par définition remplie dans le cas d'un monopole. Il importe ensuite que la firme soit à même de limiter les transferts entre les différents consommateurs. Enfin et surtout, il faut que la firme dispose d'une information suffisante sur les préférences des consommateurs afin de faire payer à chacun d'eux le prix le plus poché possible du prix maximal que chacun est prêt à accepter.

Nous noterons que la discrimination tarifaire est une pratique fort ancienne, quasi originelle, dans les chemins de fer (Dupuit J, 1849 ; Walras L., 1875). Ainsi Walras faisait remarquer combien l'institution de trois classes distinctes, ainsi que les efforts faits par les compagnies pour accentuer d'une part, les avantages de la première classe et, d'autre part, les désavantages de la troisième classe, constituent une composante traditionnelle du pouvoir de marché des monopoles ferroviaires :

<sup>28</sup> UIC, (2007a), *Statistiques Chronologiques des Chemins de Fer 1970-2005*, Paris, p. 55.

<sup>29</sup> Mougéot M., Naegelen F., (1994), *La discrimination par les prix*, Paris, Economica, Poche, 112 p.

<sup>30</sup> Une première formulation, toujours pertinente, des diverses formes de discrimination se trouve chez A.C. Pigou, (1920), *The Economics of Welfare*, London, Macmillan.

***"Quand on réclamait jadis à si grands cris la fermeture des voitures de troisième classe par des vitres telle que l'a stipulée le cahier des charges de 1857-58, quand on réclame aujourd'hui leur chauffage en hiver, et qu'on se plaint à ce propos de la dureté des compagnies, on ne saisit pas leur vrai mobile. Si les voitures de troisième classe étaient assez confortables pour que beaucoup de voyageurs de seconde et quelques-uns de première y alassent, le produit net total, tel qu'il se compose d'après la théorie du monopole, serait abaissé."***<sup>31</sup>

Actuellement en France, et en particulier dans le cas du transport ferroviaire de voyageurs, les trois conditions de mise en œuvre d'une tarification discriminatoire apparaissent réunies. Tout d'abord, la SNCF bénéficie d'un réelpouvoir de marché pour certains trafics ou certaines catégories de voyageurs plutôt captives (bénéficiaires de tarifs spéciaux tels les étudiants, militaires, familles nombreuses ou populations non motorisées).

Ensuite, les possibilités de transférabilité entre voyageurs sont réduites, par les caractéristiques mêmes de chaque titre de transport. Par exemple, un billet avec réduction famille nombreuse ou un abonnement de travail n'est valide qu'accompagné de la carte attestant de cette qualité. Plus encore, certains billets sont strictement nominatifs, incessibles et non remboursables, tels ceux distribués par le réseau iD-TGV.

Enfin, la dernière condition relative à l'information de l'opérateur ferroviaire sur le consentement à payer de chaque type de clientèle du rail est également réalisée, grâce aux études commerciales effectuées par la SNCF.

En conséquence, la discrimination par les prix est aujourd'hui devenue une pratique courante de la SNCF, qui repose désormais sur une véritable politique stratégique de tarification. Si dans le cas du trafic de voyageurs, pendant longtemps, la tarification a seulement distingué les voyageurs entre "1<sup>re</sup> classe" et "2<sup>e</sup> classe" ; une différenciation par zone a ensuite été introduite (bleu, blanc, rouge), pour donner lieu progressivement à des tarifications de plus en plus complexes, en particulier sur les TGV, par un système de réservation (Socrate à partir de 1993), qui différenciait le prix en fonction des horaires (et *in fine* des taux d'occupation). Ces dernières années, la SNCF s'est convertie aux techniques de vente en ligne (iD-TGV) allant jusqu'à proposer des tarifs promotionnels pour maximiser le taux de remplissage (Tarifs Prem's et Dernière Minute).

Cette *politique de volume* et de prix attractifs, qui avait fait débat au sein de l'opérateur historique, semble pourtant porter ses fruits. Le taux d'occupation du TGV, de l'ordre de 75%, affiche une performance largement supérieure à celui du train à grande vitesse de la Deutsche Bahn (50%). Mais en contrepartie, la multiplication d'offres tarifaires à prix réduit, fait perdre en cohérence et en transparence au système de tarification.<sup>32</sup>

Si la discrimination tarifaire est une pratique fort présente dans la stratégie commerciale de la SNCF, elle ne doit pas grand chose à sa situation de monopole légal. Elle est devenue une stratégie de toutes les firmes qui disposent d'un certain pouvoir de marché. Le cas du trafic aérien, très largement libéralisé, en offre un exemple flagrant.

La pratique de discrimination par les prix se présente aujourd'hui, en particulier dans le domaine des services de transport, au travers de nouvelles pratiques de "tarification en temps réel" que l'on qualifie de "yield management". Cette technique vise, grâce à une gestion optimisée des capacités de production couplée à une différenciation tarifaire, à définir

<sup>31</sup> Walras L., (1875), *L'Etat et les chemins de fer*, Paris, p. 13.

<sup>32</sup> Bobasch M., "L'iD-TGV sème la confusion parmi les tarifs SNCF", *Le Monde*, 22/07/2007.



à chaque instant, le prix le plus à même de maximiser le bénéfice de la firme. Tout comme dans le transport aérien, où cette technique de tarification est née dans les années 80, les caractéristiques du service de transport ferroviaire de voyageurs, en font un secteur tout à fait compatible avec la technique du *yieldmanagement*. Le service est non stockable (périssable), la demande est variable au regard de capacité de production fixe et le coût marginal est très faible.

Nous relèverons qu'il est difficile de n'envisager le *yield management* que sous l'angle du pouvoir de marché au profit exclusif de la firme, puisque la recherche du meilleur taux d'utilisation des capacités (taux d'occupation des sièges offerts dans notre cas) bénéficie également aux consommateurs par des baisses de prix, normalement sans conséquence sur la qualité du service.

La discrimination par les prix, constituant une forme de pouvoir de marché, est contrôlée et sanctionnée par les autorités de la concurrence, notamment en raison des risques d'abus de position dominante<sup>33</sup>. La Deutsche Bahn, par exemple, a été condamnée pour abus de position dominante en raison de pratique de tarifs plus élevés pour le transport de fret de certains clients<sup>34</sup>.

### 1.1.3. La problématique de la qualité

En prolongement de la discrimination par les prix, l'analyse traditionnelle du monopole identifie une troisième source de distorsion, la problématique de la qualité.

La théorie mentionne que le monopoleur tend à choisir lui même une position dans "l'espace des produits". Même si les caractéristiques du produit sont connues des consommateurs avant qu'ils n'achètent, il se peut que le monopoleur offre une qualité trop forte ou trop faible et trop ou trop peu de variétés du produit par rapport à l'optimum social. Mais, comme l'indique J. Tirole (1993, p. 187), "cependant, par contraste avec le cas du comportement de fixation des prix, on ne peut donner le sens du biais sans une analyse supplémentaire des préférences des consommateurs et de la technologie de production."

Dans le cas de "biens d'expérience" (cas des services de transport), le problème principal est de savoir s'il y a suffisamment d'incitations pour que les firmes offrent de la qualité, et si des variables comme les prix et la publicité fournissent une information (indirecte) sur la qualité. La principale incitation à la qualité est la *possibilité d'achats répétés* qui impose à l'entreprise de *prendre en compte sa réputation*, sous peine de perdre des ventes futures. La SNCF se trouve effectivement dans cette situation pour une grande partie de la clientèle.

Cette contrainte de réputation, associée à la régulation exercée par la Tutelle, sont-elles suffisantes pour amener la SNCF à produire le niveau de qualité de service attendu par ses clients ? La réponse nous apparaît, bien que nuancée, globalement négative.

---

<sup>33</sup> Ainsi le Traité de Rome, dans son article 85 interdit-il "tous accords entre entreprises [...] qui consistent à appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence." Une interdiction analogue est prévue à l'article 86 pour les entreprises détenant une position dominante. En outre, nombre d'Etats membres, dont la France (articles 6 et 7 de l'ordonnance de 1986), sont dotés d'une législation qui, au moins en partie, s'inspire des articles 85 et 86.

<sup>34</sup> TPI, 21 octobre 1997, aff. T-229/94, Europe déc. 1997, n° 390, comm. L. Idot.

1) Si la réglementation assigne des objectifs de qualité de service à l'opérateur ferroviaire<sup>35</sup>, il semblerait que la SNCF dispose en pratique d'une large latitude d'appréciation sur ces sujets, très probablement en raison de la forte asymétrie informationnelle entre la firme et la Tutelle. Quel niveau de réalisation de ces objectifs les pouvoirs publics assignent-ils à la firme ? Quel contrôle le réglementateur assure-t-il des objectifs prioritaires affichés et quel système d'incitations met-il en place pour obtenir le meilleur de la firme ?

2) La piètre attractivité du fret ferroviaire du point de vue de la qualité produite, maintes fois décriée, vient nous rappeler, qu'au-delà de circonstances structurelles ou conjoncturelles pénalisantes<sup>36</sup>, la nature de l'organisation interne de la SNCF, trop peu orientée vers les clients, l'amène à afficher des différentiels de coûts, mais également un niveau de fiabilité et de régularité bien en deçà des objectifs et des attentes des chargeurs<sup>37</sup>.

Pour illustrer le propos, nous ferons nôtre les passages de deux rapports parlementaires relatifs à l'avenir du fret ferroviaire en France.

Le premier (Gerbaud F. ; Haenel H., 2003) mettait en avant la nécessité pour la SNCF de se réorganiser pour surmonter la situation, patente, de "non-qualité, qui affecte sévèrement son activité fret :

***"La régularité et la fiabilité sont les principales qualités attendues par les chargeurs. Au regard de ces critères, la "non-qualité" du fret ferroviaire, en Europe et particulièrement en France, est très préoccupante parce que son amélioration est un préalable indispensable à toute discussion sur l'avenir de celui-ci. L'acheminement en temps et en heure doit être en effet la qualité première d'une entreprise ferroviaire. Il est du ressort de la SNCF de réorganiser et de modifier son organisation interne afin de donner au plus vite des signes tangibles d'amélioration. On peut également ajouter que si l'entreprise ne parvenait pas à redresser l'activité fret, c'est probablement l'ensemble de la politique en faveur du transfert modal qui serait en échec."***<sup>38</sup>

Plus éclairant encore, ce passage du dernier rapport sur le sujet<sup>39</sup>, qui illustrant le bilan de santé du fret ferroviaire en France, sous le titre "Chronique d'une mort annoncée ?" concluait que la position des industriels vis-à-vis du rail pouvait se résumer de la façon suivante :

***"On ne met plus de marchandises sur le rail parce que les salaires à la SNCF sont trop chers et parce que les grèves y sont trop fréquentes.", Paternotte Y., (2009), p. 16.***

<sup>35</sup> En matière de transport de voyageurs par exemple, le Cahier des charges de la SNCF (art. 1) prévoit que l'exploitant est tenu de se conformer à plusieurs objectifs de qualité au service des usagers du rail : "Elle [la SNCF] a pour missions [...] d'exploiter les services ferroviaires sur le réseau ferré national, dans les meilleures conditions de sécurité, d'accessibilité, de célérité, de confort et de ponctualité, compte tenu des moyens disponibles [...].

<sup>36</sup> Voir à ce sujet, les rapports Gerbaud F., Haenel H., (2003, p. 30) et Paternotte Y., (2009).

<sup>37</sup> La SNCF elle-même n'en fait pas mystère. Voir en particulier les raisons évoquées à l'échec du plan fret 2004-2006 par le Rapport financier 2006, SNCF, (2007), pp. 5-6.

<sup>38</sup> **Gerbaud F., Haenel H., (2003), *Fret ferroviaire français : la nouvelle bataille du rail, Rapport au Premier Ministre, Documentation française, p. 30. Souligné par nous.***

<sup>39</sup> Paternotte Y., (2009), *Remettre le fret sur le rail : un défi économique, social et environnemental*, Rapport d'information n°1741, Assemblée Nationale, 106 p.

3) Si la qualité de service est moins décriée en matière de transport de voyageurs, la SNCF n'est pour autant guère exemplaire en matière d'attention portée à la clientèle, comme le déplore souvent la FNAUT (Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports). Cette dernière relevait dernièrement combien, en cas de retard ou de non-exécution du service, les conditions de remboursement des titres proposées par la SNCF sont fort réduites et donnent lieu généralement à des procédures administratives dissuasives<sup>40</sup>. Sans parler de la grande difficulté de l'opérateur ferroviaire à informer correctement les voyageurs face à des situations d'incidents ou de trafic perturbé pour cause de grèves. Et pourtant, ici encore, le Cahier des charges de la SNCF prévoit des dispositions *a priori* favorables à l'usager du rail<sup>41</sup>.

Au-delà des pratiques discutables du monopole ferroviaire à l'égard de ses clients, en matière de qualité de service rendu, conformément aux propositions de la théorie, plusieurs arguments convergent pour nous amener à penser que cette firme n'est pas insensible à la contrainte de réputation<sup>42</sup>. Les alternatives réelles offertes par les autres modes de transport et le caractère de plus en plus concurrentiel de ses activités, sans compter probablement sur l'attachement des personnels de cette vieille entreprise nationale à certaines valeurs de service public, y contribuent certainement pour beaucoup.

L'importance du capital de réputation joue également à plein pour la SNCF qui, directement ou par ses filiales, tient à obtenir des parts de marché lors des procédures concurrentielles d'attribution de concession, actuellement à l'étranger, et prochainement aussi en France pour le trafic régional de voyageurs.

Le nombre de personnes attachées aux services centraux de communication de l'entreprise, l'importance des budgets alloués aux actions de promotion de l'image de la SNCF auprès des médias, ainsi que la nature même de ses messages attestent l'importance stratégique du capital de réputation aux yeux de la Direction de cette entreprise.<sup>43</sup> Pour tester cette hypothèse de lobbying de la SNCF sur les médias, nous avons effectué une recherche du nombre d'occurrence du terme "SNCF" dans le quotidien économique, *Les Echos*.<sup>44</sup> La SNCF est manifestement très présente dans les médias. A l'exception de la Poste, aucune autre entreprise du service public ne parvient à une telle audience (figure 1.2).

<sup>40</sup> Actuellement, seuls les retards sur les TGV et les Corail subissant un retard de plus de trente minutes donnent lieu, en principe, à un dédommagement correspondant au tiers du prix du billet. Cette obligation ne vaut pas en cas de situations perturbées exceptionnelles, dont celles de grèves des personnels.

<sup>41</sup> Décret 83-817, *op. cit.*, article 12. "[...] en cas d'incident, les usagers directement touchés par les modifications apportées au service doivent en être informés dans les meilleurs délais, et conseillés, le cas échéant, sur les possibilités qui leur sont proposées pour effectuer ou poursuivre dans les meilleures conditions leur voyage interrompu ou perturbé."

<sup>42</sup> Il semblerait que cette contrainte de réputation joue fréquemment sur l'attitude des concessionnaires, les amenant à limiter leurs comportements opportunistes, certes générateurs de profit à court terme, dans l'espoir de ne pas compromettre sur le long terme les relations avec leur mandant. Voir notamment, les Travaux de Zupan (1989) et Prager (1990) sur les concessions de télévision par câble aux Etats-Unis.

<sup>43</sup> Cette volonté de la SNCF d'obtenir l'attachement des français à son égard et l'estime de ces derniers pour les cheminots se retrouve clairement dans la manifestation organisée régulièrement, sous le vocable évocateur "J'aime le train". Confirmant notre propos, le rapport annuel 2004 (SNCF, 2005, p. 17) voit d'ailleurs dans cette opération "l'occasion de comprendre l'énorme machine qu'est la SNCF et de faire évoluer le capital de sympathie de l'entreprise."

<sup>44</sup> La requête d'interrogation des archives des Echos était double : "Le mot dans l'ensemble de l'article" et "Le mot dans le titre". La période couverte était "les douze derniers mois", à compter du 18/02/2008. <http://www.lesechos.fr/>

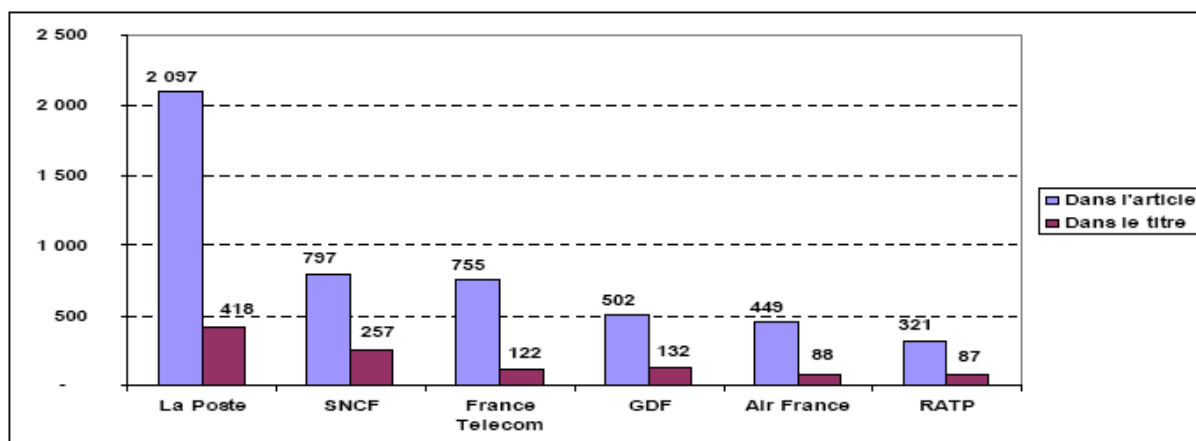


Figure 1.2 - La SNCF dans la bataille des médias.

Source : Elaboration propre d'après Les Echos, Archives.

Cette volonté de la SNCF d'obtenir l'attachement des Français à son égard et l'estime de ces derniers pour les cheminots se retrouve par exemple clairement dans la manifestation organisée, régulièrement, sous le vocable évocateur "J'aime le train". Confirmant notre propos, le Rapport annuel 2004 voit d'ailleurs dans cette opération "l'occasion de comprendre l'énorme machine qu'est la SNCF et de faire évoluer le capital de sympathie de l'entreprise."<sup>45</sup>

Autre exemple encore, la SNCF a tenu à ne pas voir son capital de sympathie entachée par des messages défavorables circulant sur Internet<sup>46</sup> et dans les médias, lors de la réforme des régimes spéciaux des retraites, fin 2007. Alors que les usagers du train étaient soumis à des mouvements de grèves de ses personnels, pénalisants, la Direction de la société nationale avait publié sur son site un diaporama, exposant son point de vue sur la réalité des "avantages" dont bénéficient ses personnels.<sup>47</sup>

## 1.2. Monopole et optimum social

La théorie économique<sup>48</sup> suggère que le comportement du monopoleur induit différentes catégories de pertes de bien-être : tout d'abord, une perte de surplus du consommateur et de surplus total, mais aussi un surcoût en raison d'incitations insuffisantes à la maîtrise des coûts<sup>49</sup>, et enfin, un coût social relatif aux stratégies du monopole de recherche et de préservation de ses rentes.

Nous envisagerons ces trois sources de perte de bien-être successivement, en cherchant à en délimiter l'importance dans le cas de la SCNF.

### 1.2.1. Perte de surplus du consommateur et de surplus total

Par rapport à un marché de concurrence pure et parfaite, une situation de monopole aboutit à un couple prix / quantité qui dégrade non seulement le surplus du consommateur, mais

<sup>45</sup> SNCF, (2005), *Rapport annuel 2004*, p. 17

<sup>46</sup> [http://www.dailymotion.com/video/x38ypy\\_snfc-greve-pour-quoi-la-verite\\_news](http://www.dailymotion.com/video/x38ypy_snfc-greve-pour-quoi-la-verite_news) . Consulté le 11/02/2008.

<sup>47</sup> <http://www.slideshare.net/nps/snfc-greve-la-verite> . Consulté le 11/02/2008.

<sup>48</sup> Tirole J., (1993), *Théorie de l'organisation industrielle*, Paris, Economica, tome 1, 430 p.

<sup>49</sup> Ce point sera abordé distinctement, dans la section 2, et non dans cette section 1, à partir des théories des organisations.

surtout le surplus global et donc le bien-être social. Considérons successivement ces deux atteintes au bien-être.

A la suite de J. Dupuit (1844), nous mesurerons le surplus du consommateur par la différence entre le consentement à payer, que représente la courbe de demande, et le prix du marché, montant que tous les consommateurs paieront réellement. Dupuit avait considéré que cette région, qui exprime ce que les consommateurs seraient prêts à payer en plus par rapport à ce qu'ils dépensent déjà, est une bonne approximation des avantages que les consommateurs obtiennent de l'échange.

Dans la figure 1.3, le surplus net du consommateur en régime concurrentiel est représenté par la surface du triangle BGDB, tandis qu'en régime monopolistique, ce surplus du consommateur se réduit à la région CEDC. Par comparaison avec le marché de concurrence, le marché de monopole se traduit par une diminution du bien-être des consommateurs que mesure la surface BCEGB de notre figure 1.3.

Nous relèverons que l'importance de la perte de surplus du consommateur sera fonction du pouvoir de marché de la firme, ou comme nous l'avons déjà souligné, de la sensibilité de la demande au prix, que représente la pente de la droite de demande. Plus le bien est substituable, plus l'élasticité de la demande au prix est forte oriente la droite de demande vers l'horizontale, et moins la perte de surplus du consommateur sera élevée.

Symétriquement à cette perte de surplus pour le consommateur, la situation de monopole accroît le surplus du producteur. Dans la figure 1.3, le profit passe de la surface BGAB en concurrence, à la surface ACEFA en régime monopolistique. Le profit total est supérieur en situation de monopole. Ce supplément de profit peut être estimé par la surface BCEHB - HGFH.

Cependant, l'accroissement du surplus du producteur ne compense pas la totalité de la baisse du surplus du consommateur. Le surplus total, qui englobe le surplus du producteur (profit) et le surplus du consommateur, diminue. Il y a donc diminution du bien-être social. Dans notre figure 1.3, ce surplus total est représenté, en concurrence, par la surface ADGA, et en monopole, par l'aire ADEFA. Le surplus total est de fait réduit par le pouvoir de marché exercé par le monopole. Cette diminution du bien-être collectif est fréquemment désignée sous le terme de charge morte, mesurée par la surface EGFE hachurée de notre figure 1.3. J. Tirole (1993) illustre cette notion de charge morte en précisant qu'en monopole, la baisse de surplus total dépasse l'accroissement du profit d'un montant égal à la perte de bien-être.

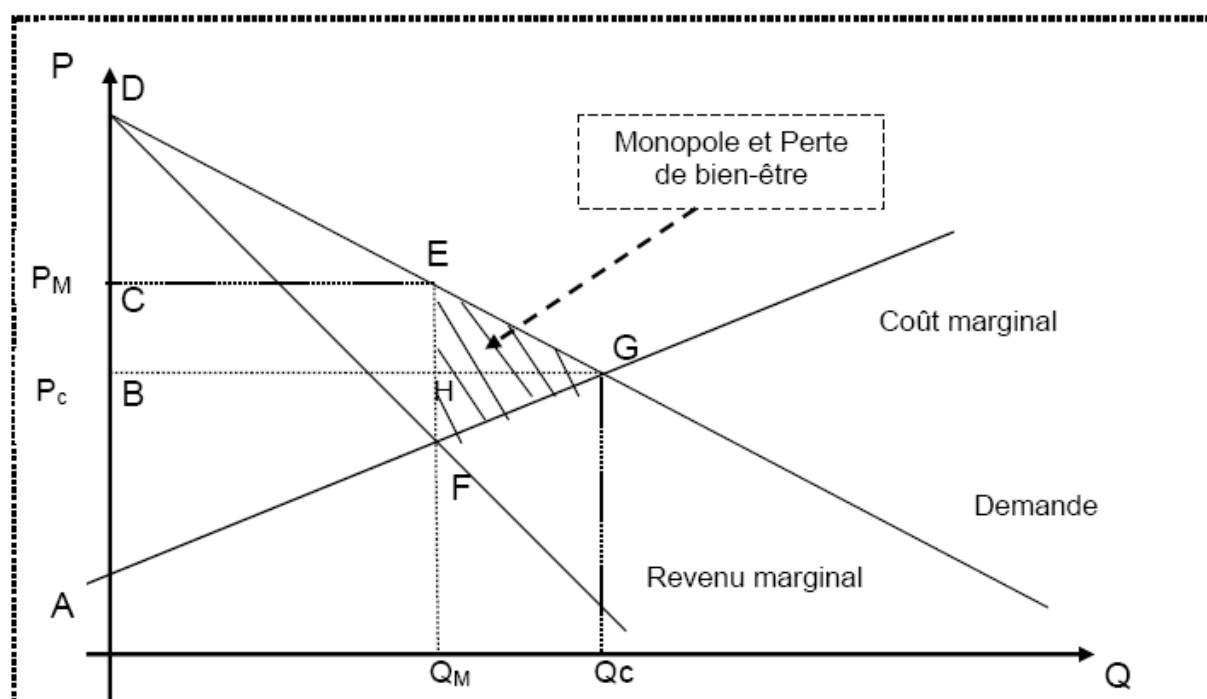


Figure 1.3 - Monopole, surplus du consommateur et optimum social.

Source : Elaboration propre.

Notre analyse précédente (1.1.1.) nous a montré que, dans le cas de la SNCF, si son pouvoir de marché était borné, théoriquement par l'exercice de la Tutelle, chargé de déterminer les obligations de service public en termes de consistance des services et de tarification, et en pratique, par une intense concurrence intermodale, cette firme n'en disposait pas moins d'un certain pouvoir de marché à même de réduire le bien-être collectif.

### 1.2.2. Coût social et recherche de rente

Une deuxième distorsion est habituellement associée à la situation de monopole, le gaspillage de ressources dans le but d'assurer ou de maintenir une position de monopole. La théorie économique distingue plusieurs modalités d'action du monopole dans cette entreprise de "rent seeking".<sup>50</sup> Nous en relèverons quatre, la constitution de barrières technologiques à l'entrée, les stratégies de différenciation produit, les stratégies de dissuasion, et enfin, les dépenses "administratives" favorables à la constitution d'un capital relationnel mobilisable.

Le monopoleur peut tout d'abord tenter de créer des **barrières technologiques à l'entrée**, afin de se différencier de ses concurrents potentiels et de rendre plus difficile l'entrée sur le marché de nouveaux compétiteurs. Il est possible d'interpréter l'aventure de la grande vitesse, et en particulier du TGV, qui distingue la SNCF en Europe et lui procure une source significative de profit, de cette manière. Et pourtant, le choix du tout TGV reste très discutable sur le plan de l'équilibre financier de la SNCF<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Baeza A., "Rente différentielle, rente de monopole", in Chevalier J.-M., (2000), *L'économie industrielle de stratégies d'entreprises*, pp. 77-92.

<sup>51</sup> Une étude du Ministère des Transports (Briard et alii., 2001) soulignait, qu'outre les frais financiers engendrés par les coûts d'infrastructure et d'acquisition de matériel roulant spécifiques, l'essor du TGV a eu globalement pour effet de réduire significativement le nombre moyen de voyageurs dans les trains classiques et, par voie de conséquence, a pesé sur les résultats comptables de la SNCF.

Peu de compagnies ferroviaires disposent de cette technologie et pourraient s'introduire sur ce segment de marché. L'importance des capitaux à réunir pour la mettre en œuvre renforce encore la fermeture de ce marché à d'éventuels compétiteurs. Les spécialistes du ferroviaire s'accordent d'ailleurs pour faire de ce marché de la grande vitesse un point majeur du développement de la SNCF tant en France qu'en Europe. La SNCF elle-même n'en fait pas mystère, et affiche ostensiblement le développement du trafic de voyageurs par TGV comme une pièce majeure de sa stratégie.<sup>52</sup> Cette orientation stratégique a trouvé confirmation mi-2007 par l'annonce de la mise en place d'une alliance entre sept opérateurs européens de réseaux ferrés à grande vitesse, "Railteam", sous l'impulsion de la SNCF. Cette alliance compte pouvoir offrir une alternative crédible à l'aérien en Europe, et espère reproduire le succès des compagnies aériennes, qui sans investissements majeurs, ont permis d'importantes recettes supplémentaires<sup>53</sup>. Un autre indice de cette volonté de la SNCF de constituer, avec la grande vitesse, une barrière technologique majeure est clairement illustrée, selon nous, dans ce constat récemment effectué par la Cour des comptes (2008). Cette dernière observait que de nombreux projets de lignes à grande vitesse ont été lancés alors que leur rentabilité socio-économique était notoirement insuffisante et que les bilans *a posteriori* de ces lignes mettent en évidence en général une rentabilité bien plus faible qu'espérée initialement en raison d'une sous-estimation des coûts et d'une surestimation du trafic<sup>54</sup>.

Le monopole peut également mettre en œuvre des stratégies de **déformation des structures de marché** afin de différencier ses produits et de tenter d'élargir son marché captif. La firme peut dans ce sens opérer des dépenses de marketing. Dans le cas de la SNCF, il nous semble que l'opérateur ferroviaire historique s'attache à développer une stratégie de positionnement inscrite dans le référentiel du *développement durable et du service public*.

Révéléateur de cette volonté de la SNCF de s'afficher comme championne de l'écomobilité, la présence d'un éco-comparateur sur son site Internet, en partenariat avec l'ADEME, visant à convaincre du caractère résolument écologique des déplacements en train<sup>55</sup>. Cherchant à aller jusqu'au bout de cette logique, depuis 2007, la SNCF propose à ses clients de compenser leurs émissions de CO<sup>2</sup> grâce à un partenariat avec l'ONG Action Carbone, en faisant un don par carte bancaire. Les dons perçus sont ensuite

Ce constat, *a priori* surprenant, s'explique par le fait que la SNCF n'a pas été en mesure de réduire ses coûts de production aussi vite que la chute de son trafic Grandes lignes, en raison "des contraintes de desserte d'aménagement du territoire et du dimensionnement du parc pour l'absorption des pointes exceptionnelles." Aux dires des auteurs, le coût de ce maintien de l'offre en trains classiques se serait chiffré, à l'époque, à plusieurs milliards de francs par an.

<sup>52</sup> "L'objectif du Groupe est d'afficher sa performance technique et sa volonté de compter parmi les grands acteurs mondiaux. Il s'agit toujours de gagner des parts de marché sur l'aérien et l'automobile. Et pour répondre au succès commercial, les constructeurs planchent sur des trains à grande capacité, de 1000 à 1200 places." SNCF, (2007a), *Rapport annuel 2006*, p. 15.

<sup>53</sup> Bostnavaron F., "Les TGV européens s'allient pour mieux rivaliser avec le transport aérien", *Le Monde*, 03/07/2007.

<sup>54</sup> Cour des comptes, (2008), *Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine*, pp. 23-35.

<sup>55</sup> Un rapport de l'ADEME (2008), réalisé par le cabinet Deloitte, a montré que l'efficacité énergétique et environnementale du train, et en particulier du TER, est largement dépendante de son taux d'occupation et du type d'énergie utilisée (électricité ou diesel). Par exemple, dans le cas d'une liaison à faible fréquentation à traction diesel, le car est préférable au train d'un point de vue écologique. Si dans des conditions moyennes d'occupation (deux passagers par véhicule), les voitures particulières émettent deux fois plus de CO<sup>2</sup> que les TER, avec un taux d'occupation de quatre personnes, elles en émettent autant que certains TER avec leur taux d'occupation moyen.

"mutualisés", puis alloués sur l'ensemble des projets soutenus par Action carbone<sup>56</sup>. Mais plus globalement, cette thématique du développement durable est très largement reprise, en toute occasion, dans les communications de l'entreprise<sup>57</sup>. A ce titre, la SNCF publie depuis 2006, un rapport annuel distinct de son rapport d'activité et de son rapport financier, sous l'appellation "Rapport développement durable". Comment rendre compte de cette nouvelle stratégie d'éco-mobilité de la SNCF ?

La Présidente d'alors, Anne-Marie Idrac, exposait ouvertement ses motivations en ces termes :

***"Le développement durable est pour la SNCF un levier d'attractivité et de compétitivité [...]. A long terme, cette politique vise à mieux différencier et consolider la réputation de l'entreprise".***<sup>58</sup>

L'intégration de la problématique du développement durable dans la stratégie de la SNCF n'est pas pour autant nouvelle. Dès 2003, cette notion est devenue un programme prioritaire du Projet industriel de la SNCF. Les pouvoirs publics l'ont d'ailleurs reconnu, puisque la SNCF est devenue depuis cette date membre du Conseil national du développement durable (CNDD), organisme rattaché au Premier Ministre pour permettre la participation de la société civile à la définition de la politique de développement durable du pays.

Quant à l'attachement de la SNCF aux valeurs du service public, il constitue depuis bien longtemps un message, voire une stratégie forte de cette entreprise publique. Le premier projet industriel de la SNCF, en 1996, prévoyait de "faire de la SNCF dans cinq ans l'entreprise de service public de référence en France et en Europe".<sup>59</sup> Dernièrement, en 2004, la SNCF a cherché à poser un acte fort en publiant une Charte du service public<sup>60</sup>. Cette dernière expose les valeurs pour lesquelles elle prétend s'engager auprès de tous ses clients (voyageurs et chargeurs) : la sécurité, la ponctualité, l'information, l'accueil, l'intermodalité, le dialogue social, l'innovation et l'environnement. En outre, la SNCF affiche sa détermination à garantir l'égalité devant la mobilité, notamment par une politique tarifaire "attractive", dite de volume, qui vise à favoriser l'accès du plus grand nombre.<sup>61</sup>

A titre d'ultime illustration de cette stratégie de communication de la SNCF, nous relèverons le passage suivant de la Directrice de la stratégie de la SNCF :

***"Promouvoir le ferroviaire en Europe pour ses atouts écologiques est une urgence. Trouver l'équilibre entre performance économique et accessibilité pour tous est un devoir, et veiller à ce que la concurrence ne se joue pas sur le dumping social, une bataille. C'est l'engagement du Groupe SNCF et ce sera sa vraie réussite."*** *Élisabeth Borne, (2007), SNCF, Rapport d'activité 2006, p. 7, Souligné par nous.*

<sup>56</sup> [http://www.notre-planete.info/actualites/actu\\_1203.php](http://www.notre-planete.info/actualites/actu_1203.php) . Consulté le 27/10/2009.

<sup>57</sup> Voir notamment le visuel lancé dans le cadre de la Semaine du Développement durable 2007, "Prendre le train, voilà une idée simple pour lutter contre le réchauffement climatique".

<sup>58</sup> **SNCF, (2007c), Rapport développement durable 2006, p. 7.**

<sup>59</sup> SNCF, (1996), *Les réformes de la SNCF : Projet industriel*, p. 14.

<sup>60</sup> SNCF, (2005), *Rapport activité 2004*, p. 28. Voir Annexe 1.

<sup>61</sup> Le *Rapport d'activité 2005* (2006, p. 36) cite ainsi comme illustration de cet objectif, la politique de réductions et d'abonnements pour les jeunes, étudiants et personnes à revenus modérés...



Au-delà de cette culture de l'éco-mobilité et du service public, la SNCF nous semble aussi particulièrement active en matière de communication auprès des relais d'opinions (journalistes et élus, Beau N. et *alii.*, 2004), des futurs décideurs (étudiants des grandes écoles)<sup>62</sup> et de l'opinion publique en général<sup>63</sup>. En phase avec cette stratégie d'image et de différenciation, nous relèverons que la SNCF a, en mars 2005, remplacé son précédent logo datant de 1993. Cette nouvelle signature commerciale, se voulait, aux dires de son Président d'alors, Louis Gallois, le moyen de symboliser "sa forte modernisation au cours des dix dernières années" et "sa volonté de se projeter dans l'avenir". C'est pourquoi, l'entreprise ferroviaire accompagna cette modification d'image d'un nouveau slogan, "Donner au train des idées d'avance", qui s'inscrit dans une vaste campagne de communication visant à illustrer la capacité de la SNCF à se mettre en mouvement et à faire prospérer les idées nouvelles<sup>64</sup>.

La littérature économique relève que le monopole peut aussi développer des **stratégies de marché** qui toutes, visent à *convaincre les entrants potentiels* que leur entrée entraînerait des réactions hostiles et ne leur serait en définitive guère avantageuse. Trois principaux moyens sont alors possibles, regroupés sous le nom de pratiques de dissuasion à l'entrée : instaurer des *prix prédateurs*, conserver des *capacités excédentaires*, établir un *prix limite*.

Dans le premier cas, la firme peut délibérément baisser ses prix en dessous du coût de production supposé du "prédateur", afin de le dissuader d'entrer sur le marché. La firme installée espérant récupérer la perte de rente occasionnée plus tard, en remontant ses prix une fois la menace dissipée.

La stratégie de capacité excédentaire, est très coûteuse pour la firme en place, mais elle constitue cependant une menace très sérieuse pour d'éventuels compétiteurs.

Dans le troisième cas, avec la pratique de prix limite, la firme en place tend à proposer un prix inférieur au prix de monopole, et offre un niveau de production supérieur à celui auquel la recette marginale égalise le coût marginal. De ce fait, le signal de prix envoyé aux compétiteurs est tel qu'il minore leur possibilité de profit et donc leur incitation à entrer sur ce marché.

En l'absence actuelle de concurrence intramodale sur le trafic de voyageurs en France, ce risque de pouvoir de marché du monopole ferroviaire est sans grande portée. Quant au fret, la faible position compétitive de la SNCF rend peu probable et donc peu opératoire ce type de stratégie de fermeture du marché, ce qui n'exclut pas d'autres stratégies, notamment de barrières à l'entrée (réglementaires).

Enfin, la littérature économique souligne combien les monopoles ont avantage à déployer des "**dépenses administratives**" auprès des groupes de pression alliés, des élus, des administrations et du public, afin d'acquiescer leur faveur. Les actions d'influence sur les élus et les administrations, visant à obtenir la production de réglementations partiales, ont donné lieu à une vaste littérature en particulier de la part des économistes du Public Choice (Buchanan J. and Tullock G., 1962 ; Stigler G., 1971 ; Tullock G., 1978, 1980). Pour G. Tullock (1980), la recherche de rente se traduit, généralement par une diminution du

---

<sup>62</sup> La SNCF et Sciences-Po Paris ont signé en novembre 2006 une convention de trois ans faisant de la SNCF un partenaire privilégié de la chaire Développement durable de Sciences-Po.

<sup>63</sup> Une validation de cette hypothèse pourrait, par exemple, être effectuée par la mesure de l'importance relative des dépenses de publicité réalisées par la SNCF.

<sup>64</sup> Voir notamment le film publicitaire réalisé par l'agence TBWA\Paris, "SNCF - Donner au train des idées d'avance" ainsi que sa campagne sur le "tram-train".

produit social créé par le monopole, mais cependant par une augmentation des ressources capturées par le monopole. Ainsi, le monopole est nuisible au bien-être social puisqu'il détourne à son profit une partie du surplus.

Il nous semble que la SNCF soit particulièrement habile et active en la matière. Un dossier sur l'avancement de la législation ferroviaire européenne, intégré aux Annales 2006, émanant de la Direction de la Stratégie, n'en fait d'ailleurs aucunement mystère. Le passage suivant confirme combien la firme s'est organisée pour faire prévaloir ses points de vue auprès des instances communautaires.

***"Devant les enjeux soulevés par le développement de la politique ferroviaire européenne à partir de la fin des années 1980, la SNCF s'est dotée d'un département spécialisé devenue la Direction déléguée aux Affaires Européennes (DAE) et d'une antenne permanente à Bruxelles, créé en mars 1992. [...] Les moyens et la manière du lobbying doivent être adaptés en fonction de l'état d'avancement de la procédure. La procédure de codécision, qui s'applique aux projets de texte dans le cadre de la politique des transports, peut être schématisée sous forme d'entonnoir [...]. Il s'agit donc de faire passer un maximum de points de la position d'entreprise dès cette première étape [en première lecture].", SNCF, (2004a), Roy P.-L., Rapp. M.-C., Annales 2003-2004, pp. 90-91.***

La suite de l'article explique, auprès de qui, quand et comment la SNCF intervient pour exercer son travail d'influence (*dixit*) des propositions législatives communautaires. La Commission européenne est tout particulièrement visée. La DAE a mission d'organiser avec elle des rencontres régulières à même de permettre à l'entreprise de connaître, le plus en amont possible, les projets susceptibles de concerner son activité, et symétriquement de faire part aux administrateurs de la Commission de ses propres remarques.

La DAE a également mission d'exercer son influence sur le Parlement européen. Le dossier souligne que, dans la mesure où très généralement la position du Parlement est décidée par les quelques députés spécialisés dans les questions de transport, réputées techniques, au sein de la Commission TRAN, le travail de la DAE doit se cibler sur ces derniers.

***"La première tâche de la DAE consiste ainsi à bien identifier les acteurs clés sur chaque dossier au sein du parlement et à établir une relation de confiance avec eux avant d'élargir le cercle à d'autres députés ou administrateurs.", SNCF, (2004a), op. cit., p. 91.***

L'influence du Conseil des Ministres de l'Union européenne est cité comme étant plus délicat, du fait que les positions sur un dossier y sont souvent dépendantes de celle prises sur d'autres dossiers étudiés en parallèle.

Ce travail d'influence de la SNCF sur les instances communautaires est également appuyé par la CER, Communauté Européenne du Rail, qui rassemblant les entreprises ferroviaires et les opérateurs intégrés en Europe, est l'instance de représentation et d'influence du secteur. La DAE veille à ce que les positions portées par la CER soient bien conformes aux intérêts de la SNCF.

Au total, l'analyse précédente a illustré combien le monopole ferroviaire en France tente de mener une stratégie favorable à l'exercice d'un certain pouvoir de marché, notamment en matière de prix. Il est également clair que ce monopole est actif en matière de recherche et de préservation de rentes.

Sur ce dernier point, nous terminerons notre analyse par l'évocation de deux observations, l'une émanant du juriste et économiste Richard A. Posner, l'autre de l'économiste H. Varian.

Pour le premier, Richard A. Posner (1975), le profit net pour le monopole peut s'avérer faible voire nul, notamment quand les dépenses nécessaires à l'obtention de la rente sont équivalentes à cette rente elle-même (hypothèse de dissipation de la rente). Qu'en est-il pour la SNCF ?

Pour le second, l'ensemble de ces dépenses de recherche de rente devraient être considérées comme inutiles socialement (hypothèse d'inutilité sociale de cette dissipation), et donc comme un coût du monopole pour la Collectivité (Varian H., 1987). Nous ne le pensons pas. Dans le cas de la SNCF, ces budgets ne sont pas en effet pas perdus par tous les agents, mais constituent un revenu supplémentaire pour certains : syndicats, salariés, élus, bureaucrates, membres de la technocratie.

C'est ce point que nous allons approfondir maintenant, en précisant combien la situation de monopole de la SNCF conduit à des surcoûts favorables à certains acteurs.

## 2. Relâchement organisationnel et inefficience productive : essais de mesure dans le cas de la SNCF

---

*"The best of all monopoly profits is a quiet life", John Hicks, (1935), Econometrica, p. 8.*

Au-delà de certaines facultés à dominer le marché à son avantage, la théorie économique accuse également le monopoleur de présenter une structure de coût plus élevée qu'une entreprise concurrentielle. La formule précédente, empruntée à John Hicks<sup>65</sup>, exprime combien, est plausible, en l'absence de concurrence, un comportement de la firme monopolistique peu attentif aux stratégies de réduction de ses coûts.

Le monopole n'est pas pour autant nécessairement incompatible avec l'efficacité productive, comme le soulignent les situations de monopole naturel (rendements croissants) et les comportements d'innovation qui ne peuvent se développer qu'à l'abri d'un monopole d'exploitation provisoire préservant une rente d'innovation (J. Schumpeter, 1943).

Par différence avec la théorie standard, un des intérêts majeurs des théories behavioristes de la firme, dans la lignée des travaux fondateurs d'H. Simon (1959), puis de R. Cyert et J. March (1963) ou de H. Liebenstein (1966), est de considérer la firme comme une organisation complexe, dont les processus de prise de décisions méritent une attention particulière et un cadre d'analyse bien différent de celui proposé par le modèle (néo)classique. Envisager la firme comme une organisation revient également à accepter l'hypothèse selon laquelle la plupart des firmes sont en permanence en situation "sous-optimale" du point de vue de leur efficacité technique.

En prolongement de cette double perspective théorique empruntée aux théories des organisations, nous rechercherons à éclairer le fonctionnement de la SNCF, considérée d'abord sous l'angle de la notion du "managerial slack" ("relâchement organisationnel"), puis de celle "d'X-inefficiency" ("inefficience productive").

Il nous apparaîtra que ces deux notions sont effectivement fécondes et propices à révéler combien le monopole ferroviaire historique est une organisation dont le

---

<sup>65</sup> Hicks J. R., (1935), "Annual Survey of Economic Theory : The Theory of Monopoly", *Econometrica*, p. 8.

fonctionnement impose des surcoûts à la Collectivité. Cette analyse nous amènera ainsi à mieux comprendre l'utilisation de la rente de monopole issue de son pouvoir de marché.

## **2.1. Un premier essai de mesure par la théorie du relâchement organisationnel**

Ainsi, pour R. Cyert et J. March (1963), la firme, n'est plus ni une "boîte noire", dans laquelle des inputs sont transformés en outputs, ni une simple fonction de production qui ne chercherait que la maximisation du profit, comme le revendique la théorie néo-classique. Au contraire, la firme est avant tout un groupe social, un sous-système du système social global, une centre autonome de décisions, mais aussi une coalition d'individus et une organisation complexe.

Pour ces auteurs, la firme est surtout une coalition de groupes (tels les actionnaires, les managers, les fournisseurs, les clients et les salariés) dont le destin est commun, mais dont les intérêts sont multiples et souvent contradictoires. Il en résulte que le processus de prise de décisions passe nécessairement par des médiations, des négociations implicites ou ouvertes et des arbitrages provisoires, afin de rendre compatibles les objectifs différents de chacun des groupes d'intérêt composant la firme. Ce fonctionnement de la grande firme, tant privée que publique, implique ce que R. Cyert et J. March désignent comme un "relâchement organisationnel", qui se traduit par une perte d'efficacité plus ou moins forte, donc par un coût, que les auteurs qualifient de "managerial slack".

Selon R. Cyert et J. March, mais aussi A. Alchian et R. Kessel (1962) et R. Radner (1964) l'objectif de la firme est donc moins la maximisation du profit, que l'obtention de résultats considérés comme "satisfaisants" par les individus et les groupes qui la constituent. A ce titre, les dirigeants de la firme sont amenés à un jeu permanent de négociations et de révisions des objectifs de leur organisation, pour lesquels ils constituent un "budget discrétionnaire". Ce dernier leur permet de conduire les négociations internes à l'entreprise et d'obtenir l'accord des membres des différentes coalitions et leur engagement sur les objectifs poursuivis.

Ce budget permet à l'organisation de parvenir à maintenir la cohésion nécessaire à son activité et à sa survie. C'est dans ce sens qu'H. Simon (1951) parle de "zone d'acceptation" de l'organisation, zone dans laquelle l'agent reconnaît la prédominance des intérêts de l'organisation sur les siens propres.

Ce "managerial slack", parfois qualifié "d'excédent organisationnel", a donné lieu à une abondante littérature. Une controverse subsiste quant au rôle du slack. Certains auteurs le considèrent positivement, comme un véritable "bien d'agence", qui remplit le rôle de nécessaire facteur de la cohésion au sein de la firme. Ainsi, le slack renforcerait le sentiment d'appartenance et le sens des responsabilités de ses bénéficiaires, et contribuerait également à l'augmentation de l'efficacité du personnel. Pour d'autres auteurs, le slack, est un gaspillage, un surcoût, un dysfonctionnement, ou encore, une contre-performance. Ainsi, H. Savall (1989, 1995) voit dans le slack à la fois un sur-salaire, un sur-temps, une sur-consommation et une non-production. Ces controverses soulignent combien il apparaît difficile de déterminer le niveau optimal du slack. En outre, il est tout aussi difficile de le mesurer précisément. O. Williamson suggérerait de l'estimer par la comparaison entre le bénéfice d'exploitation potentiel (si les objectifs de la firme étaient acceptés automatiquement et immédiatement) et le bénéfice effectivement dégagé, après négociation interne.

Pouvons-nous déceler dans le fonctionnement propre de la SNCF, en tant qu'organisation complexe, des indices qui témoigneraient de l'existence d'un "managerial slack" significatif et, en définitive, porteur de perte de bien-être pour la Collectivité ? Trois indices nous semblent apporter une réponse affirmative à cette question : l'importance du rôle et la place prise par les organisations syndicales ou les instances représentatives du personnel dans l'organigramme de la SNCF ; les dispositions, comparativement avantageuses du statut des cheminots, et, enfin, la répartition du surplus créé par cette entreprise publique, très largement orientée vers la satisfaction des intérêts de ses propres salariés.

### **2.1.1. Des organisations syndicales et des instances de représentation des personnels au cœur de l'organigramme de la SNCF**

Si les entreprises publiques sont traditionnellement de véritables terres de prédilection pour l'activité syndicale en France, et apparaissent souvent aujourd'hui comme un des derniers bastions de celles-ci avec le déclin de la syndicalisation des salariés du secteur privé, la SNCF fait figure de cas emblématique.

Le CNT, dans son apport annuel de 2005, relevait combien, à la SNCF, les syndicats ont su faire valoir leur présence à tous les niveaux décisionnels, par la création de diverses instances de concertation.

***"[...] afin de répondre à la spécificité de l'entreprise et d'assurer un dialogue à tous les niveaux entre les organisations syndicales et la hiérarchie, un certain nombre d'institutions de concertation ont été créées dans le domaine statutaire notamment. Pour tenir compte de la spécificité de la SNCF en matière de sécurité, un comité national d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et une commission fonctionnelle de ce comité existent dans chacune des grandes fonctions." CNT, (2005), p. 89. Soulignés par nous.***

Le Conseil National des Transports (CNT) précisait également combien le fonctionnement de ces instances, dites de concertation, absorbait un temps particulièrement significatif, estimé à environ 3000 réunions par an avec les délégués et représentants du personnel et autant pour les audiences avec les organisations syndicales. Ainsi, en 2003, l'entreprise ferroviaire aurait consacré plus de 84 000 heures aux différentes formes de réunions du personnel<sup>66</sup>, soit une demi-heure par salarié et par an.

Des journalistes d'investigation (N. Beau et *alii.*, 2004), qui ont cherché à estimer l'impact de cette hypertrophie de la concertation en termes d'agents strictement consacrés à cette fonction de dialogue social, chiffrèrent cette syndycratie professionnelle à 3 500 personnes, soit 2% des effectifs de la SNCF dans son périmètre d'EPIC.

***"Avec les grandes lois sur la démocratie d'entreprise amenées par la gauche, les lieux de discussion n'ont jamais été aussi nombreux depuis 1981. La SNCF paie chaque année 3500 professionnels du dialogue social, des élus syndiqués détachés de leur fonction pour défendre leur cause dans les CE, CCE, CA, CHSCT, CNMHS. Des heures de palabres."<sup>67</sup>***

Même si l'on peut *a priori* soutenir que l'activité syndicale peut être un facteur d'adhésion des personnels aux objectifs de la firme, le caractère particulièrement contestataire des

<sup>66</sup> CNT, (2005), *op. cit.*, p. 93.

<sup>67</sup> Beau N. et *alii.*, (2004), *op. cit.*, pp. 75-76. Souligné par nous.

orientations affichées par les organisations syndicales les plus représentatives à la SNCF (telles la CGT ou Sud Rail) peut nous amener à considérer le bilan des dépenses syndicales assumées par la firme, moins comme un surtemps<sup>68</sup> que comme un surcoût.<sup>69</sup>

L'efficacité de cette bureaucratie du dialogue social s'avère d'une efficacité très relative, au regard de ses résultats en matière de gestion de la conflictualité, qui fait de cette entreprise, très fréquemment décrié par les usagers du rail, un cas emblématique. Même si les statistiques dans ce domaine doivent être appréhendées avec précaution, le passage suivant du Rapport de la commission Mandelkern pour la continuité des Services Publics dans les transports terrestres de voyageurs, concernant la RATP et la SNCF est édifiant.

***"[...] la constance du rapport observé permet d'affirmer que la SNCF et la RATP connaissent, à elles seules, en moyenne, entre le quart et la moitié des jours de grève, et plus de la moitié du nombre total des grèves observées dans l'économie française (hors administrations publiques). Quels que soient les motifs de la persistance de cette particularité, elle explique pourquoi le sujet prend un relief plus grand dans le débat public."***<sup>70</sup>

Le Rapport précise également le nombre de journées perdues par agent pour raison de grève dans ces deux entreprises : de l'ordre de 1,12 en moyenne annuelle à la SNCF, contre 0,9 à la RATP, soit 30% de plus qu'à la RATP (tableau 1.2). Dans un contexte marqué par une tendance à la baisse de la conflictualité dans l'économie en général, le secteur des transports terrestres de voyageurs, et plus encore l'entreprise ferroviaire nationale, font figure de cas particuliers.

La perte d'activité pour l'entreprise est loin d'être insignifiante. La conflictualité représente plus de 205 000 journées de travail perdues (JP), par an, en moyenne ces quinze dernières années (140 000 JP si l'on fait abstraction de l'année 1995 et de la forte implication des cheminots dans le conflit sur la réforme des régimes de retraite)... Soit un total de presque 2 900 000 JP depuis 1990 (1 800 000 sans l'année 1995). La SNCF, en 2005, avait estimé le coût des grèves à 81 millions d'euros, qui représentait 14% de l'augmentation du chiffre d'affaires de cette année<sup>71</sup>.

A la suite de C. Guélaud (2002)<sup>72</sup>, ne doit-on pas interpréter ces statistiques de conflictualité comme un indice de la particulière difficulté dans cette entreprise à accepter une culture du changement ? Si cette conflictualité est "supportable" en situation de monopole, combien le sera t-elle moins dans un marché désormais ouvert à la concurrence...

***"Comme toutes les grandes maisons d'ingénieurs, où les impératifs de sécurité pèsent lourd, la SNCF est rompue aux innovations techniques. En revanche, elle***

<sup>68</sup> H. Savall (2003, p.16) définissait le "surtemps" comme l'ensemble du temps consacré à la régulation des dysfonctionnements de la firme.

<sup>69</sup> L'historien G. Ribeill (1993a, pp. 237-238) nous semble également aller dans ce sens, quand il relève le propos de cheminots affirmant que les syndicats sont souvent perçus, en particulier par les plus jeunes, comme largement déconnectés des réalités de la base, divisés, prosélytes, peu démocratiques et plus soucieux de leurs avantages propres que de ceux des salariés.

<sup>70</sup> **Ministère des transports, (2004), Rapport de la commission Mandelkern pour la continuité des Services Publics dans les transports terrestres de voyageurs, Documentation Française, Paris, p. 21. Souligné par nous.**

<sup>71</sup> SNCF, (2006a, p. 16).

<sup>72</sup> Guélaud C., "La SNCF : une stratégie de croissance, un imaginaire du déclin", in Tixier P.-E. (ss. dir.), (2002), *Du monopole au marché : les stratégies de modernisation des entreprises publiques*, p. 128.

***est très démunie dans le domaine de la conduite du changement faute de savoir gérer le social et négocier la modernisation. La dureté des relations direction-CGT sur la longue durée d'un côté, le peu de cas fait du management de l'autre n'ont pas facilité les choses. L'entreprise est restée bloquée dans une culture de l'affrontement et dans son tropisme technique. Elle continue de buter – et ce depuis des lustres - sur la même difficulté : comment changer ?", C. Guélaud, (2002). Soulignés par nous.***

Au total, difficile de ne pas voir dans le fonctionnement de cette considérable syndicatie et dans ce haut niveau de conflictualité latent et révélée une claire manifestation du "managerial slack" de la SNCF.

### **2.1.2. Le statut des cheminots : un rapport salarial avantageux**

Au même titre que les fonctionnaires, les agents permanents de la SNCF bénéficient d'une garantie d'emploi, interdisant leur licenciement pour motif économique, et en pratique pour presque quelque motif que ce soit<sup>73</sup>. Le déroulement de carrière prévu par le statut est très structuré et garantit aux agents une évolution progressive de leur situation, en matière de rémunération et (ou) de responsabilités.

Le statut des cheminots résulte d'une fort longue histoire (Ribeill G., 1993a). Dès 1920, l'Etat, reconnaissant le dévouement des cheminots dans la Grande guerre leur octroie un statut unique et prévoit la présence d'élus syndicaux dans les instances de promotion et de sanction de salariés. A cette époque, et alors que les grandes compagnies de chemins de fer étaient alors totalement privées, ce statut était précurseur. Il allait d'ailleurs largement contribuer à forger la culture des cheminots en France. Indirectement, ce statut va contribuer à figer, sur un critère d'ancienneté, le mode d'avancement des agents du rail. Par la suite, la CGT, majoritaire dans l'entreprise, veillera toujours à ce que le salaire n'intègre pas une prime au mérite. En 1948, l'Etat patron, reconnaissant l'engagement des cheminots dans la Résistance, leur accorde le "dictionnaire des emplois", répertoire interne rigide des attributions des agents, qui en pratique, leur permet de refuser certaines tâches et limite fortement les velléités de polyvalence et donc les gains de productivité. De surcroît, les nouveaux métiers n'y figurent pas.

Le statut des cheminots<sup>74</sup>, plus avantageux que celui de la plupart des autres employés du secteur public<sup>75</sup>, peut être interprété, lui aussi, comme le prix à payer dans cette organisation complexe pour obtenir la "paix sociale", ou tout au moins, l'adhésion des diverses composantes de l'entreprise aux objectifs généraux de la firme. Nous passerons

<sup>73</sup> Les textes prévoient que le contrat de travail ne "peut être rompu que pour des causes limitativement énumérées telles que mise en retraite, réforme, démission et motif disciplinaire, et encore après mise en œuvre de procédures spécifiques." (CNT, 2005, p. 88). A l'observation de l'absence de sanction pendant les conflits du travail, y compris lors de dégradations ou violences sur les cadres ou non grévistes, on peut considérer que l'emploi à vie est la règle à la SNCF.

<sup>74</sup> Le statut des cheminots est ancien, pour l'ensemble des réseaux, il date de 1920. Il était à l'époque très en avance sur le droit commun (et comprenait des dispositions telles sur le recrutement ; les congés-maladie ; les notes, avancements, récompenses et punitions ; les cessations de fonctions, la représentation du personnel). G. Ribeill (1993, p. 133) indique qu'il fut obtenu "suite à la Grande Guerre, pour les services rendus à la nation par la corporation [...]".

<sup>75</sup> Le propos ne se veut pas un réquisitoire contre les cheminots, ni à l'encontre des fonctionnaires. Le terrain social, est riche en France de "privilégiatures", petites et grandes, comme l'a souligné le journaliste, F. de Closets (1980, 2005). Dans un registre plus académique, P. d'Iribarne (2006) relève combien derrière ses prétentions à l'universalité, la culture française est propice à la défense des particularismes et des statuts.

successivement en revue quatre aspects du statut : les rémunérations, les durées effectives de travail, les pensions de retraite et les avantages en nature.

### **1) Les rémunérations à la SNCF**

Une étude comparative des salaires dans le secteur des transports montre que les rémunérations à la SNCF constituent, en moyenne, un sur-salaire, certes, mais modéré. En 2003, les rémunérations dans le secteur du transport ferroviaire sont supérieures de 13% à la moyenne du secteur des transports. Mais, quels que soient les niveaux de qualification (à l'exception notable des "Ouvriers"), elles restent inférieures à celles des salariés des transports urbains, et sont sans commune mesure avec celles en vigueur dans le transport aérien (+65% par rapport à la moyenne du secteur). Nous relèverons également que si les ouvriers, les conducteurs, et dans une moindre mesure les employés, du chemin de fer sont mieux lotis que la moyenne des salariés de ce niveau de qualification, ce n'est pas le cas pour les qualifications supérieures. Ainsi, les professions intermédiaires, et plus encore les cadres sont nettement moins rémunérés à la SNCF que dans les autres secteurs du transport (transports urbains notamment).<sup>76</sup>

**Tableau 1.2 - Salaires annuels nets moyens par secteur des transports et catégorie socio-professionnelle en 2003 (milliers d'euros).**

|                                                                   | <b>Cadres</b> | <b>Professions Intermédiaires</b> | <b>Employés</b> | <b>Ouvriers</b> | <b>dont Conducteurs</b> | <b>Total</b> |
|-------------------------------------------------------------------|---------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------|-------------------------|--------------|
| <b>Transport ferroviaire</b>                                      | <b>35,6</b>   | <b>24,1</b>                       | <b>19,3</b>     | <b>21,7</b>     | <b>18,6</b>             | <b>23,8</b>  |
| <b>Transport urbain</b>                                           | 44,1          | 27,4                              | 21,1            | 20,6            | 19,8                    | <b>22,9</b>  |
| <b>Transports routiers de voyageurs</b>                           | 40,6          | 21,6                              | 15,1            | 16,2            | 16,3                    | <b>17,9</b>  |
| <b>Transports routiers de marchandises (y compris messagerie)</b> | 37,4          | 21,0                              | 15,3            | 16,0            | 16,2                    | <b>17,4</b>  |
| <b>Transport aérien</b>                                           | 60,9          | 28,2                              | 20,3            | 21,7            | 21,1                    | <b>34,9</b>  |
| <b>Ensemble</b>                                                   | <b>41,8</b>   | <b>23,9</b>                       | <b>17,8</b>     | <b>17,7</b>     | <b>16,7</b>             | <b>21,1</b>  |

Source : CNT, (2005), p. 118. Elaborés à partir des déclarations annuelles de données sociales (DADS) traitées par l'INSEE.

La rémunération mensuelle brute moyenne à la SNCF, toutes catégories confondues, était de 2 407 euros en 2005<sup>77</sup>, soit 28 884 euros par an<sup>78</sup>. Pour les conducteurs de TGV, le *salaire net* mensuel maximum, primes comprises, atteindrait 3 400 euros, soit 40 800 euros par an.<sup>79</sup> Les rémunérations à la SNCF ne sont donc pas exorbitantes, mais la particulière et constante discrétion de l'entreprise à leur égard ne contribue pas à la sérénité du propos sur le sujet. Ainsi, par exemple, alors que la RATP, qui par exemple partage l'exploitation du RER avec la SNCF, publie, dans son bilan social, les rémunérations par catégories hiérarchiques (Cadres ; Maîtrise et techniciens supérieurs ; Opérateurs), la SNCF n'affiche que le nombre

<sup>76</sup> Annexe 3.

<sup>77</sup> CNT, (2007), *L'évolution sociale dans les transports terrestres, maritime et aérien en 2004 et 2005*, Paris, p. 98.

<sup>78</sup> A titre de comparaison, à la RATP, la rémunération mensuelle moyenne brute en 2005 était de 2 635 euros. CNT, (2007), *op. cit.*, p. 80.

<sup>79</sup> SNCF. Site: <http://www.sncf.com/hoax/hoax4.html> - Consulté le 12/12/2007.



de personnels concernés pour une tranche de salaire donné (tableau 1.3). Pourquoi cette faible transparence de l'opérateur ferroviaire sur ces rémunérations ?

Tableau 1.3 - Nombre de salariés par tranche de salaire mensuel au 31 décembre 2005 (euros).

| < 1220€         | De 1220 à 1370€ | De 1370 à 1525€ | De 1525 à 1750€ | De 1750 à 1980€ |
|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 90              | 1 439           | 5 921           | 15 694          | 23 658          |
| De 1980 à 2210€ | De 2210 à 2440€ | De 2440 à 2745€ | De 2745 à 3050€ | > 3050€         |
| 29 094          | 26 997          | 23 292          | 15 623          | 23 591          |

Source : Bilan social 2005, (2006c), SNCF.

Une seconde appréciation du sur-salaire à la SNCF est possible, en adoptant une vision globale de la rémunération des salariés de l'opérateur ferroviaire, par l'étude des dispositions du statut des agents de la SNCF. Cette approche intégrera à la fois la rémunération monétaire, le salaire et les primes, à d'autres éléments en nature (congrés, formation continue, œuvres du comité d'entreprise, qualité des relations de travail, intérêt et intensité du travail, etc.) voire à des rémunérations différées, telles la pension de retraite.

## 2) Les durées effectives de travail à la SNCF

La mesure de la durée effective de travail des personnels de la SNCF est particulièrement difficile à appréhender, vu la complexité des systèmes de compensation des astreintes et vu la particulière discrétion de la firme sur ce sujet.

Les données de durées de travail<sup>80</sup> publiées par la SNCF dans son Rapport social annuel, reprises par le CNT, qui reposent sur un nombre théorique d'heures travaillées, ne permettent pas de plaider en faveur d'un éventuel surtemps. Ainsi en 2005, le nombre théorique d'heures travaillées s'élève à 1 575 heures pour un agent en régime roulant et à 1 596 heures pour un agent en régime sédentaire. Il nous faut donc mener plus loin l'investigation. A cette fin, nous effectuerons une comparaison de divers éléments encadrant le temps de travail des personnels, entre la SNCF et un autre opérateur ferroviaire, Véolia. Tous les éléments donnent un avantage statutaire au personnel de la SNCF (tableau 1.4).

Tableau 1.4 - Tableau comparatif de l'organisation du travail à la SNCF et à Véolia Cargo.

| Critère                          | Véolia Cargo                                        | SNCF                                                |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Temps de travail annuel          | 1607 heures                                         | 1568 heures                                         |
| Durée journalière                | 10 heures maxi                                      | 9 heures maxi                                       |
| Repos journalier                 | 12 heures, 9 H après une GPT                        | 14 heures, 13 H après une GPT                       |
| Repos périodique                 | 104 par an, 36 heures mini                          | 116 par an, 38 heures mini                          |
| Début et fin de repos périodique | 22 heures la veille, 5 heures le lendemain du repos | 19 heures la veille, 6 heures le lendemain du repos |
| Repos spéciaux                   | 25 repos doubles, dont 14 dimanches garantis        | 52 repos doubles, dont 22 dimanches garantis        |
| Congés payés                     | 25 jours par an                                     | 28 jours par an                                     |

<sup>80</sup> La question de la durée du travail à la SNCF est régie par le décret n°99-1161 du 29 décembre 1999 (appelé RH0077), JO du 30 décembre 1999, modifié par le décret 2006-5 du 4 janvier 2006, JO du 5 janvier 2006. Ce texte, particulièrement touffu et long de 25 pages, définit avec une grande précision les paramètres d'utilisation de chaque catégorie de ressources en main d'œuvre à la SNCF : durées maximales du travail, nombre et durée minimales des repos (dans l'esprit de la loi sur le sujet datant du 3 octobre 1940).

Source : Véolia Transport. GPT = grande période de travail

Une preuve indirecte de l'existence d'avantages statutaires à la SNCF est illustrée par la particulière attention portée par la SNCF (et ses syndicats) à l'adoption d'une réglementation commune en matière sociale dans l'Union européenne. Ou, encore, il n'est pas anodin d'observer que les nouvelles entreprises ferroviaires françaises appliquent le code du travail (CFTA Cargo a choisi le statut VFIL<sup>81</sup>, soit celui des voies ferrées d'intérêt local), et non le statut des personnels SNCF, plus avantageux pour les salariés (encadré par le règlement RH007)<sup>82</sup>.

### **3) Les pensions de retraite à la SNCF**

C'est cependant le *régime de retraite* qui implique le surcoût le plus important. Ainsi, soit disant pour compenser la pénibilité du travail et les astreintes inhérentes à la continuité du service public<sup>83</sup>, les agents du cadre permanent sont soumis à un régime spécifique de retraite prévoyant une possibilité de départ précoce, à 55 ans pour les sédentaires et à 50 ans pour les agents de conduite (après 25 ans de service). Deuxième avantage, partagé avec les fonctionnaires, ce régime spécial ouvre droit à une pension égale à 70% du montant de la rémunération<sup>84</sup> des 6 derniers mois (alors que dans le privé, la moyenne des 25 dernières années est retenue depuis la loi 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme du régime des retraites).<sup>85</sup> Enfin, dernier avantage, les pensions y sont revalorisées en fonction

<sup>81</sup> Convention collective nationale du personnel des voies ferrées d'intérêt local du 26 septembre 1974. Etendue par l'arrêté du 23 juin 1975, JORF du 17 juillet 1975.

<sup>82</sup> Les différences portent notamment sur le nombre de jours de repos, le positionnement horaire des repos périodiques, la durée du repos à résidence, etc. Pour la CGT, "la multiplication des différences entre réglementations permet le développement du dumping social qui tire les conditions de vie et de travail vers le bas [...] et poussent les Directions d'entreprises à s'aligner vers le bas pour répondre « au marché »". Site Fédération CGT des cheminots des Alpes-Maritimes. <http://www.webzinemaker.com/admi/exec/print.php3?id=voieslibres06&rubr=4&id=306853> - Consulté le 12/12/2007. Nous observerons que la SNCF a ainsi créé une filiale VFIL - Voies Ferrées Locales et Industrielles - dont les personnels ne bénéficient pas du statut des cheminots, mais sont régis par le droit privé. Dédié au fret, elle opère pour l'instant sur les dessertes locales et sur les terminaux industriels en appoint des trains de la maison mère, mais certains voient dans cette entité une alternative, comparable aux compagnies aériennes "low cost", qui permettrait à la SNCF de répondre à la libéralisation du fret ferroviaire sans avoir à réformer de l'intérieur cette activité.

<sup>83</sup> Le rapport annuel 2001 de la Caisse de prévoyance et de retraite de la SNCF semble démentir cette pénibilité en évoquant une meilleure espérance de vie à la SNCF que pour l'ensemble de la population française : pour un homme de 55 ans, 24,1 ans à la SNCF, contre 23,6 ans, en moyenne. Plus probant encore, cette espérance de vie masculine à 55 ans est même de 24 ans et 3 mois pour les agents de conduite.

<sup>84</sup> Plus exactement, le calcul de la pension se fait sur la base de 2% du salaire moyen (hors primes) sur les six derniers mois d'activité \* nombre d'années de service. Ainsi, sur une base de 37,5 années de cotisation nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein, le taux de liquidation est de 75%. Mais en raison de bonifications de durée d'assurance, il n'est pas nécessaire qu'un cheminot ait à cotiser 37,5 ans. Les agents de conduite, par exemple, bénéficient d'une bonification, de sorte que cinq années de cotisation à la traction comptent pour six. Dans le secteur privé, les droits acquis chaque année ne sont que de 1,875 % du salaire moyen des 25 meilleures années.

<sup>85</sup> G. Ribeill (1993, p. 131-133) relève que le régime des retraites des cheminots fut obtenu au prix de difficiles luttes syndicales contre les faveurs arbitraires du paternalisme des grandes compagnies de chemins de fer d'alors, par le vote d'une loi uniforme en 1919. Cette dimension historique peut aider à la compréhension de l'attachement des cheminots à cet acquis social".

de l'évolution des salaires, repère nettement plus avantageux que celui des prix<sup>86</sup>. Il en résulte un niveau de pension annuel moyen de 18 847 euros de droits directs en 2004, et de 7 825 euros en réversion<sup>87</sup>. Il est vrai qu'en contrepartie, les cotisations retraite (part employeur et part salarié additionnées) à la SNCF, sont sensiblement plus élevées que dans le secteur privé. Le taux global s'élève à 41,96 % à la SNCF (46,23 % chez EDF-GDF), contre 26,05 % dans le privé en 2007. Mais, cela ne suffit pas, et de loin à assurer l'équilibre financier du régime de retraite de la SNCF, dont l'essentiel (51,8% en 2003) est supporté par le contribuable au nom de la solidarité nationale.<sup>88</sup>

#### **4) Les avantages en nature à la SNCF**

Outre les rémunérations directes, les avantages en nature, nous semblent constituer aussi des formes de sursalaire.

La SNCF offre une gratuité à vie des transports sur le réseau ferré national pour l'agent et sa famille, droit dont l'étendue varie selon le niveau hiérarchique<sup>89</sup>. En termes d'accès aux soins, la SNCF assure une gratuité des soins auprès d'un des 2 500 établissements agréés (couverture à 100 %).

Cet employeur ne se montre pas avare sur ses dépenses en matière de formation des personnels, avec un ratio largement supérieur à la moyenne des entreprises de transport. Les deux tiers de l'effectif de l'entreprise bénéficient chaque année d'une formation. En 2004, et 2005, la SNCF a consacré respectivement 6,25 % et 6 % de sa masse salariale à la formation, après 6,25 % en 2003, 7,12 % en 2002 et 7,39 % en 2001<sup>90</sup>. Il faut également rappeler que la SNCF se distingue par le fait qu'elle forme elle-même une grande partie des cheminots qu'elle embauche (ce qui constitue une manière indirecte d'augmenter les rémunérations) et présente l'avantage d'entretenir un processus de promotion sociale extrêmement positif à la cohésion et à la culture de l'entreprise.

<sup>86</sup> Ce système d'indexation est en effet particulièrement avantageux pour les retraités de la SNCF. En témoignent ces chiffres : en 2004, base 100 en 1990, les pensions des cheminots étaient à l'indice 130,3, contre 125,6 pour l'indice des prix. Sénat, 2005, *Avis sur le projet de loi de finances 2006, Tome III, Régimes sociaux et de retraite*, n°103, 2005, p. 38.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> Une vaste réforme des régimes spéciaux de retraite (EDF-GDF, SNCF, RATP) a été entreprise fin 2007. Elle prévoit l'harmonisation de la durée de cotisation, portée progressivement de 37,5 ans à 40 ans en 2012 ; une indexation sur les prix et non plus sur les salaires ; une décote (plafonnée à 2,5 années) réduisant la pension pour les salariés partant en retraite sans avoir la durée de cotisation requise et une surcote pour ceux ayant dépassé cette durée. Elle prévoit aussi la fin des régimes de bonification pour service "actif" ou "insalubre" pour les futurs embauchés. Décret 2008-47 du 15 janvier 2008 relatif au régime spécial de retraite des personnels de la SNCF.

<sup>89</sup> Pour un agent en activité ou retraité, les facilités de circulation accordées par la SNCF sont la libre circulation sur le réseau national, mais avec paiement des suppléments (réservation TGV, couchette...). Pour le conjoint non séparé (concubin, pacsé...) : 16 trajets en libre circulation par an (cumulable d'une année sur l'autre si non utilisé) puis 90% de réduction si tous les trajets sont consommés. Quant aux enfants, ils bénéficient de la libre circulation jusqu'à 12 ans ; puis des mêmes conditions que le conjoint jusqu'à l'âge de 21 ans (28 ans si étudiant et à charge). Pour un étudiant, de parent cheminot, une libre circulation sur le parcours domicile-étude est également possible. Les ascendants de l'agent et du conjoint : Sur demande de l'agent, la SNCF accorde 4 trajets par an. Il existe aussi des facilités de circulation sur les réseaux étrangers, mais variables suivant les compagnies exploitantes. En général, la réduction se situe aux alentours de 50%.

<sup>90</sup> A titre de comparaison, à RFF, les dépenses de formation en pourcentage de la masse salariale, sont nettement moindres : 2,85 en 2003 et 3,78% en 2004.

La SNCF revendique ouvertement cet engagement en matière de formation, et le présente comme un élément indissociable de sa culture d'entreprise, comme l'atteste le message suivant que nous avons relevé dans les pages recrutement de son site web :

***"La formation est au cœur de l'entreprise SNCF, accompagnant le développement professionnel de tous. L'entreprise s'investit également dans la formation initiale avec l'apprentissage et l'alternance. [...] En 2004, plus de 70% de l'effectif a bénéficié d'une formation d'une durée moyenne de 57 heures."***<sup>91</sup>

### **2.1.3. Une tendance structurelle à la capture du surplus de la firme par les personnels**

Pour terminer notre analyse du "slack organisationnel" de la SNCF, il importe de nous interroger sur sa répartition et sur son utilisation. La méthode des comptes de surplus, cadre d'analyse cohérent et systématique des relations d'une entreprise avec son environnement ouvre, comme nous l'approfondirons ultérieurement dans le cas des TER, des indications fort éclairantes.

Les différentes études successives sur la SNCF (CERC, 1969 ; CERC, 1980 ; Harmey et al., 1985 ; Garcia O., 2001) aboutissent toutes à la même conclusion : le personnel de la SNCF est le principal attributaire des gains de productivité, et plus globalement du surplus distribué. Ce dernier associe aux gains de productivité réalisés des "héritages" conséquents d'autres partenaires, l'Etat, par l'augmentation de sa contribution d'équilibre, mais généralement aussi de la clientèle, sous forme de hausse des tarifs. Ainsi, une des dernières études du CERC (1980) mentionnait-elle :

***"Les observations précédentes confirment, sur cette période [1967-1979], certaines des remarques faites sur la période antérieure étudiée par le CERC [1952-1966], notamment la relation entre la production et la productivité, l'importance de l'avantage allant au personnel [...] – légèrement supérieur en moyenne au taux de surplus, pourtant lui-même relativement élevé en moyenne dans cette période -, le faible avantage allant aux clients et le fait que l'Etat reste apporteur de surplus. [...] ", CERC, (1980), p. 112. Soulignés par nous.***

Les comptes de surplus révèlent ainsi que les gains obtenus par le personnel de la SNCF sont constamment supérieurs aux gains d'efficacité générés par le monopole ferroviaire (tableau 1.5)<sup>92</sup>. Cette situation, exceptionnelle et "anormale" du point de vue de l'optimum social, signifie que les salariés de cette firme arrivent structurellement à capter à leur avantage des surplus prélevés par la firme sur son environnement économique... Conformément à la théorie standard du monopole, la situation de la firme y contribue certainement pour beaucoup, mais le rapport de négociation interne des salariés dans cette firme n'y est pas non plus étranger.

<sup>91</sup> SNCF. Site web : <http://www.recrutement-sncf.com/frontoffice/engagements/responsabilite.aspx> . Consulté le 6/07/2007.

<sup>92</sup> L'étude (publique) plus récente, portant sur la période 1990-1999 (Garcia O., 2001), confirme les résultats communément admis. Garcia observait que les clients du système ferroviaire n'ont jamais connu de surplus positif, y compris depuis la réforme de 1997, qui ne semble pas avoir changé la donne sur ce sujet. L'auteur observait combien le contraste est grand entre la situation du transport ferroviaire et celle du transport routier, qui a su procéder à de baisses massives de prix, parfois aux dépens de la réglementation sociale ou en imposant de médiocres conditions de travail et de rémunération à ses salariés. A l'inverse, Garcia relevait que le personnel était constamment bénéficiaire de surplus (même si sa part tendait à décroître).

Une étude internationale sur le sujet de J.-H. Gathon (1986) a montré que le phénomène de capture d'avantages par les personnels des entreprises ferroviaires n'est cependant pas une spécificité de la SNCF, mais semble être une des caractéristiques habituelles des entreprises ferroviaires. Cet auteur constatait que, dans la quinzaine de réseaux de chemin de fer européens étudiés sur la période 1971-1983, le personnel recevait partout un avantage positif (à l'exception de la compagnie OBB en Autriche). L'auteur observait également que cette croissance des salaires réels s'est accompagnée, dans la plupart des compagnies, d'une diminution des effectifs du personnel. Quant à la clientèle des voyageurs, elle enregistrait généralement une légère augmentation de volume accompagnée dans la moitié des cas d'une hausse des tarifs. Pour le fret, le trafic, très généralement en baisse, s'accompagnait par contre d'une baisse des tarifs en termes réels (avantage obtenu). Probablement en raison de l'environnement plus concurrentiel de ce trafic.

La capture d'avantages par les personnels des entreprises ferroviaires n'apparaît pas pour autant comme un attribut spécifique des entreprises publiques en charge d'un monopole naturel. Le cas d'EDF, dans le domaine de l'énergie, montre que la clientèle peut, elle aussi, être très largement bénéficiaire de surplus, tout autant, sinon plus que les personnels (tableau 1.6).

Tableau 1.5 - Comptes de surplus de la SNCF (en termes réels et en % de la production).

| SNCF (1952-1966)                            |                                  | SNCF (1967-1979)                 |                               |
|---------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|
| Apporteurs de surplus                       | Bénéficiaires de surplus         | Apporteurs de surplus            | Bénéficiaires de surplus      |
| SPG (Surplus de Productivité Globale) : 2,1 | Personnel : 2,6                  | SPG : 3,3                        | Personnel : 3,4               |
| Etat : 1,1                                  | Entreprise (amortissement) : 0,8 | Etat : 1,4                       | Fournisseurs - Prêteurs : 0,9 |
| Clientèle : 0,2                             |                                  | Entreprise (amortissement) : 0,2 | Entreprise (Résultat) : 0,1   |
|                                             |                                  | Clientèle : 0,3                  | Clientèle : 0,8               |
| <b>Total : 3,4</b>                          | <b>Total : 3,4</b>               | <b>Total : 5,2</b>               | <b>Total : 5,2</b>            |

Source : D'après CERC, (1980), pp. 109-113.

| SNCF (1973-1984)                            |                               |
|---------------------------------------------|-------------------------------|
| Apporteurs de surplus                       | Bénéficiaires de surplus      |
| SPG : 2,1                                   | Personnel : 2,6               |
| Etat : 1,4                                  | Fournisseurs - Prêteurs : 1,7 |
| Entreprise (amortissement - Résultat) : 1,0 | Clientèle : 0,5               |
| Clientèle : 0,3                             |                               |
| <b>Total : 4,8</b>                          | <b>Total : 4,8</b>            |

Source : D'après Harmey et Hemat (1985), p. 655.

Tableau 1.6 - Comptes de surplus d'EDF (en termes réels et en % de la production).

| EDF (1954-1968)               |                                  | EDF (1971-1979)       |                                  |
|-------------------------------|----------------------------------|-----------------------|----------------------------------|
| Apporteurs de surplus         | Bénéficiaires de surplus         | Apporteurs de surplus | Bénéficiaires de surplus         |
| SPG : 2,7                     | Personnel : 1                    | SPG : 3,9             | Personnel : 0,7                  |
| Fournisseurs - Prêteurs : 1,3 | Etat : 0,2                       | Prêteurs : 0,2        | Fournisseurs : 1,7               |
| Entreprise : 0,1              | Entreprise (amortissement) : 0,3 |                       | Entreprise (amortissement) : 1,0 |
|                               | Clientèle : 2,6                  |                       | Clientèle : 0,7                  |
| <b>Total : 4,1</b>            | <b>Total : 4,1</b>               | <b>Total : 4,1</b>    | <b>Total : 4,1</b>               |

Source : D'après CERC, (1980), pp. 111-114.

## 2.2. Un second essai de mesure par la théorie de "l'X-efficiency"

Intéressé par les questions d'efficacité de la firme, H. Liebenstein (1966, 1976, 1987) va prolonger la thèse de R. Cyert et J. March en mettant en évidence l'importance de la variable "organisation" dans l'efficacité de la firme.

Il remarque que les différences de productivité, observées sur des firmes quasi-identiques par leur composition factorielle, s'expliquent par les différences de qualité de l'organisation mise en œuvre dans chacune d'elles. Selon lui, il existerait un facteur "X" (distinct des facteurs de production traditionnels de la théorie standard, le capital et le travail) qui expliquerait l'efficacité ou l'inefficacité des firmes. H. Liebenstein identifie plusieurs éléments comme pouvant jouer ce rôle de facteur "X", tels l'intensité et la qualité travail, et en amont les conventions explicites ou implicites entre acteurs et les systèmes de rémunération. Dans le but d'illustrer les manifestations de cette "x-efficacité", H. Liebenstein (1976) recommande de porter l'attention notamment sur l'importance de l'absentéisme, le taux de rotation de la main-d'œuvre, et bien évidemment aussi sur les indicateurs de productivité. Nous serions tenter d'ajouter, dans le cas de la SNCF, l'importance de la conflictualité dans l'entreprise. Les plus grandes marges de progression en matière de productivité résultent ainsi, selon H. Liebenstein, des progrès potentiels de l'"x-efficacité" bien plus que de ceux à attendre d'une amélioration de l'efficacité allocative.

La conclusion de ces travaux d'H. Liebenstein<sup>93</sup> nous semble essentielle : les efforts des hommes et des organisations sont généralement bien en deçà de leurs possibilités qui conduisent les firmes et les économies à produire bien moins que ne leur permettraient leurs ressources productives. H. Liebenstein souligne que cette inefficacité doit beaucoup à l'absence de pression concurrentielle suffisante. Dans un tel contexte, la rationalité des agents les incite à préférer à l'effort et à la compétition, l'utilité d'une moindre pression et de meilleures relations interpersonnelles. Nous retrouvons ici, en des termes différents, l'intuition de J. Hicks (1935) concernant le monopole.

***"One idea that emerges from this study is that firms and economies do not operate on an outer-bound production possibility surface consistent with their resources. Rather they actually work on a production surface that is well within that outer bound. This means that for a variety of reasons people and organizations normally work neither as hard nor as effectively as they could. In situations where competitive pressure is light, many people will trade the***

<sup>93</sup> Liebenstein H., (1966), "Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency", *The American Economic Review*, Vol. 56, n°3, pp. 392-415.

*disutility of greater effort, of search, and the control of other peoples activities for the utility of feeling less pressure and of better interpersonal relations. But in situations where competitive pressures are high, and hence the costs of such trades are also high, they will exchange less of the disutility of effort for the utility of freedom from pressure, etc."*, H. Liebenstein, (1966), p. 413. Soulignés par nous.

Nous consacrerons, à illustration de cette thèse de "l'x-inefficacité" dans le cas de la SNCF, trois ensembles d'arguments. Le premier portera sur la productivité moyenne du travail, le second sur la productivité globale et la productivité totale des facteurs, et le troisième, approfondira une des conclusions d'un rapport récent de la Cour des comptes (2008) sur les surcoûts constatés.

### 2.2.1. Comparatif européen de la productivité apparente du travail

N'ayant généralement pas jusqu'à une époque récente, de concurrent direct, l'évaluation de la performance des entreprises de chemin de fer, se déroulait par comparaison des unes avec les autres, dans le temps ou dans l'espace.

Nous proposerons ici nos propres calculs de la productivité<sup>94</sup> apparente du travail de sept compagnies ferroviaires européennes, en mesurant la production par la notion de train-kilomètre (TKm) et en supposant qu'un TKm voyageurs équivaut à un TKm de fret. Nous avons, par ailleurs, neutralisé la séparation entre l'activité d'exploitation du service et celle de gestion de l'infrastructure, en regroupant les données de ces deux activités une fois la séparation effectuée.

Trois résultats apparaissent clairement et signalent un déclassement de la position relative de la SNCF, depuis l'entrée en vigueur des réformes ferroviaires en Europe.

Tableau 1.7 – Niveau de productivité du travail (en millier de Tkm par agent).

|                                | 1970        | 1980        | 1990        | 2005        |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>SNCF - France</b>           | 1,54        | 1,99        | 2,39        | 2,98        |
| <b>DB - Allemagne (2004)</b>   | 1,55        | 1,84        | 2,55        | 3,97        |
| <b>FS - Italie</b>             | 1,33        | 1,30        | 1,51        | 3,34        |
| <b>BR - Royaume-Uni (1995)</b> | 1,65        | 1,78        | 3,19        | 4,06        |
| <b>RENFE - Espagne</b>         | 1,45        | 1,91        | 3,40        | 5,97        |
| <b>CFF - Suisse</b>            | 2,20        | 2,50        | 3,23        | 5,93        |
| <b>SJ - Suède</b>              | 2,37        | 2,65        | 4,73        | 5,99        |
| <b>Moyenne non pondérée</b>    | <b>1,73</b> | <b>2,00</b> | <b>3,00</b> | <b>4,61</b> |

Source : Nos calculs à partir des Statistiques chronologiques des chemins de fer, UIC.

<sup>94</sup> La question de la mesure de la productivité, et de celle du transport ferroviaire en particulier, est fort complexe. Elle nécessiterait l'usage de diverses méthodologies et le recours à plusieurs indicateurs. Pour une approche de cette question, nous renvoyons le lecteur aux références suivantes : Bouf D. et Péguy P. Y., (2001) ; Briard K. et *ali.*, (2001) ; Cantos Sanchez P. et *ali.*, (1999) ; Cantos Sanchez P. et *ali.*, (2000) ; Gathon J.-H., (1986, 1989) ; IDEI, (2003a) ; Oum T.H. et Yu C., (1994) ; Oum T.H., Waters II W.G. et Yu C., (1999).

1) Alors que la productivité apparente du travail à la SNCF était dans la moyenne (inférieure) jusqu'au début de la décennie 1980, la compagnie hexagonale se place maintenant en toute fin de classement sur notre échantillon (tableau 1.7).<sup>95</sup>

2) L'évolution de la productivité apparente du travail à la SNCF est totalement atypique au regard des trajectoires observées sur ces homologues européennes depuis le début des réformes affectant le secteur (figure 1.4). Depuis 1980, **toutes les compagnies ferroviaires européennes ont au moins doublé, et certaines ont triplé, leur productivité par agent, sauf la SNCF qui ne l'a augmenté que de 50%**. Fait aggravant, la réforme ferroviaire française (de 1997) ne semble, à la différence de celles opérées partout ailleurs en Europe, n'avoir eu aucun effet significatif sur le trend de productivité apparente du travail !

Une approche de la production, non plus par les trains-kilomètres, mais par les voyageurs-kilomètres (Vok) et par les tonnes-kilomètres (Tk), données qui prennent en compte l'interaction entre l'offre et la demande de service de transport<sup>96</sup>, ne change pas la position relative de la SNCF. La compagnie nationale reste en dernière position, comme l'illustre la figure 1.5, qui distingue les deux approches de la notion de production ferroviaire.

3) A l'analyse, il ressort que ces piètres résultats de l'opérateur historique en France tiennent à la combinaison de deux facteurs, la stagnation de la production globale exprimée en Tkm et une réduction des effectifs employés, plutôt modérée en comparaison.

Dans un contexte général, en Europe, d'ajustement des effectifs des entreprises ferroviaires à la taille de leur marché, la France fait partie des pays à la plus faible décroissance de ses effectifs, avec -34% depuis 1980, -55% en Italie, et -60% au Royaume-Uni<sup>97</sup> et en Espagne, et plus encore en Suède, -66% (tableau 1.8 *supra*)<sup>98</sup>. Mais surtout la France, avec une production ferroviaire totale particulièrement atone, fait quasiment figure d'exception en comparaison avec les pays voisins : -1% en France, contre + 50% en Allemagne, +29% en Espagne et +16% en Italie. Les CFF, en Suisse, enregistrent même une progression record de l'offre de Tkm, de l'ordre de 60%. Cette piètre performance associe deux résultats bien différents. Alors que le trafic de voyageurs augmente en France, dans des proportions presque similaires à celles constatées ailleurs en Europe (tableau 1.8 *supra*), ce n'est pas le cas du fret ferroviaire qui, en France s'effondre littéralement, alors qu'il se redresse généralement ailleurs pour afficher des taux de croissance positifs, en particulier en Allemagne, au Royaume-Uni et en Italie.

De ce fait, à la différence des autres opérateurs ferroviaires européens, les gains de productivité de la SNCF se sont opérés uniquement par réduction des effectifs, et non pas, par un accroissement de la production réalisée totale.

Au final, la thèse de la sous-productivité de la SNCF trouve donc ici crédit, tout comme la "volonté" de préserver le plus possible le périmètre de l'emploi des cheminots. Néanmoins,

<sup>95</sup> Voir Annexe 2.

<sup>96</sup> Une approche par les Vok et TK est plus complexe à interpréter qu'une approche par les TKM, car elle intègre des sources d'inefficacité extérieures à la firme, telles les décisions des pouvoirs publics en termes de tarification, d'obligation de service public, mais aussi l'impact de la conjoncture sur la demande de transport.

<sup>97</sup> Fait symptomatique, les entreprises ferroviaires du Royaume-Uni ne communiquent plus à l'UIC certaines statistiques, considérées comme stratégiques, concurrence oblige. Pour cette raison, nous n'avons pas pu actualiser la série du Royaume-Uni au-delà de 1995.

<sup>98</sup> Voir également Annexe 2, figures de l'évolution des effectifs des compagnies ferroviaires européennes et des trains-kilomètres voyageurs et fret.



une approche complète de ces résultats de productivité nécessiterait de pouvoir intégrer la problématique de l'externalisation. Il est en effet possible d'améliorer significativement la productivité d'une firme par un recours massif à la sous-traitance. Nous faisons ici l'hypothèse que la SNCF, probablement sous l'effet de l'influence syndicale, est restée plus intégrée que la plupart de ses homologues européens. Cette hypothèse explique probablement une partie de la faible progression de la productivité apparente du travail que nous mesurons ici.

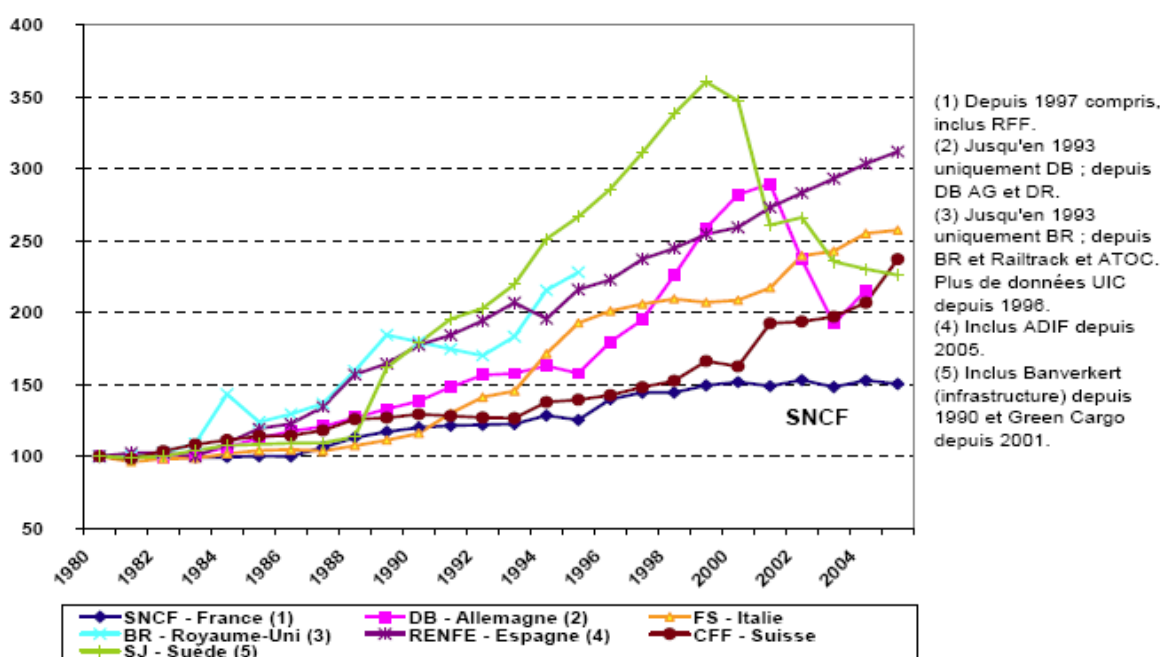


Figure 1.4 - Evolution de la production (Tkm) par agent en Europe (Base 100, 1980).

Source : Nos calculs à partir des Statistiques chronologiques des chemins de fer, UIC.

Tableau 1.8 - Indice de la production et de l'emploi en 2005, base 100 en 1980.

|                                     | Production - Tkm | Marchandises - Tk | Voyageurs - Vok | Emploi - Agents | Productivité - Agent / Tkm |
|-------------------------------------|------------------|-------------------|-----------------|-----------------|----------------------------|
| CFF - Suisse                        | 160              | 119               | 151             | 68              | 237                        |
| DB AG - Allemagne (2004)            | 150              | 131               | 179             | 70              | 215                        |
| RENFE - Espagne                     | 129              | 108               | 146             | 41              | 312                        |
| FS - Italie                         | 116              | 122               | 117             | 45              | 257                        |
| <b>SNCF - RFF - France</b>          | <b>99</b>        | <b>60</b>         | <b>140</b>      | <b>66</b>       | <b>150</b>                 |
| BR - Railtrack - Royaume-Uni (1995) | 96               | 125               | 136             | 42              | 228                        |
| SJ - Green Cargo - Suède            | 78               | 84                | 77              | 34              | 226                        |

Source : Nos calculs à partir des Statistiques chronologiques des chemins de fer, UIC.

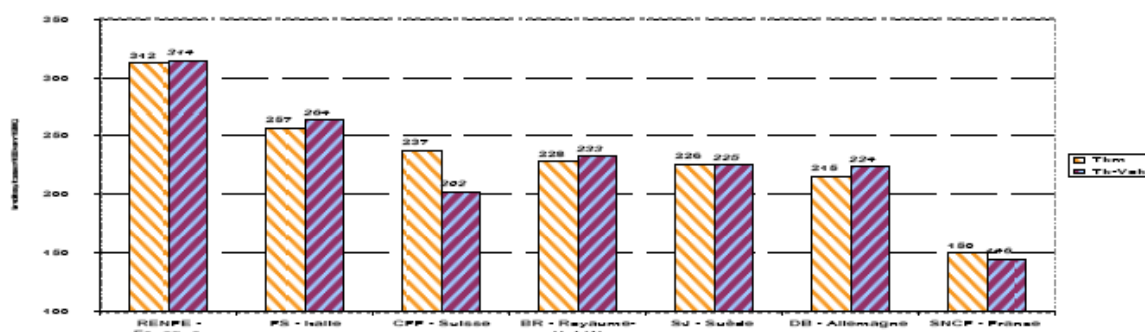


Figure 1.5 - Evolution de la production par agent en Europe entre 1980 et 2005.

(1) Données de 1995 pour le Royaume-Uni Source : Nos calculs à partir des Statistiques chronologiques des chemins de fer, UIC.

### 2.2.2. Productivité globale des facteurs et productivité totale des facteurs

A la suite de H.-J. Gathon (1986, p. 470) qui observait combien une analyse qui ne porterait que sur la productivité partielle et non sur la productivité totale serait limitée, nous compléterons les conclusions précédentes par le rappel de résultats de la mesure de la performance des entreprises ferroviaires ayant sollicité d'autres méthodologies.

Tableau 1.9 – Gains de productivité globale et taux de croissance de la productivité totale des facteurs des compagnies de chemin de fer.

| Compagnies  | Pays            | SPG en % de la production (1971-1983) | Rang      | Taux de croissance en % de la Productivité totale des facteurs (1962-1984) | Rang     |
|-------------|-----------------|---------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------|----------|
| SJ          | Suède           | 1,86                                  | 7         | 2,84                                                                       | 1        |
| DB          | Allemagne       | 2,23                                  | 6         | 2,71                                                                       | 2        |
| <b>SNCF</b> | <b>France</b>   | <b>0,95</b>                           | <b>10</b> | <b>2,6</b>                                                                 | <b>3</b> |
| CP          | Portugal        | 1,46                                  | 9         | 2,04                                                                       | 4        |
| OBB         | Autriche        | -1,19                                 | 13        | 1,45                                                                       | 5        |
| JNR         | Japon           | -3,95                                 | 14        | 1,34                                                                       | 6        |
| CH          | Grèce           | 2,23                                  | 5         | 1                                                                          | 7        |
| CFL         | Luxembourg      | 9,46                                  | 1         | 0,97                                                                       | 8        |
| CFF         | Suisse          | 0,44                                  | 11        | 0,78                                                                       | 9        |
| NS          | Pays-Bas        | 2,79                                  | 4         | 0,09                                                                       | 10       |
| SNCB        | Belgique        | -4,46                                 | 15        | 0,06                                                                       | 11       |
| BR          | Grande-Bretagne | 3,92                                  | 3         | -0,01                                                                      | 12       |
| BLS         | Alpes bernoises | 1,64                                  | 8         | -0,18                                                                      | 13       |
| FS          | Italie          | -0,31                                 | 12        | -0,26                                                                      | 14       |
| NSB         | Norvège         | 4,46                                  | 2         | ND                                                                         | 15       |

Source : A partir de Gathon H.-J. (1986), p. 475 et Gathon H.-J. et Perelman S., (1989), p. 70.

Cette comparaison des performances des entreprises ferroviaires, à partir des travaux de H.-J. Gathon et S. Perelman, montre combien la position d'une firme peut différer en

fonction de la méthodologie sollicitée. Ceci est particulièrement vrai pour la SNCF, au dixième rang en termes de SPG sur la période 1971-1983 et au troisième rang, sur une période un peu plus longue, sollicitant une autre méthodologie (tableau 1.9). En outre, Gathon (1986, p. 470) souligne combien ces résultats, sous forme de taux de croissance, n'indiquent rien sur la situation initiale de chaque compagnie, qui peut être bonne ou moins bonne :

***"[...] en partant d'une situation assez bonne, une compagnie aura peut-être plus de difficultés à améliorer sa position, qu'une compagnie connaissant au début de la période envisagée une assez mauvaise productivité."***

C'est pourquoi, nous compléterons cette recherche des gisements d'inefficience productive à la SNCF par deux exemples relevés par la Cour des comptes dans son évaluation des effets de la réforme ferroviaire de 1997.

### **2.2.3. Deux cas d'espèce : les surcoûts des opérations de maintenance et de gestion des circulations**

Dans son récent Rapport thématique sur le Réseau ferroviaire (2008), la Cour des comptes apporte plusieurs illustrations intéressantes sur les surcoûts résultant d'un système d'organisation du travail, obsolète, sauf à considérer que l'objectif principal de cette firme publique est d'abord de fournir de l'emploi plus que de produire le maximum de service de transport au moindre coût pour la Collectivité.

Alors que la maintenance de l'infrastructure occupe à la SNCF 32 000 personnes (soit 1 agent par Km de voie), l'audit réalisé par des experts internationaux en 2005<sup>99</sup> relevait que l'état du réseau ferré français se dégrade rapidement et que son vieillissement explique déjà une part significative de problèmes de ponctualité et de la moindre vitesse commerciale, sans compter des risques potentiels d'accidents. La Cour relève que l'organisation de la maintenance assurée par les établissements de la SNCF est très spécifique, et au final, particulièrement coûteuse au regard des pratiques et des standards internationaux : les plages horaires quotidiennes de 1h50 pour les travaux sont notoirement insuffisantes pour entreprendre des travaux autres que ceux d'entretien ; la mise en protection des chantiers, essentiels à la sécurité des agents, est beaucoup trop intensive en main d'œuvre, etc. La Cour relève que "des gisements considérables et non exploités de productivité" sont disponibles à la SNCF à partir du moment où elle accepterait de "revoir profondément la répartition de ses moyens en personnels et matériels sur le territoire."

La Cour identifie un autre exemple de surcoût, la gestion des circulations des trains qui, à la SNCF, occupe 13 000 personnes, principalement dans les postes d'aiguillage en raison de l'utilisation de technologies obsolètes et trop peu homogènes, nécessitant des agents dédiés peu polyvalents. Le Rapport notifie que "la modernisation et la standardisation des commandes d'aiguillages permettrait de diviser par deux les effectifs qui y sont affectés en améliorant la qualité du service rendu".

La Cour des comptes se montre même plus incisive en déclarant que les faibles gains de productivité du travail réalisés à la SNCF participent à une stratégie de gestion du rapport salarial et du dialogue social interne, comme l'illustre l'extrait suivant :

***"Plus généralement, la SNCF s'est certes réorganisée au cours de ces dernières années et a progressivement amélioré sa productivité, mais à un rythme lent"***

---

<sup>99</sup> Ministère des Transports, (2005), Audit sur l'état du réseau ferré national français, ss. la dir. et la coordination des professeurs Rivier Robert et Putallaz Yves, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.

***(moins de 2% par an), compatible avec les départs naturels des agents et dictés par des considérations sociales.", Cour des comptes, (2008), Synthèse, pp. 18-19. Soulignés par nous.***

On ne peut être plus clair.

Ces observations de la Cour des comptes rejoignent directement l'analyse des causes de la faible compétitivité de la SNCF effectuée par C. Henry (1997a), qui incriminait les règles d'organisation du travail et de la production.

***"[...] ce qui nuit indéniablement et gravement au bon fonctionnement de l'entreprise, sans bien souvent représenter des avantages vraiment significatifs pour les agents, c'est l'ensemble de règles, anciennes ou récentes, écrites ou tacites, qui entravent l'organisation du travail et de la production.", C. Henry, (1997a), p. 94, Tome 2.***

Pour illustrer notre propos, nous retiendrons deux exemples proposés par C. Henry. Le règlement du travail qui stipule par exemple que, pour un conducteur, un repos périodique (équivalent du repos hebdomadaire des salariés disposant de leur dimanche) ne peut pas se terminer avant six heures du matin du jour de reprise du travail, alors que six heures est déjà trop tard pour effectuer un service du matin aux heures de pointe. Et comme, en milieu de journée, les besoins sont nettement moindres, l'entreprise peut être contrainte de maintenir l'agent à disposition jusqu'au service du soir. C. Henry conclut qu'"en levant cette contrainte et quelques autres du même type, qui ne correspondent pas à des droits réellement essentiels pour les agents, on pourrait gagner environ 15% de temps de travail effectif, donc faire des roulements plus productifs."

C. Henry (1997a, p. 96) souligne également combien les gisements de productivité sont fréquemment importants dans les ateliers d'entretien et de réparation. Selon lui, il n'est pas rare que des dizaines d'agents ces ateliers soient maintenus en pseudo-activité (faute de parler de retraite anticipée à la SNCF), notamment dans le Midi, rendus inutiles par l'évolution des techniques et des trafics, alors que l'entreprise est tenue d'embaucher dans d'autres régions pour les mêmes fonctions.

En prolongement des théories behavioristes, qui voient dans la firme une organisation complexe composée de groupes différents poursuivant un ensemble hiérarchisé d'objectifs, nous avons mis en évidence l'importance de l'excédent organisationnel à la SNCF. Il nous reste à en apporter une explication.

Puisque le monopole ferroviaire historique est en France un "monopole administré", cette faible performance managériale résulte nécessairement d'une faiblesse de la régulation exercée par son actionnaire unique, l'Etat. Nous suggérerons l'hypothèse que cette défaillance de son propriétaire résulte de sa capture par l'opérateur ferroviaire.

### **3. La régulation de la SNCF : illustration emblématique d'une tutelle bienveillante et capturée ?**

---

***"La SNCF bénéficie de l'autonomie de gestion. Ses instances dirigeantes sont responsables du bon emploi de ses moyens en personnel et de ses moyens matériels et financiers, en particulier ceux mis à disposition par la collectivité nationale. Elles sont en devoir d'en assurer la gestion au meilleur coût, et d'en améliorer en permanence l'efficacité et la productivité.", Décret n° 83-817 du 13***

**septembre 1983 portant approbation du Cahier des charges de la SNCF, Article 4. Soulignés par nous.**

Les thèses, exprimées par l'école de la réglementation et du Public Choice, qui mettent en avant la forte probabilité de capture de la tutelle (administrative et politique) par l'entreprise régulée, nous semblent les plus explicatives du pouvoir de marché de l'exploitant ferroviaire historique<sup>100</sup>.

Nous aurions pu envisager d'autres schémas explicatifs, notamment ceux qui supposent que les pouvoirs publics ne disposent pas des outils nécessaires et suffisants, en particulier informationnels, pour contrôler le pouvoir de marché du monopole. Ces théories, issues de l'hypothèse d'asymétrie d'information entre la tutelle et la firme régulée, se déploient à partir du modèle principal-agent. Elles constituent aujourd'hui la base de la Nouvelle Economie de la réglementation.

Nous aurions pu aussi faire prévaloir l'hypothèse centrale de l'économie publique traditionnelle, qui considère, à partir d'une conception idéaliste du pouvoir politique et de la vie démocratique, que les hommes politiques, mais aussi les administrations et les fonctionnaires, se comportent de manière nécessairement bienveillante et attentive à l'intérêt général<sup>101</sup>. De cette hypothèse résulterait le fait que les pouvoirs publics n'utilisent pas, ou pas suffisamment, les instruments à leur disposition, laissant de ce fait des degrés de liberté élevés à la firme monopoliste.

Notre argumentation commencera par rappeler les fondements théoriques essentiels de cette théorie de la capture, pour envisager ensuite en quoi les différents leviers légaux, par lesquels les pouvoirs publics pourraient en théorie exercer leur contrôle sur le monopole ferroviaire, sont en réalité en France biaisés et affaiblis par cette stratégie de capture.

La théorie de la capture est née dans un contexte bien particulier, où les grandes industries américaines étaient trustées par des oligopoles<sup>102</sup>, et où les agences fédérales et étatiques connaissaient de sérieuses difficultés à les réguler. George Stigler (1964), et par la suite de nombreux autres auteurs, tels Richard A. Posner (1974)<sup>103</sup>, à l'intersection de l'économie et du droit ou encore Sam Peltzman (1976)<sup>104</sup> qui en proposa une modélisation, se sont inscrits dans ce qui est devenue une théorie de la capture de la réglementation.

G. Stigler s'interroge sur le mode de production et les effets de la réglementation<sup>105</sup>. Qui bénéficie de la réglementation et pourquoi ? Cet auteur propose une modélisation de

---

<sup>100</sup> Laffont J.J. et Tirole J. (1993, chap. 11) effectuent une présentation formalisée de ces théories de la capture de la régulation par les firmes. D'utiles compléments peuvent être trouvés aussi chez Milgrom P. et Roberts J. (1988).

<sup>101</sup> C'est ainsi que J.J. Laffont (CAE, 2000, p. 118) caractérise le fonctionnement du système étatique et administratif français qui, jusqu'à une période récente, avait fonctionné avec un certain succès.

<sup>102</sup> Stigler G. J., (1964), A theory of Oligopoly, *The Journal of Political Economy*, vol. 72, n°1, February, pp. 44-61.

<sup>103</sup> Posner R. A., (1976), "Theories of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 5, n°2, pp. 335-358.

<sup>104</sup> Peltzman S., (1976), "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, No. 2, Conference on the Economics of Politics and Regulation, August, pp. 211-240.

<sup>105</sup> Stigler G. J. and Friedland C., (1962), What Can Regulators Regulate ? The Case of Electricity, *Journal of Law and Economics*, vol. 5, October, pp. 1-16.

la réglementation (1971)<sup>106</sup>, qu'il conçoit comme un "service" échangé entre des offreurs, les décideurs politiques et les fonctionnaires, et des demandeurs, les entrepreneurs et leur coalition.

Développant les hypothèses microéconomiques habituelles (rationalité et poursuite de l'intérêt individuel), Stigler soutient que les offreurs de réglementation cherchent à obtenir divers avantages tels des voix, des contributions au financement des campagnes électorales, ou encore des postes pour ceux qui quitteront la scène politique. Les demandeurs de réglementation tentent, de leur côté, par exemple à obtenir la législation la plus avantageuse possible en termes de prix ou de restriction de l'accès de leur marché à de nouveaux compétiteurs.

Conséquence de cette hypothèse, la production de la réglementation est capturée par les groupes d'intérêt les plus importants ou les plus efficaces, à savoir les producteurs, et en particulier les monopoles. La réglementation n'est donc plus une réponse à l'intérêt général. Il convient alors, selon les partisans de l'économie positive de la réglementation, de soustraire l'Etat à ses prétentions à réglementer les activités de production.

Cette thèse de la capture, et plus globalement les théories économiques de la régulation, ont conduit à des approches très critiques du fonctionnement des régulateurs, voire plus généralement du fondement des politiques publiques. Toutes ces théories s'inscrivent dans le cadre d'une remise en cause radicale de l'économie publique traditionnelle et en particulier de l'économie du bien-être, menée par un groupe d'économistes américains, réunis sous le vocable de l'école du Public Choice.

Ses fondateurs, James Buchanan et Gordon Tullock (1962)<sup>107</sup>, proposent une analyse économique des processus de décisions politiques<sup>108</sup> qui repose sur l'abandon de l'hypothèse conventionnelle, de type wébérienne, selon laquelle les bureaucraties seraient exclusivement au service de l'intérêt général dans le cadre d'action de type rationnel légal. A l'inverse, selon eux, "les hommes politiques et les bureaucrates sont des hommes comme les autres", qui s'efforcent de satisfaire leurs propres intérêts : leur réélection et l'édification de fief politique pour les premiers, l'accroissement de la taille de leur administration (source de promotion, de pouvoir et de prestige) ou leur désir de loisirs ou du moindre effort, pour les seconds. Ce faisant, ces auteurs prennent le pari d'appliquer les outils de la microéconomie à la science politique.

Les conclusions de ce modèle, iconoclaste à l'époque, sont redoutables. Tout d'abord, sur un plan normatif, elles remettent en question le principe d'un Etat considéré comme un despote bienveillant. Ce résultat conduira J. Buchanan (1980) à rechercher des règles constitutionnelles aptes à faire échec à l'expansion, qu'il juge sans limite, de l'Etat. Il recommandera d'instaurer, voire de constitutionnaliser une règle d'équilibre budgétaire ou encore de fixer une part maximale pour le budget public dans le produit global. Ses travaux rejoignent les analyses du monopole en termes de perte de bien-être pour le consommateur et pour la Collectivité.

---

<sup>106</sup> Stigler G. J., (1971), "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, n°1, pp. 3-21.

<sup>107</sup> Buchanan James and Tullock G., (1962), *The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 361 p.

<sup>108</sup> Théorie inspirée des travaux d'Anthony Downs, (1965), "The Economic Theory of Democracy", New York, Harper, 310 p.

G. Tullock (1978)<sup>109</sup> considère, hypothèse vraisemblable, que la demande de politiques publiques peut émaner également d'une administration (bureaucratie). Nous retrouvons alors une configuration opposant un monopole (régulateur) à un monopsonne (bureaucratie administrative). Le risque est grand de voir le monopsonne capturé par les groupes d'intérêts les plus intéressés par la production du service public demandé, mais aussi par ses propres salariés (fonctionnaires), comme le souligne le propos suivant de G. Tullock : "une bonne part de la demande en services bureaucratiques provient non des individus qui *recevront* les services, mais de ceux qui *seront payés* pour les procurer."<sup>110</sup> Il en résulte alors fréquemment une situation de surproduction quand la bureaucratie l'emporte sur le régulateur. Le monopsonne capture alors la totalité du surplus.

Dans une certaine mesure, ces thèses préfigurent celles des théories de la relation d'agence, en mettant l'accent sur l'asymétrie d'informations entre les usagers-contribuables d'une part et les administrations de tutelle et les bureaucraties (managers et salariés) d'autre part. Elles en partagent aussi les préconisations : introduction de la concurrence entre et dans les services, concurrence par comparaison...

En quoi ces théories peuvent-elles apporter des éclairages pertinents sur la bienveillance, voire sur la capture du régulateur par la SNCF ? Nous envisagerons successivement quatre outils dont disposent les pouvoirs publics pour conduire la politique de l'opérateur ferroviaire national dans le sens de l'intérêt de la Collectivité ou des consommateurs : 1°) Le statut d'EPIC de la SNCF ; 2°) La nature des obligations prescrites par l'Etat à l'opérateur, que transcrit son Cahier des charges ; 3°) Le Contrat de plan (ou de projet) qui décline ses missions de service public et 4°) Le contrôle exercé par l'Etat actionnaire, membre de son Conseil d'administration.

Nous mènerons cette investigation en étant particulièrement attentif aux enjeux de ces défaillances pour la Collectivité, et en particulier pour les contribuables et pour les usagers du rail, mais aussi à leurs facteurs explicatifs, sans négliger de tenter d'identifier les acteurs qui en bénéficient.

### 3.1. Le statut d'EPIC de la SNCF : une prime à l'irresponsabilité financière de la firme ?

Dans un contexte de pouvoir syndical puissant et revendicatif, et d'une tutelle plutôt bienveillante ou défaillante, ne peut-on pas considérer que le statut même d'EPIC, constitue un facteur d'irresponsabilité financière de la firme (et de ses dirigeants), dans le sens où ce statut juridique impose à la puissance publique d'assumer le rôle de financeur en dernier ressort ? En effet, en application d'un principe général du droit français, aucun établissement public ne peut être mis en faillite, ni faire l'objet de saisie. Cette situation juridique correspond à une configuration d'"aléa moral", avec l'Etat actionnaire, dans le rôle du principal, et les décideurs de l'entreprise ferroviaire, dans le rôle d'agent.

La responsabilité, l'imprévoyance, voire la complicité, des pouvoirs publics n'est-elle pas d'autant plus flagrante que d'autres choix étaient possibles, en particulier celui de société anonyme à capitaux publics, comme l'illustrent les exemples d'Air France (1933), de France Telecom (1996), ou encore d'EDF (2004) et de GDF (2005). N'aurait-il pas fallu profiter de la réforme ferroviaire de 1997 pour transformer le statut de la SNCF en société anonyme, comme cela a été fait en Allemagne par exemple ?

---

<sup>109</sup> Tullock G., (1978), *Le marché politique. Analyse économique des processus politiques*, Economica, Paris.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 41.

Aux dires de M. Boiteux (1999), ce statut, qui exclut la faillite et accepte le déficit comme normal, tend à bloquer les effets que la forte concurrence intermodale devrait normalement exercer sur la SNCF dont les activités, par nature, relèvent du camp concurrentiel, "compression des coûts et abaissement des prix, incitation à l'imagination et à la bonne gestion et à la vénération du client." Face à cette situation, M. Boiteux suggérerait une solution radicale, la désintégration de la SNCF en quasi-filiales soumises à la règle de l'équilibre d'exploitation, les activités non rentables validées par la puissance publiques comme socialement nécessaires, devant être mises aux enchères, le gagnant étant celui qui accepterait de prendre l'affaire en charge pour la subvention la plus faible. (Boiteux, 1999, p. 895).

Au-delà du choix de statut de l'entreprise ferroviaire, trois observations nous apparaissent apporter un fort crédit à l'hypothèse de capture de la tutelle par cette entreprise : 1°) l'importance des concours publics à la SNCF ; 2°) leur persistance quelle que soit les résultats d'exploitation de l'entreprise ; 3°) la dégradation de leur performance économique. Reprenons chacun de ces trois arguments.

### **3.1.1. Le ferroviaire : premier bénéficiaire des concours publics au secteur des transports.**

Le secteur ferroviaire, est de loin, le premier bénéficiaire des concours publics au secteur des transports, tous modes confondus.

Les Comptes transports de la Nation indiquent que sur les 16,7 milliards d'euros de transferts financiers des APUC au secteur des transports, le secteur ferroviaire (sans distinction entre la SNCF et RFF), à lui seul, en recevait 8,8 milliards en 2005, soit la moitié<sup>111</sup>. La SNCF étant destinataire de l'essentiel de ces concours, pour un montant de 7,95 milliards d'euros.

Les transports collectifs urbains, quant à eux, n'obtiennent que 0,86 milliard et le transport aérien, à peine un milliard, ce qui semble peu au regard du nombre de voyageurs transportés.<sup>112</sup> Nous relèverons aussi que sur ces 8,8 milliards d'euros, les dépenses d'investissement ne constituent que 2,9 milliards d'euros, soit un tiers ; l'essentiel est donc constitué de transferts pour les dépenses de fonctionnement (dont 2,5 milliards pour les charges de retraites des personnels de la SNCF)<sup>113</sup>.

### **3.1.2. Une augmentation des concours publics à la SNCF dans un contexte de retour aux bénéfices.**

Deuxième observation, plus surprenante encore : **alors que les résultats financiers de la SNCF (figure 1.6) sont redevenus excédentaires depuis 2000 (année 2001 exceptée), les transferts publics, déjà colossaux, ont continué d'augmenter considérablement.**

**Ainsi, entre 2000 et 2006, l'ensemble des concours publics à la SNCF (administrations centrales et locales) s'est accru de 34% en valeur nominale et de 22% en volume. Cet accroissement des concours publics au cours de ces six années représente 2,16 milliards d'euros supplémentaires (tableau 1.9).**

<sup>111</sup> La lecture des Comptes des transports nous apprend que cette proportion de 50% est constante depuis l'année 2000.

<sup>112</sup> Ministère des Transports, (2006), *Les comptes des transports en 2005*, (Annexe E).

<sup>113</sup> A titre d'illustration du système de financement du système ferroviaire, voir Annexe 4. Extrait du Rapport Mariton H., (2004).



Comment rendre compte de ce différentiel de contributions publiques ? Plus de moitié de l'accroissement résulte de la contribution de l'Etat à l'effort d'investissement de la SNCF (+ 1125 millions d'euros), et notamment au titre du plan fret. Moins attendu le fait que **près de 40% de l'augmentation** (814 millions d'euros) **s'explique par celle des contributions de services** (compensations tarifaires et subventions d'équilibre) qui augmentent significativement (de 43,5% au total en valeur, soit une hausse de 6,2% en moyenne annuelle). L'augmentation de l'effort financier des Régions au titre des TER, de 528 millions d'euros (1 426 milliards d'euros en 2002 pour 1 954 milliards en 2006), rend compte de 64 % de ces apports supplémentaires de fonds publics à l'exploitation des services de la SNCF, depuis le début de la régionalisation ferroviaire. Par contre, la contribution des collectivités publiques aux charges de retraite des agents de la SNCF augmente peu en valeur (8,1% depuis 2000), et diminue même en volume. Elle représente néanmoins un effort financier considérable, de l'ordre de 2,9 milliards d'euros en 2006, soit un tiers des concours publics à la SNCF.

Ces évolutions de la structure des contributions publiques à la SNCF appellent un commentaire. Ces chiffres ne témoignent-ils pas d'une **logique, implicite, de nouvelle répartition des tâches** entre les financeurs publics, depuis la réforme ferroviaire de 1997, proposant à l'Etat le financement des investissements ferroviaires, principalement de l'infrastructure, et aux Régions, la remise à niveau du matériel roulant et la restructuration, voire le développement de l'offre de service de transport des voyageurs en France ?

Tableau 1.10 - Statistiques des concours publics à la SNCF.

|                                                                              | <b>2000-2006</b> |              |                |                |                |                |               |                     |               |               |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|---------------------|---------------|---------------|
| <b>En millions d'euros</b>                                                   | <b>2 000</b>     | <b>2001</b>  | <b>2 002</b>   | <b>2 003</b>   | <b>2 004</b>   | <b>2 005</b>   | <b>2006</b>   | <b>Différentiel</b> | <b>Valeur</b> | <b>Volume</b> |
|                                                                              |                  |              |                |                |                |                |               | <b>%</b>            | <b>%</b>      | <b>%</b>      |
| Compensations tarifaires et contributions de service Dont Régions            | 1 637            | 1 674        | 1 952<br>1 426 | 2 024<br>1 470 | 2 370<br>1 783 | 2 496<br>1 866 | 2664<br>1 954 | 1 027<br>528        | +62,7         | +50,3         |
| Subvention de fonctionnement (versées par l'Etat)                            | 234              | 133          | 65             | 34             | 28             | 22             | 21            | - 213               | -91,0         | -103,5        |
| <b>Contributions de service (sens large)</b>                                 | <b>1 871</b>     | <b>1 807</b> | <b>2 017</b>   | <b>2 058</b>   | <b>2 398</b>   | <b>2 518</b>   | <b>2 685</b>  | <b>814</b>          | <b>+43,5</b>  | <b>+31,1</b>  |
| Rémunération versée par le STIF                                              | 777              | 797          | 810            | 843            | 853            | 886            | 892           | 115                 | +14,8         | +2,4          |
| Service d'amortissement de la dette (versé par l'Etat)                       | 677              | 677          | 677            | 677            | 677            | 677            | 627           | - 50                | -7,4          | -19,8         |
| Dotation en capital - plan fret                                              |                  |              |                |                |                | 250            | 450           | 450                 |               |               |
| Subvention d'investissement                                                  | 242              | 363          | 598            | 605            | 572            | 735            | 852           | 610                 | 252,1         | +239,6        |
| <b>Total [1] (hors charges de retraite et compensation régimes spéciaux)</b> | <b>3 567</b>     | <b>3 644</b> | <b>4 102</b>   | <b>4 183</b>   | <b>4 500</b>   | <b>5 066</b>   | <b>5 506</b>  | <b>1 939</b>        | <b>+54,4</b>  | <b>+41,9</b>  |
| Charges de retraites                                                         | 2 134            | 2 223        | 2 282          | 2 316          | 2 437          | 2 552          | 2636          | 502                 | +23,5         | +11,1         |
| Surcompensation régimes spéciaux                                             | 564              | 501          | 482            | 475            | 381            | 327            | 280           | -284                | -50,4         | -62,8         |
| <b>Total des charges de retraites [2]</b>                                    | <b>2 698</b>     | <b>2 724</b> | <b>2 764</b>   | <b>2 791</b>   | <b>2 818</b>   | <b>2 879</b>   | <b>2 916</b>  | <b>218</b>          | <b>+8,1</b>   | <b>-4,4</b>   |
| <b>Total [3] = [1] + [2]</b>                                                 | <b>6 265</b>     | <b>6 368</b> | <b>6 866</b>   | <b>6 974</b>   | <b>7 318</b>   | <b>7 945</b>   | <b>8 422</b>  | <b>2 157</b>        | <b>+34,4</b>  | <b>+22,0</b>  |

Source : A partir des Comptes des transports en 2006 et 2002, Ministère des Transports.

Afin de mettre en perspective l'évolution de ces contributions publiques, nous les avons rapportées au montant total des produits du compte d'exploitation de la SNCF (tableau 1.10). Il en résulte que le financement public total (avec charges de retraites) constitue en 2004 environ 40% des produits de la SNCF (EPIC), contre 33% en 2002. L'année 2005 voit ce

pourcentage se réduire, mais la forte progression des recettes, qui explique cette évolution, peut apparaître comme non pérenne.

Les directives européennes, et en particulier la directive 91/440/CEE qui voulait faire des EF des entreprises commerciales comme les autres, ne semblent donc pas avoir eu véritablement d'effet en France. L'opérateur ferroviaire historique apparaît, aujourd'hui encore, très largement dépendant des concours financiers de la puissance publique (tableau 1.10).<sup>114</sup>

**Tableau 1.11 - Total des concours publics à la SNCF en pourcentage des produits de son compte d'exploitation.**

|                                            | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Total des concours publics                 | 32,6 | 34,2 | 37,7 | 37,7 | 38,8 | 38,2 |
| Concours publics hors charges de retraites | 18,6 | 19,6 | 22,5 | 22,6 | 23,8 | 24,4 |

Source : Elaboration propre.

### 3.1.3. Dégradation de la performance économique des concours publics à la SNCF

Une troisième observation réside dans la dégradation de la performance économique des concours publics à la SNCF. Pour étayer cette proposition, nous avons rapporté ces subsides publics à deux variables représentatives de la production ferroviaire, les effectifs du personnel pour les inputs et les Tkm (voyageurs et fret) pour les outputs.

Les résultats sont saisissants : **la subvention publique (hors charges de retraites) atteint en 2005 environ 30 000 euros par agent de la SNCF en activité ! Elle a augmenté de 49% en euros courants entre 2000 et 2005** (tableau 1.12). A cela s'ajoute un apport de la Collectivité de l'ordre 9 400 euros par an et par retraité de la SNCF.<sup>115</sup>

Quant aux concours publics (hors charges de retraite) par train-kilomètre, unité de production habituelle du chemin de fer, ils enregistrent une augmentation du même ordre, de 50% entre fin 2000 et fin 2005, soit une hausse moyenne en valeur d'environ 8,5% par an (tableau 1.12).<sup>116</sup> Il est donc actuellement impossible de parler d'une véritable amélioration de l'efficacité de la production de l'opérateur ferroviaire historique en France, du point de vue de la Collectivité.

**Tableau 1.12 - Concours publics (hors charges de retraite) à la SNCF par agent et train-kilomètre.**

<sup>114</sup> La SNCF ne fait pas mystère de ces concours publics. Son Rapport de gestion les présente et les commente. Mais très curieusement, la SNCF choisit de ne pas intégrer dans le montant total des subventions et des compensations financières et sociales reçues de l'Etat et des collectivités publiques, les postes "compensations tarifaires et contributions de service" ainsi que celui concernant la "Rémunération versée par le STIF". Voir SNCF, (2007b), *Rapport de gestion 2006*, p. 16. Pour quelle raison ? En quoi, par exemple, la contribution des Régions à l'équilibre financier du compte TER ne serait-elle pas un concours public ?

<sup>115</sup> La Collectivité contribue au financement des retraites de la SNCF au double titre de la compensation démographique et de la surcompensation des régimes spéciaux. Elle apporte ainsi de l'ordre 9 400 euros par an et par retraité de la SNCF. Nous n'avons effectué ce calcul que pour 2005, sur la base de 305 600 retraités pour une contribution publique de 2 879 millions d'euros (tableau 1.10).

<sup>116</sup> Nos calculs sont présentés en Annexe 5.

|                                                  | <b>2 000</b> | <b>2 001</b> | <b>2 002</b> | <b>2 003</b> | <b>2 004</b> | <b>2 005</b> |
|--------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Par agent (en euros)                             | 20 341       | 20 510       | 23 052       | 23 865       | 26 290       | 30 285       |
| Par agent, base 100 : 2000                       | 100          | 101          | 113          | 117          | 129          | 149          |
| Par millions de Tkm voyageurs et fret (en euros) | 6 754        | 6 943        | 7 586        | 8 110        | 8 667        | 10 147       |
| Par Tkm, base 100 : 2000                         | 100          | 103          | 112          | 120          | 128          | 150          |

Source : Elaboration propre.

Devant de tels résultats, il nous apparaît opportun de rappeler ce passage du décret portant approbation du Cahier des charges de la SNCF :

***"La SNCF bénéficie de l'autonomie de gestion. Ses instances dirigeantes sont responsables du bon emploi de ses moyens en personnel et de ses moyens matériels et financiers, en particulier ceux mis à sa disposition par la collectivité nationale. Elles ont le devoir d'en assurer la gestion au meilleur coût, et d'en améliorer en permanence l'efficacité et la productivité."*<sup>117</sup>**

Que signifie, en pratique, cette injonction du Législateur en faveur d'une saine gestion des deniers publics ? Quelle est la maîtrise de la puissance publique sur l'évolution de ces transferts financiers vers l'exploitant ferroviaire historique ? Pour quels objectifs ces sommes considérables sont-elles dépensées et ces objectifs sont-ils effectivement atteints ? Pour répondre à chacune de ces questions, il nous importera d'examiner le Cahier des charges de la SNCF ainsi que ses Contrats de plan.

### **3.2. Le Cahier des charges de la SNCF : une tutelle bienveillante ?**

La lecture du Cahier des charges de la SNCF, ainsi que la confrontation de ce dernier avec les résultats affichés par cette firme publique, apportent plusieurs indices attestant que la tutelle de l'Etat sur ce monopole s'exerce de façon manifestement bienveillante ou défaillante.

#### **3.2.1. Le non-respect par l'entreprise ferroviaire de son obligation d'équilibre de son compte de résultat**

Le premier indice révélateur d'une certaine défaillance de la tutelle, le non respect par l'entreprise ferroviaire de son obligation d'équilibre de son compte de résultat, pourtant expressément prévue par le décret portant approbation de son Cahier des charges.

***"Compte tenu des concours permanents de l'Etat prévus aux articles 30 [retraites], 31 [charges d'infrastructure], 32 [tarifs sociaux], 33 [services d'intérêt régional], 36 [plan d'investissement pluriannuel] et 67 [maintenance des lignes nécessaires à la défense nationale], la SNCF assure l'équilibre de son compte de résultat.", Décret 83-817 modifié du 13 septembre 1983, art. 37, Souligné par nous.***

<sup>117</sup> Décret 83-817 du 13 septembre 1983, article 4.

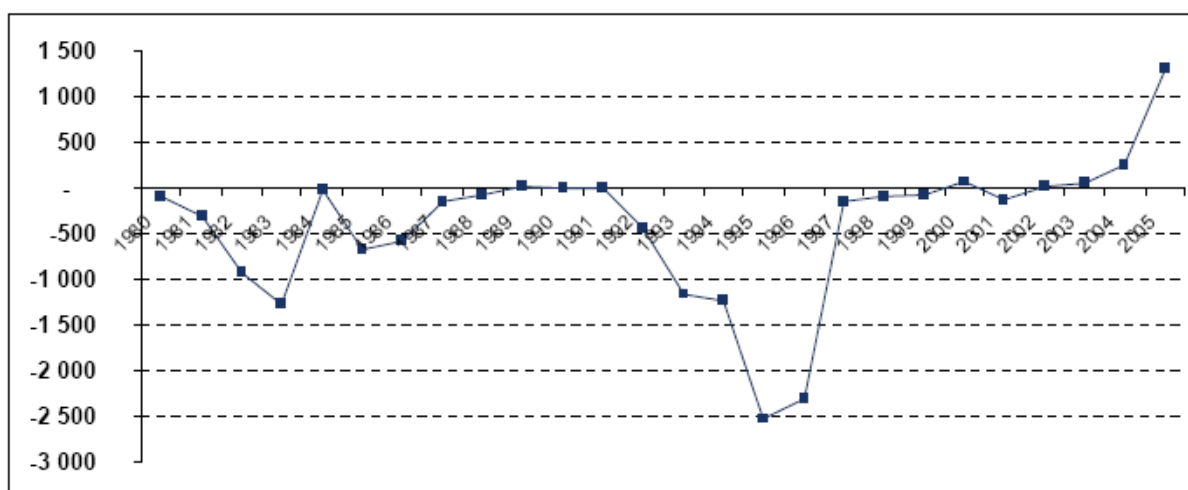


Figure 1.6 - Résultat net de la SNCF depuis 1980 (en millions d'euros courants).

Source : A partir du Mémento de statistiques des transports 2005, Site web du Ministère de l'Équipement<sup>118</sup>.

De 1980 à 2005, le compte de résultat de la SNCF n'a été bénéficiaire que 8 années, comme le traduit la figure ci-dessus. Sur ces vingt-six dernières années, le résultat net annuel de la SNCF est, en moyenne, déficitaire de - 409 millions d'euros. L'ensemble de ces pertes cumulées signifie comptablement une réduction des fonds propres de l'entreprise (ou un accroissement de son endettement) de l'ordre de 10,6 milliards d'euros. Secondairement, cette figure illustre combien la dégradation de la situation financière de la SNCF au milieu des années quatre-vingt dix rendait absolument nécessaire une réforme de l'activité de transport ferroviaire en France, et de ce fait, apporte un éclairage sur le sens à donner à la loi 97-135 du 13 février 1997, ainsi qu'à la régionalisation ferroviaire.

Ce piètre résultat financier de l'exploitant ferroviaire national surprend d'autant plus que le décret portant approbation du Cahier des charges de la SNCF (articles 54 à 60) prévoit un dispositif d'information de l'autorité de tutelle qui devrait permettre à celle-ci de maîtriser les dérapages financiers de cette société nationale.

Ainsi, tout d'abord, la SNCF est tenue de présenter une estimation prévisionnelle de tous les paramètres importants de son activité (produits et charges du compte de résultat ; programme physique et financier d'investissement ; plan de financement). Elle est tenue de les soumettre à son Conseil d'administration avant le premier décembre de l'année précédant l'exercice concerné. Ensuite la SNCF a l'obligation de communiquer, chaque trimestre, aux Ministères des Transports et de l'Économie et des Finances, "un état prévisionnel des produits et des charges du compte annuel de résultat accompagné d'une analyse par poste des écarts avec la prévision budgétaire", ainsi que "les données physiques les plus significatives de son activité, notamment en matière de trafic."<sup>119</sup>

Au total, le dispositif de suivi budgétaire est donc classique et rigoureux, dans les textes. Comment comprendre que les résultats puissent tant diverger des prévisions sans appeler de sérieux correctifs sur les principaux postes de charges, et notamment sur le volume de facteurs ou leur rémunération, et en particulier du facteur travail ?

<sup>118</sup> [http://www2.equipement.gouv.fr/statistiques/backoffice/T/memento2005/sitenormalise\\_06102007/index.html](http://www2.equipement.gouv.fr/statistiques/backoffice/T/memento2005/sitenormalise_06102007/index.html)

<sup>119</sup> Décret 83-109 du 18 février 1983, article 58.

Ce constat appelle une série d'interrogations. Doit-on voir dans ces déficits chroniques la traduction des difficultés, voire de l'incapacité des directions successives de l'entreprise ferroviaire à pouvoir maîtriser l'équilibre de leurs comptes, en particulier en situation de retournement de conjoncture ? Au contraire, ce constat n'est-il pas une claire illustration de la théorie économique de la bureaucratie (Tullock G., 1968), selon laquelle cette dernière parvient, par sa supériorité informationnelle, à résister à toute diminution de budget défavorable à la réalisation de sa propre fonction d'utilité et à contourner les exigences de la tutelle ?

Pour trancher, il nous faudrait répondre à la question cruciale des leviers dont dispose la direction de l'entreprise pour atteindre l'équilibre de ses comptes. Nous relèverons, après bien d'autres (CERC, 1969 ; Cour des comptes, 2004) que l'essentiel des charges d'exploitation de la SNCF résulte de la masse salariale (environ 50%), et que celle-ci est verrouillée par les syndicats, qui répugnent tant aux diminutions d'effectifs<sup>120</sup>, qu'aux modifications de l'organisation du travail ou à la modération des rémunérations en fonction des résultats de l'entreprise. Il n'est pas exclu également de voir dans ce constat l'expression d'un pouvoir syndical particulièrement efficace dans sa logique de protection des intérêts des "insiders" (Lindbeck A., Snower D., 1989)<sup>121</sup>.

Par ailleurs, ne perçoit-on pas dans cette grande fragilité financière de la SNCF une des impasses traditionnelles de l'action économique de la puissance publique ? Cette dernière est en mal de pouvoir exercer l'ensemble de ses diverses prérogatives, tant d'actionnaire unique, responsable de la gestion de son patrimoine économique, que de régulateur, garant du respect des objectifs imposés aux firmes publiques réglementées au nom de l'intérêt général ?<sup>122</sup> Dans ce sens, nous nous interrogeons sur les moyens mis en œuvre par la puissance publique en cas de non respect par une firme régulée de ses engagements.

### **3.2.2. Autonomie d'action de la SNCF versus mission de régulation des pouvoirs publics**

Le deuxième indice, de cette bienveillance des pouvoirs publics à l'égard de la SNCF, réside dans la large autonomie d'action que lui a progressivement accordée la puissance publique sur des éléments majeurs, quant à leur impact sur le surplus du consommateur ou sur celui de la Collectivité.

Alors que la théorie économique met en avant l'importance de la régulation des tarifs comme instrument de mise au pas du pouvoir de monopole, les modifications apportées au Cahier des charges de la SNCF se sont traduites par une grande liberté tarifaire pour la Société nationale. Si les tarifs supportés par les usagers des services nationaux de voyageurs sont bien calculés à partir d'un tarif de base homologué par le Ministère des Transports (et encadré par arrêté conjoint du Ministre des Transports et de l'Economie), la réglementation accorde depuis longtemps l'initiative tarifaire à la SNCF, et non à la Tutelle<sup>123</sup>.

<sup>120</sup> Relevons pour nuancer ce propos, reprenant ainsi la perspective de l'historien G. Ribeill (1993a), que les syndicats de la SNCF sont confrontés, à une régression quasi-continue des effectifs de la firme depuis sa création. En 1938, les effectifs du personnel de la SNCF étaient de l'ordre de 501 000 personnes, en 1970, ils n'étaient plus que de 300 000 et en 2000, de 200 000.

<sup>121</sup> Lindbeck A., Snower D., (1989), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, MIT Press, Cambridge Mass, 285 p.

<sup>122</sup> CAE, (2000), *Etat et gestion publique*, Rapport du CAE n°24, Documentation Française, Paris, 214 p. ; CAE, (1997), *Service public / secteur public* ; Rapport du CAE n°3, Documentation Française, Paris, 105 p.

<sup>123</sup> Décret 83-817 modifié du 13 septembre 1983, article 14.

Mais surtout, depuis 1994<sup>124</sup>, la législation autorise de larges possibilités de tarifications dérogatoires. Ces dernières sont possibles quand les usagers bénéficient d'avantages particuliers de rapidité et de confort (cas du TGV), ou quand la relation concernée est soumise à une *forte concurrence intermodale*, ou encore, libellé particulièrement ouvert, quand "l'institution de ce tarif particulier est susceptible, en développant l'usage du train, d'éviter la dégradation ou de concourir à l'amélioration des comptes de résultat de la SNCF."<sup>125</sup>

Rien n'empêche donc la SNCF, par exemple de jouir d'une grande liberté tarifaire pour les liaisons TGV qui répondent à au moins une des deux conditions précédentes. Par ailleurs, mais cela est plus compréhensible, en raison de la concurrence intra-modale existant sur ces segments, les tarifs internationaux de voyageurs sont laissés à l'appréciation de l'entreprise, tout comme les tarifs de transport de fret. Nous relèverons également, qu'en dehors des tarifs sociaux, l'initiative tarifaire revient toujours à la SNCF, et non à la tutelle.

En outre, si les tarifications particulières donnent lieu à un certain contrôle de la Tutelle, notamment sur les prix (fixation d'un écart relatif maximal entre le tarif de base et le tarif libre) et sur leur fréquence (répartition dans la grille horaire), l'arrêté conjoint des Ministres des Transports et de l'Economie légiférant sur ce sujet est "pris sur proposition de la SNCF après [une simple] consultation de ses usagers."<sup>126</sup> L'opinion des voyageurs, clients du rail, n'intervient donc qu'à la marge dans la détermination des tarifs de ce service public les concernant<sup>127</sup>.

Plus significatif encore de la bienveillance de la Tutelle, nous semble être le calendrier de la procédure retenue pour l'homologation des tarifs, comme le précise l'article 17 du décret portant approbation du Cahier des charges de la SNCF :

***"La SNCF communique les tarifs qu'elle établit en application de l'article 14 au ministre chargé des transports quinze jours au moins avant la date à laquelle ces tarifs doivent entrer en vigueur. A défaut d'opposition notifiée dans les huit jours suivant leur dépôt, les tarifs établis par la SNCF sont réputés homologués. Ces tarifs sont portés à la connaissance du public six jours au moins avant la date de leur entrée en vigueur."***

Ainsi en pratique, le Ministère dispose au plus de 8 jours pour faire valoir son opposition à une proposition tarifaire de la SNCF, sans quoi cette proposition s'applique de droit. Ce délai, peu conforme à la pratique en matière de réglementation des tarifs<sup>128</sup>, nous semble bien court pour permettre au pouvoir de tutelle d'exercer sa mission de gardien de l'intérêt général !

Enfin, au-delà des tarifs, la SNCF jouit d'une vaste liberté en matière de définition de la consistance des services offerts à la Collectivité. Si son Cahier des charges lui demande de

---

<sup>124</sup> Décret 94-606 du 19 juillet 1994, JO du 21 juillet 1994 portant modification de l'article 14 du Cahier des charges de la SNCF.

<sup>125</sup> Décret 83-817 modifié du 13 septembre 1983, article 14. Souligné par nous.

<sup>126</sup> *Ibidem*.

<sup>127</sup> La réglementation concernant les obligations de la SNCF en matière d'information sur les modifications tarifaires ne fait guère cas des clients, tout au moins sur la question des délais. L'article 17 du Cahier des charges de la SNCF stipule : "Ces tarifs sont portés à la connaissance du public six jours au moins avant la date de leur entrée en vigueur."

<sup>128</sup> Nous observerons que dans le cas de France Telecom, les délais, dont dispose la tutelle pour faire valoir son opposition, sont d'un mois, donc significativement plus longs. Article 17 du Cahier des charges de France Telecom, décret 96-1174 du 27 novembre 1996.

tenir compte des objectifs de la politique de l'Etat en matière de transports, l'écriture retenue ne nous semble pas vraiment lui en faire obligation, faisant primer le principe d'autonomie de gestion de la firme.

***"La consistance des services nationaux est définie par la SNCF dans le cadre de son autonomie de gestion en tenant compte des orientations générales de la politique de l'Etat en matière de transports.", Décret 83-817 du 13 septembre 1983, article 6.***

La polémique entre les Régions et la SNCF à l'occasion de la décision de cette dernière, à l'été 2005, de supprimer nombre de liaisons interrégionales (TIR) déficitaires n'en est-elle pas une récente illustration ?

### **3.3. Les Contrats de plan Etat-SNCF : quels objectifs pour la SNCF et son groupe et quelle crédibilité du contrôle de ces objectifs ?**

La régulation des monopoles repose classiquement sur la contractualisation de ses missions avec les pouvoirs publics. Qu'en est-il dans le cas de la SNCF ? Elément essentiel du système de transport intérieur, selon les termes mêmes du décret qui en définit les missions<sup>129</sup>, la SNCF nous semble pourtant curieusement laissée seule face à elle-même pour la définition de ses objectifs. Cette situation nous amènera à approfondir la réflexion sur les défaillances de l'Etat tuteur et actionnaire au regard de cette entreprise publique régulée.

#### **3.3.1. Histoire de la tutelle sur la SNCF : d'une contractualisation incitative à l'absence de contrat**

Pour comprendre la situation actuelle, il nous semble nécessaire de revenir sur l'histoire. Suite au Rapport Nora (1967)<sup>130</sup>, qui recommandait à la puissance publique, d'une part, de clarifier ses relations de tutelle sur les entreprises publiques par la mise en œuvre d'une contractualisation et, d'autre part, de leur imposer comme premier critère de gestion la règle d'équilibre financier, la SNCF fut en 1969, avec EDF, la première entreprise publique à signer un contrat de programme avec l'Etat.

Dans ce contexte, également marqué par une montée de la concurrence, la SNCF proposa à sa tutelle une redéfinition des règles du jeu, actée par l'avenant du 27 janvier 1971. Il en résulta un profond remaniement de la convention de 1937 sur trois points majeurs.<sup>131</sup> 1°) En contrepartie de l'autonomie de gestion obtenue alors, en matière tarifaire ou de desserte de lignes secondaires notamment, la SNCF dut s'engager à équilibrer ses comptes à moyen terme. 2°) Afin de mettre l'entreprise ferroviaire sur pied d'égalité avec les autres modes de transport, l'Etat accepta de financer le surplus de sujétions auxquelles échappaient les transporteurs routiers (charges de retraites au-delà du régime commun, entretien des infrastructures et gardiennage des passages à niveau). 3°) L'Etat accepta de prendre à sa charge le coût des obligations de service public.

Il en résulta un nouveau départ pour la SNCF qui s'engagea alors dans une politique commerciale active, tant dans le fret que dans le transport de voyageurs, par le concept de

<sup>129</sup> Décret n° 83-817 modifié du 13 septembre 1983, article 1.

<sup>130</sup> Nora S., (1968), *Rapport sur la gestion des entreprises publiques*, La Documentation Française, Paris, 132 p.

<sup>131</sup> Voir INA, Archive sonore : [http://www.ina.fr/archivespour tous/index.php?vue=notice&from=themes&cs\\_page=3&cs\\_order=0&code=C0524224254&num\\_notice=19&total\\_notices=19](http://www.ina.fr/archivespour tous/index.php?vue=notice&from=themes&cs_page=3&cs_order=0&code=C0524224254&num_notice=19&total_notices=19)



train à grande vitesse. Mais la crise du pétrole et la mutation de l'industrie lourde vinrent bien vite compromettre ce nouvel équilibre.

En 1982, dans un contexte politique devenu très favorable aux entreprises publiques, la LOTI<sup>132</sup>, qui transforma la SNCF en EPIC et donna suite à la convention de 1937 qui arrivait à terme, prévoyait que les missions de la SNCF devaient être précisées par un Contrat de plan<sup>133</sup>. Alors que ce texte n'a pas été modifié depuis, nous constatons que depuis 1995, aucun Contrat de plan n'a été signé entre la puissance publique et la SNCF.

Pourquoi cette absence de contractualisation entre cette grande entreprise nationale et la puissance publique ? Doit-on voir dans cet état de fait, la traduction ultime de l'abandon de toute forme d'économie administrée dans un monde désormais mondialisé et libéralisé, y compris au cœur du secteur public le plus ancien ? Il faudrait alors voir dans cet état de fait, la volonté de l'Etat de donner tout son sens au principe d'autonomie de gestion telle que consacrée par son Cahier des charges. Mais resterait alors l'obligation pour l'entreprise nationale de souscrire au devoir du meilleur emploi possible des fonds publics que lui confient les collectivités publiques, comme le soulignent ses statuts<sup>134</sup>...

Au crédit de cette hypothèse, l'abandon des instruments de l'économie administrée, et en particulier du principe hiérarchique au profit de régulations plus incitatives et décentralisées, témoin de la mise en place progressive d'une nouvelle forme de gestion publique<sup>135</sup>. Ceci étant, comment alors interpréter le fait que la puissance publique ait pourtant tenu à contractualiser avec d'autres grandes entreprises nationales, y compris parfois dans le secteur des industries de réseaux déjà libéralisées, par la signature de contrat de service public, de contrat d'objectifs, de contrat de plan parfois, ou par la mise en place d'une réglementation imposant certaines obligations de service public<sup>136</sup> ?

Autre hypothèse explicative de cette absence de contractualisation globale entre l'Etat et la SNCF, les circonstances particulières de l'échec de la mise en place du dernier Contrat de plan (1990-1994). Alors qu'il visait à résoudre la profonde crise financière de la SNCF, par la mise en œuvre de la régionalisation du transport de voyageurs, il rencontra une forte hostilité des syndicats de cheminots<sup>137</sup>. Suite à ce conflit, et au regard des pertes financières

---

<sup>132</sup> Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, loi d'orientation des transports intérieurs, JO du 31 décembre 1982.

<sup>133</sup> LOTI (loi 82-1153 du 30 décembre 1982), article 24 : "Un contrat de plan passé entre l'Etat et la Société nationale des chemins de fer français dans les conditions de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification détermine les objectifs assignés à l'entreprise et au groupe dans le cadre de la planification nationale et les moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre."

<sup>134</sup> Décret 83-817 modifié du 13 septembre 1983, article 4.

<sup>135</sup> CAE, (2000), *Etat et gestion publique*, Rapport du CAE n° 24, Documentation Française, Paris, 214 p.

<sup>136</sup> Sans exhaustivité, nous relèverons les signatures avec EDF, d'un contrat de "service public", le 19 avril 2002 ; avec GDF, d'un contrat de "service public" 2001-2003, le 01 octobre 2001 ; avec la Poste, d'un contrat de plan 2003-2007, du 13 janvier 2004. À France Telecom, la loi impose des obligations de service public (loi 2003-1365 du 31 décembre 2003) ; cela est également le cas pour Air France.

<sup>137</sup> Pour ces derniers, la régionalisation fut alors perçue comme le signe annonciateur de l'abandon des lignes déficitaires, et, *in fine*, comme un facteur de suppression d'emplois et de réduction du périmètre du service public ferroviaire. Adossée à une réforme des régimes spéciaux de retraites, qui pourtant ne concernait pas les cheminots, cette situation aboutit à des mouvements de grèves d'une ampleur exceptionnelle. Ces deniers se traduisirent par le départ du Président de la SNCF du moment, J. Bergougnoux, et par l'abandon du projet de Contrat de Plan.

occasionnées, la SNCF ne fut plus alors en mesure de respecter les engagements proposés par l'Etat<sup>138</sup>.

Le Rapport de la Mission d'Evaluation et de Contrôle (MEC) menée par H. Mariton (2004) apporte crédit à cette hypothèse, tout en la prolongeant. Ce député s'interroge sur l'opportunité de contractualiser les relations financières entre l'Etat, la SNCF et RFF. Il conclut, abruptement, de la manière suivante :

***"On peut se demander, néanmoins, si l'État peut réellement prendre des engagements pluriannuels, notamment s'agissant du niveau des péages reçus par RFF. De même, la SNCF peut-elle véritablement tenir les engagements qu'elle prendrait dans un tel contrat, alors que sa sensibilité à la conjoncture économique et aux conflits sociaux est extrêmement forte ? Des réformes structurelles sont encore nécessaires ; leur poursuite et les résultats concrets qu'elles peuvent produire en termes de gains de productivité dans l'entreprise sont un préalable. Il faut donc lier la mise en place de la contractualisation à la responsabilisation de la SNCF sur ses engagements."***<sup>139</sup>

Où en sommes-nous aujourd'hui ? Quels sont les objectifs actuels assignés par la puissance publique à cette importante entreprise nationale ? Dans quelles finalités ces objectifs s'inscrivent-ils ? Quelle est l'autorité qui les lui fixe ?<sup>140</sup> Peut-on considérer les projets industriels, que la SNCF propose régulièrement à son Conseil d'administration depuis 1996, comme l'expression de la volonté de la Collectivité nationale en matière de transport ferroviaire ?

Faute de pouvoir répondre à ces interrogations, et en l'absence de contrat de projet avec l'Etat, nous rappellerons les missions que le Cahier des charges de la SNCF lui assigne :

***"La Société Nationale des Chemins de fer Français est un élément essentiel du système de transport intérieur français. Ses activités doivent contribuer à la satisfaction des besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la Collectivité, concourir à l'unité et à la solidarité nationales et à la défense du pays. Elle prend à cet effet, en tenant compte des coûts correspondants, toute initiative visant à développer l'usage du rail pour le transport des personnes et des biens."***<sup>141</sup> **Décret 83-817 du 13 septembre 1983, article 1.**

Dans ce contexte d'absence de contractualisation, il est bien difficile d'apprécier le niveau de performance de la SNCF, si l'on appréhende la notion de performance comme le font

---

<sup>138</sup> Bessay G., (1996), *Le conflit SNCF. Les vrais enjeux*, Paris, IFRET, 127 p.

<sup>139</sup> Mariton H., (2004), *Les relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics : un train de réformes, MEC, Rapport n°1725, Assemblée Nationale, p. 9. En gras dans le texte.*

<sup>140</sup> Quel est en particulier le rôle du CNT ?

<sup>141</sup> A la suite de H. Mariton (2006), nous observerons que cette volonté de favoriser le rail va parfois bien loin. Cet auteur remarquait combien le transport intérieur de voyageurs par autocar, reste en France entravé par la réglementation actuelle, et ce dans la perspective explicite de favoriser le transport ferroviaire et donc la SNCF. La situation française en la matière s'avère complètement différente de celles des pays européens voisins.

Marchand et *alii.* (1984)<sup>142</sup>, comme la capacité d'une entreprise publique à se rapprocher des objectifs qui lui sont assignés par l'autorité de tutelle.

### 3.3.2. Quels objectifs pour le groupe SNCF ?

Plus qu'une simple entreprise ferroviaire, la SNCF est fondamentalement de transport et de logistique diversifié. De ce fait, comment ne pas s'interroger également sur les objectifs poursuivis par le groupe SNCF ? Quels sont-ils ? Qui les lui assigne-t-il ? Qui en contrôle la mise en œuvre ? Quelle place tient l'Etat ou le Parlement dans ces décisions et leur contrôle ? Au regard de l'importance des fonds publics régulièrement injectés dans ce groupe, ces questions recouvrent une légitimité toute citoyenne.

Cette réalité est *a priori* conforme à la volonté du législateur, comme l'indique le passage suivant de la LOTI.

***"Cet établissement [la SNCF] est habilité à exercer toutes activités qui se rattachent directement ou indirectement à cette mission. Il peut créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes ayant un objet connexe ou complémentaire. La gestion de ces filiales est autonome au plan financier dans le cadre des objectifs du groupe ; elles ne peuvent notamment pas recevoir les concours financiers de l'Etat prévus au paragraphe II de l'article 24 de la présente loi." Article 18 de la LOTI, 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée.***

Tant le nombre de participations (plus de 600), et donc la taille du holding SNCF Participations, que la nature des firmes contrôlées<sup>143</sup>, ou encore la propension à une extension continuelle, quels que soient les résultats financiers du groupe SNCF, doivent nous interroger sur le contrôle exercé par le Conseil d'administration de la SNCF, et en particulier par les représentants de l'Etat sur la stratégie menée.

A titre de comparaison<sup>144</sup>, le chiffre d'affaires 2006 du groupe SNCF est équivalent à celui du groupe Vinci ou d'Air France-KLM. Enrichi par l'apport de ses filiales, le groupe SNCF voit ses effectifs s'élever à 230 000 personnes, contre 170 000 pour les seuls chemins de fer, ce qui en fait un des premiers employeurs de France, le cinquième, juste après Carrefour, Sodexho, la Poste et Veolia Environnement, mais devant Suez, PSA ou EDF. Les domaines d'activité concernés par les participations de la SNCF sont très ouverts, comme le mentionnent ces observateurs, médusés :

***"En vrac, l'entreprise ferroviaire est à la tête d'une flotte de 14 000 camions de marque Geodis, de plusieurs sociétés de combiné rail-route, elle gère via Keolis, des bus, des métros, et même des tramways à Lille, Lyon, Dijon ou Tours. [...] L'entreprise ferroviaire vogue également en Méditerranée entre Marseille et la Corse, à travers ses participations dans la SNCM. [...] On retrouve également la SNCF dans les entrepôts portuaires du Havre et de Dunkerque, ou à la tête de plusieurs bureaux d'études : Systra, Arep, SNCF International. [...] La SNCF***

<sup>142</sup> Marchand M., Pestieau P. and Tulkens H., (1984), "The performance of Public Enterprises ; Normative, Positive and Empirical Issues", in Marchand M., Pestieau P. and Tulkens H. (eds), *The performance of Public Enterprises : Concepts and Measurement*, Amsterdam, North-Holland, pp. 243-267.

<sup>143</sup> Annexe 7 – Organigramme du groupe SNCF.

<sup>144</sup> Données extraites des classements d'entreprises réalisés par l'Expansion, sur leur exercice 2006. <http://www.lexpansion.com/PID/7800.html?Action=H> – Site consulté le 10/12/2008.

***s'étend dans des domaines encore plus inattendus : l'électricité, le téléphone [avec sa participation minoritaire dans Cegetel], la pierre, le crédit immobilier.***<sup>145</sup>

Cette diversification est autorisée par les textes, mais sous certaines conditions. Le décret 83-817 du 13 septembre 1983 portant approbation du Cahier des charges de la SNCF, qui prévoit explicitement la possibilité pour la SNCF de détenir ou créer des filiales ou de détenir et prendre des participations, stipule que ces mouvements de participations financières décidées par la SNCF doivent être *approuvées par arrêté conjoint des Ministres chargés des transports et de l'économie et du budget*. Cette approbation est-elle en pratique toujours obtenue ou donne-t-elle vraiment lieu à une appréciation de la tutelle, et alors sur quels critères ? Le texte reste muet sur ces points.<sup>146</sup>

Cette liberté accordée par le législateur à la SNCF n'exclut pas de sérieux doutes sur la robustesse de la stratégie économique, industrielle et financière menée par la SNCF ainsi que sur la crédibilité des contrôles exercés par la maison mère sur les filiales<sup>147</sup>.

Quelle est la cohérence de la stratégie économique, industrielle et financière du groupe SNCF ? Le fait le plus curieux n'est-il pas la coexistence au sein du même groupe SNCF de plusieurs transporteurs routiers concurrents, la Sernam, dont les déficits sont légendaires ; Calberson et Bourgey Montreuil, tous deux intégrés au groupe Geodis, filiale de la SNCF. L'ensemble de ces participations dans le fret routier amène **l'entreprise ferroviaire nationale à réaliser un chiffre d'affaires désormais nettement supérieur dans le fret routier à celui qu'elle réalise dans le fret ferroviaire**. On doit alors nécessairement s'interroger sur les justifications de cette diversification et en particulier sur les synergies mises en œuvre entre ces deux activités ?

Autre fait révélateur de l'absence de lisibilité, voire de stratégie globale du groupe SNCF, la participation minoritaire de la SNCF dans le groupe coté Geodis, que relève avec perspicacité le journaliste économique Frédéric Lemaître :

***"Belle entreprise, Geodis, mène une stratégie autonome, dans laquelle le rail n'occupe qu'un aspect marginal. La SNCF ne sait qu'en faire : la vendre revient à tirer un trait sur cette activité rentable, en prendre le contrôle et l'intégrer coûterait cher et risquerait de l'étouffer. Résultat : depuis dix ans, la SNCF regarde Geodis comme une poule observe un couteau."***<sup>148</sup>

Comment expliquer également qu'en dépit de résultats nets déficitaires pendant plusieurs années, les cessions d'actifs soient aussi rares, ou, plus surprenant, que les acquisitions se poursuivent, à en croire ces journalistes, observateur du secteur ferroviaire ?

***"Le plus marquant reste sans doute l'immobilité de la structure d'ensemble. Il n'y a pas de recomposition, de fusions ou d'intégrations dans l'ensemble de métiers***

<sup>145</sup> Beau N. et alii., (2004), *op. cit.*, p. 185.

<sup>146</sup> Décret n° 83-817 du 13 septembre 1983, article 3. (Remplacé par décret n° 99-11 du 7 janvier 1999) – Afin d'assurer ces missions, l'établissement public peut détenir ou créer des filiales et détenir ou prendre des participations dans des organismes, sociétés ou regroupements dont l'objet est connexe ou complémentaire au transport ferroviaire. Il peut également passer tout accord nécessaire visant en particulier l'exécution de certains services ou la mise en œuvre successive de plusieurs techniques de transport. Les créations de filiales, les prises, cessions ou extensions de participation financière décidées par la SNCF sont approuvées par arrêté conjoint des ministres chargés des transports, de l'économie et du budget."

<sup>147</sup> Ces doutes sont étayés par les rapports, de la Cour des comptes (1999), du Sénat (Gerbaud F., Haenel H., 2003), et de l'Assemblée Nationale (Mariton H., 2004 et 2006).

<sup>148</sup> Lemaître F., "La SNCF face au modèle allemand", *Le Monde*, 18/08/2007, p. 2.

***du groupe. Celui-ci apparaît comme un mécano [...] qu'on complexifie au gré des opportunités.***<sup>149</sup>

Enfin, détail amusant, la SNCF possède des ferries entre Calais et Douvres par l'intermédiaire de sa filiale Sea France. Certains<sup>150</sup>, ironiquement, y voient "une façon [...] d'organiser une concurrence interne avec ses propres trains, Eurostar".

Faut-il voir dans la nature du statut d'EPIC de la SNCF une des causes déterminantes de cette absence de véritable stratégie ? L'observation suivante des deux sénateurs F. Gerbaud et H. Haenel (2003), dans le cadre de leur Rapport sur l'avenir du fret ferroviaire, pourrait nous y inciter :

***" Jusqu'à présent la SNCF se positionne en tant que chef de file des différentes entreprises du groupe sans qu'une véritable stratégie n'ait été instaurée. En effet, en tant qu'établissement public à caractère industriel et commercial, la SNCF ne peut pas diriger directement ses filiales et SNCF Participations a donc été créé à cette fin. La dimension du groupe SNCF n'est donc que financière. Le groupe se compose de filiales de nature très différente, celles ayant vocation à participer au transport de marchandises étant rassemblées dans un ensemble assez flou intitulé « branche fret », mais qui n'a pas de réalité, ni juridique, ni stratégique.***

***Ce mode de fonctionnement est inefficace.***<sup>151</sup>

Nous serions plutôt tenter de donner crédit à une autre hypothèse, celle selon laquelle la gestion de ce vaste conglomerat, serait conforme à la théorie de la **technostructure** développée par J.K. Galbraith (1967) dans la lignée des travaux d'A. A. Berle et G. C. Means (1932).

Pour Galbraith, dans le système économique contemporain, la direction effective des grandes firmes (privées et publiques) n'est plus assurée par leurs propriétaires (actionnaires ou tutelle), mais par des experts possédant le savoir technique, les managers ou les technocrates (dirigeants salariés de l'entreprises). Il résulte de cette séparation entre propriétaires et managers le risque d'un conflit d'objectifs entre ces deux ensembles de partenaires. Car si l'objectif des premiers est vraisemblablement la maximisation du profit et du dividende, celui des dirigeants salariés peut être tout autre. Bearle et Means (1932) soutenaient que sous l'influence des managers, la maximisation recherchée sera celle des intérêts de l'équipe de direction, et en particulier la croissance de l'entreprise ou du nombre de ses subordonnés.

W. Baumol (1959) va lui aussi dans le même sens, et pose l'hypothèse que l'objectif des firmes est avant tout de maximiser non le profit, mais les ventes globales (ou leur taux de croissance) de l'entreprise dont dépendent plus directement tant les revenus que le prestige de leurs dirigeants<sup>152</sup>.

Dans le cas de la SNCF, cette technostructure ferroviaire serait en particulier composée des nombreux ingénieurs des plus grands corps, qui en occupent les instances dirigeantes ainsi que de nombreux postes clefs dans les administrations de tutelle (Direction des

---

<sup>149</sup> Beau N. et alii., (2004), *op. cit.*, p. 184.

<sup>150</sup> Beau N. et alii., (2004), *op. cit.*, p. 185.

<sup>151</sup> Gerbaud F., Haenel H., (2003), *op. cit.*, p. 34. Souligné par nous.

<sup>152</sup> "Les salaires des hauts dirigeants apparaissent comme bien plus étroitement liés à l'échelle des opérations de la firme qu'à sa profitabilité", Baumol W., (1959), p. 46.

Transports Terrestres du ministère des Transports, Établissement public de sécurité ferroviaire, Mission de contrôle des activités ferroviaires ; Conseil d'administration de la SNCF et de ses filiales). Certains vont dans ce sens et évoquent combien le groupe SNCF est le refuge de nombreux ingénieurs du corps des X-Mines et de X-Pont, voire de nombreux transfuges des cabinets ministériels, qui bénéficient de situation professionnelle avantageuse<sup>153</sup>.

Bien qu'intéressante, cette thèse ne peut exclure une réflexion plus approfondie sur l'exercice de son pouvoir de tutelle par la puissance publique. Peut-on parler en France, dans le cas du secteur ferroviaire, d'un Etat tuteur et actionnaire défaillant ?

### **3.3.3. L'Etat défaillant dans son rôle de tuteur et d'actionnaire de la SNCF ?**

Afin de positionner ces interrogations dans le cadre général du contrôle des entreprises publiques par l'Etat tuteur et actionnaire, nous mentionnerons quelques observations effectuées par la Cour des comptes. Nous prolongerons ces critiques générales par l'examen des conclusions de trois rapports parlementaires spécifiquement consacrés au secteur ferroviaire.

En charge du contrôle *a posteriori* des entreprises publiques, la Cour des comptes a livré diverses observations générales concernant le contrôle par l'Etat sur le secteur public<sup>154</sup>. Ces interrogations portaient tant sur le fondement des choix de filialisation et de diversification, que sur les méthodes de contrôle de gestion, ou encore sur les faiblesses de la contractualisation interne et le caractère discutable de l'usage de certains fonds publics.

Au sujet des opérations de filialisation et de diversification réalisées par les entreprises publiques, la Cour observait la légèreté des analyses stratégiques sur lesquelles reposent très fréquemment ces opérations.

***"Le problème de la diversification des entreprises publiques est récurrent. La Cour a observé que certaines entreprises qui mettaient en œuvre des diversifications négligeaient trop souvent de faire procéder leur démarche d'une analyse stratégique approfondie susceptible de répondre à quelques questions majeures : quels sont les atouts distinctifs dont bénéficie l'entreprise pour réussir sur un nouveau marché où elle n'a aucune expérience ? Quel est l'état de la concurrence ? A quel terme un retour sur investissement est-il possible ? L'entreprise peut-elle mobiliser les moyens financiers, techniques et humains nécessaires au développement de nouvelles activités ?"***<sup>155</sup>

La Cour relève, combien il est fréquent que les objectifs de rentabilité soient absents pour des opérations de filialisation et de diversification, y compris dans le secteur concurrentiel, et incrimine alors plus les carences de l'Etat actionnaire lui-même que celles des entreprises publiques.

***"Soit l'activité de la filiale est créatrice de valeur, soit, au contraire, elle est durablement destructrice de valeur, auquel cas les motifs qui fondent la poursuite de l'activité et qui peuvent obéir à d'autres critères que ceux de***

<sup>153</sup> "Sinécures confortables, les présidences de filiales ne donnent guère l'envie à leurs heureux bénéficiaires de tenter de se tourner vers le privé." Beau N. et *alii.*, (2004), *idem*, p. 187.

<sup>154</sup> Cour des comptes, (1999), "Le contrôle des entreprises publiques", pp. 23-40 ; *Rapport au Président de la République* 1998, Paris, 638 p.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 30. *Souligné par nous.*

***la rentabilité doivent être explicités et formellement admis par les autorités publiques, responsables du bon emploi des capitaux investis. Une telle approche n'a pas encore pénétré les mentalités du secteur public, non pas en raison de considérations sur le sens du service public puisqu'il s'agit du domaine concurrentiel, mais en raison du comportement de l'Etat actionnaire. Celui-ci ne prête pas suffisamment attention au bon emploi et à l'exigence de rentabilité des capitaux qu'il met à la disposition des entreprises.***<sup>156</sup>

Si l'opportunité de certaines opérations est contestable, la qualité des comptes, les méthodes de comptabilité analytique et de contrôle de gestion déployées par les maisons mères présentent également des défaillances que la Cour relève sans complaisance.

***"Les groupes ne disposent pas toujours d'un contrôle de gestion, de tableaux de bord et de méthode de reporting comprenant les indicateurs physiques, les résultats financiers et les analyses économiques et de gestion qui les sous-tendent.***<sup>157</sup>

La Cour souligne également les insuffisances fréquentes de la contractualisation entre société mère et filiales.

***"Les relations entre société mère et les holdings, ou entre ces derniers et les filiales, ne sont pas appuyées sur des conventions claires faisant apparaître le montant et la nature des prestations réciproques. [...] La répartition des responsabilités en matière de stratégie, d'exécution opérationnelle, de contrôle des résultats devrait être mieux précisée entre els directions, branches ou holdings et les filiales. [...] le conseil d'administration devrait au moins une fois dans l'année passer en revue de manière approfondie l'examen des filiales les plus importantes et ne pas se satisfaire de l'information les concernant présentées dans les comptes consolidés.***<sup>158</sup>

Plus insistante, la Cour mentionne enfin certaines carences qui illustrent un usage quasi-privé de fonds publics au profit des dirigeants de ces entités publiques.

***"Il convient enfin de s'interroger en permanence sur le bien-fondé de l'existence de certaines filiales dont le chiffre d'affaires se réalise pour l'essentiel par des échanges intra-groupe alors que ces filiales engendrent des coûts supplémentaires (train de vie, rémunérations supplémentaires accordées aux dirigeants, frais immobiliers).***<sup>159</sup>

L'ensemble de ces observations de la Cour des comptes, dont l'impartialité n'est guère discutée, apporte de solides arguments à la thèse de la défaillance des directions des entreprises publiques, mais bien plus encore à celle des pouvoirs publics eux-mêmes dans le cadre de leur mission de tutelle du secteur public.

Nous relèverons que cette véritable crise de la gouvernance des entreprises publiques par l'Etat actionnaire a d'ailleurs attiré l'attention du Parlement, qui en 2002, décida

---

<sup>156</sup> Ibidem, pp. 30-31. Souligné par nous.

<sup>157</sup> Ibidem, p. 31.

<sup>158</sup> Ibidem, p. 31. Souligné par nous.

<sup>159</sup> Ibidem, p. 31. Souligné par nous.

d'instaurer une Commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques<sup>160</sup>. Le Rapport de cette dernière présente un bilan particulièrement critique du pouvoir dans et sur les entreprises publiques.

Concernant le pouvoir *dans* les firmes du secteur public, le Rapport évoque une gouvernance inadaptée, incitant trop souvent à une croissance externe non maîtrisée. Deux facteurs sont relevés, des processus de décision défectueux, et en particulier des conseils d'administration sans pouvoir ; mais aussi une politique salariale présentant un handicap concurrentiel.

Au sujet du pouvoir *sur* les firmes du secteur public, le Rapport réproouve singulièrement "un Etat omniprésent, mais sans stratégie", qui de surcroît, pratique un contrôle lourd sur les actes de gestion, et insuffisant sur les décisions stratégiques"<sup>161</sup>.

En réponse à ces critiques sévères, le gouvernement sollicita la remise d'un Rapport (Barbier de la Serre, 2003), qui recommanda en particulier la création d'une Agence des Participations de l'Etat<sup>162</sup>. Cette dernière, rattachée à la direction du Trésor, est chargée depuis lors d'incarner et d'exercer la fonction de l'Etat actionnaire. Elle contribue également à définir la stratégie de l'Etat vis-à-vis des entreprises contrôlées par lui, et le représente dans les organes de direction de ses entreprises.

Ces défaillances de l'Etat actionnaire s'appliquent-elles au cas de la SNCF ? Deux récents rapports parlementaires apportent des éléments de réponse précieux à cette question.

Le premier rapport parlementaire (Oudin J., 2002)<sup>163</sup>, concernant le financement des infrastructures de transports, notamment ferroviaire, observe de graves défaillances de l'Etat dans l'exercice de son rôle de tutelle des entreprises publiques.

Le Rapport met d'abord l'accent sur le fait que le financement du secteur ferroviaire est peu transparent. La clarté et la fiabilité des comptes sont donc des impératifs élémentaires qui restent à surmonter.

***"Il n'est pas du tout évident de connaître exactement le montant des contributions publiques aux transports ferroviaires. En effet, les comptes des opérateurs de transport ne permettent pas de connaître exactement leur situation financière".***<sup>164</sup>

Les calculs de rentabilité financière des investissements souffrent de défaillances graves. D'une part, le Rapport souligne l'inexistence d'analyse fine par section de ligne ferroviaire. Les investissements courants d'infrastructure réalisés par la SNCF pour RFF se font donc sur largement sur la base d'un forfait. D'autre part, les investissements sont essentiellement évalués par les gestionnaires du système eux-mêmes et non par les services des ministères de tutelle, Equipement et Finances. Le Rapport qualifie cette situation de "curieuse" et met en doute l'objectivité de ces évaluations.

---

<sup>160</sup> Diefenbacher M., (2003), *Rapport de la Commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision*, Rapport n°1004, juillet, Assemblée Nationale, Paris, 195 p.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>162</sup> Décret 2004-963 du 9 septembre 2004 portant création de l'Agence des Participations de l'Etat, JO du 10 septembre 2004.

<sup>163</sup> Oudin J., (2003), *Le financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020*, Rapport d'information au nom de la commission des finances, n°303, Paris, Sénat, 76 p.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 32.



***"Il est curieux de constater que les évaluations a priori comme a posteriori sont réalisées par le maître d'ouvrage lui-même. Tout ceci résulte évidemment de la concentration de l'expertise, mais se réalise au détriment de l'objectivité. Seule la Cour des comptes est en définitive à même de dénoncer des évaluations de rentabilité hasardeuses, mais encore ne peut-elle le faire que plusieurs années après."***<sup>165</sup>

Un autre rapport parlementaire (Mariton H., 2004)<sup>166</sup>, effectué dans le cadre d'une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée Nationale, apporte un éclairage plus global particulièrement critique sur l'organisation et sur l'efficacité du contrôle exercé par l'Etat sur le système ferroviaire, et en particulier sur la SNCF.

Ainsi, le rapporteur n'hésite pas à évoquer "une tutelle éclatée, parfois contradictoire, et souvent défailante", qui traduit des interrogations non résolues sur les missions mêmes de l'Etat, ainsi que des difficultés et de nombreuses défaillances au sein des tutelles. Ce propos autorisé est plutôt accablant, comme l'indique l'extrait suivant sur la confusion des rôles au sein de l'Etat lui-même :

***"L'État joue plusieurs rôles : celui d'actionnaire des deux établissements publics, mais aussi celui de concédant de deux monopoles (le monopole attribué à RFF pour les infrastructures et celui attribué à la SNCF pour le transport de passagers, la gestion et la maintenance des infrastructures). Or, malgré les réformes successives, ces différents rôles ne sont toujours pas clairement distingués, tant dans les textes que dans la pratique, ce qui explique les nombreux dysfonctionnements que la MEC a pu constater lors de ses auditions."***<sup>167</sup>

Au titre des défaillances au sein des tutelles administratives, H. Mariton mentionne l'éclatement des responsabilités entre plusieurs ministères, ou entre plusieurs directions d'un même ministère, marquées par des objectifs distincts, et souvent peu convergents.

***"Les affrontements – idéologiques ? – entre la direction des transports terrestres et Bercy sont nombreux. Au sein même du ministère des Finances, des dissensions se font sentir entre la direction du Budget et la direction du Trésor. On constate qu'il y a deux perspectives qui forment presque une dialectique : une contrainte budgétaire, d'un côté, et une sorte de perspective industrielle, de l'autre. De façon constante, le rapprochement de l'un à l'autre pose indiscutablement problème."***<sup>168</sup>

Autre défaillance, la difficulté à obtenir des administrations des chiffres cohérents et identiques témoignent, aux dires du rapporteur spécial de la MEC, d'"un système de gestion publique totalement flou."

Curiosité administrative, la personnalité même du Commissaire du Gouvernement, en la personne du Directeur des transports terrestres, dans les deux conseils d'administration des entreprises ferroviaires ne peut pas ne pas poser problème, vu les intérêts différents de ces deux EPIC.

<sup>165</sup> Ibidem, p. 30. En gras dans le texte.

<sup>166</sup> Mariton H., (2004), op. cit., pp. 21-24.

<sup>167</sup> Ibidem, p. 22. En gras dans le texte.

<sup>168</sup> Ibidem, p. 23. Soulignés par nous.

En outre, le rapporteur observe combien l'Etat ne remplit pas sa mission de stratège, trop préoccupé par le respect des contraintes budgétaires.

**"Il paraît évident que l'État ne considère pas le financement des entreprises ferroviaires avec suffisamment de préoccupations de long terme. Or, la gestion « au jour le jour » entretient une forme d'obscurité et de confusion."<sup>169</sup>**

A l'appui de cet argument d'absence de vision de long terme de la puissance publique, le Rapport<sup>170</sup> évoque également les hausses de péages, imposées par le Ministère des Transports à l'opérateur ferroviaire, sans concertation et sans préavis.

Enfin, l'Etat n'honore parfois pas les engagements qu'il a lui-même contractés. Par exemple, il ne respecte pas les termes de la loi, quand il néglige d'effectuer un bilan de la régionalisation des services régionaux de voyageurs de la SNCF, alors qu'il en avait pris l'engagement.<sup>171</sup> Ou encore, l'Etat n'assure pas la compensation intégrale des tarifs sociaux qu'il impose à la SNCF (Mariton H., 2006, p. 28).

Ne retrouvons nous pas ici une illustration des thèses de William A. Niskanen (1971) qui, dans la tradition de l'école autrichienne, a développé une critique de la bureaucratie<sup>172</sup> inscrite dans une théorie des droits de propriété<sup>173</sup>.

Selon lui, la production publique est moins efficace que la production privée car dans le secteur public les droits de propriété ne peuvent s'exercer pleinement pour une double raison. D'une part, face aux administrations publiques, le contrôle exercé par la tutelle publique est généralement bien lâche et lointain, contrairement à celui qu'opère tout propriétaire privé, plus directement concerné. D'autre part, cet auteur suggère que les consommateurs disposent de peu de moyens pour contrôler le monopoleur public ; les utilisateurs des services publics constituent une "clientèle captive", qui, confrontées à un offreur monopolistique ne peuvent pas s'adresser à une firme concurrente. Selon Niskanen, ceci expliquerait la faible productivité des administrations et donc l'inflation de leurs coûts de production.

### **3.3.4. L'Etat tuteur et actionnaire, complice ?**

Au-delà de ces critiques qui témoignent d'une défaillance de la puissance publique dans l'exercice de ses missions de tuteur et d'actionnaire, doit-on accorder un certain crédit aux thèses, plus polémiques, de ceux qui voient dans ces faits une forme de complicité des pouvoirs publics à l'égard de ce qu'ils considèrent comme un énorme gaspillage de deniers publics (Marseille J., 2002 ; Beau et *alii.*, 2004 ; Gerondeau C., 2004 ; Mer F., 2005) ?

<sup>169</sup> *Ibidem*, p. 23. **En gras dans le texte.**

<sup>170</sup> Mariton H., (2004), *op. cit.*, p. 404. Audition de L. Gallois, Président de la SNCF.

<sup>171</sup> Article 17, loi 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau Ferré de France en vue du renouveau du transport ferroviaire, JO du 15 février 1997.

<sup>172</sup> Pour Niskanen W. A., la principale forme de bureaucratie réside dans les administrations publiques définies comme des "organisations ne recherchant pas le profit, et recevant une subvention ou dotation périodique." C'est bien le cas des EPIC, et en l'occurrence de la SNCF.

<sup>173</sup> Niskanen William A., (1971), *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine-Atherton, 241 p.

C. Gerondeau<sup>174</sup>, par exemple, explique cette bienveillance tant par l'activisme du lobby ferroviaire (et de ses relais auprès de la Commission européenne), que par la capture de l'administration de tutelle, en particulier la Direction des transports terrestres du Ministère des Transports<sup>175</sup> et par l'absence de contre-pouvoir dans la société civile.

A l'appui de cette hypothèse, nous relèverons que la juridiction administrative indépendante chargée par la Constitution d'effectuer le contrôle de la gestion publique de toutes les administrations et de tous les organismes publics ou para-publics, la Cour des comptes, ne s'était guère penchée jusqu'à une époque récente sur la qualité de la gestion des fonds publics confiés au secteur ferroviaire<sup>176</sup>, alors qu'elle avait consacré un large rapport aux transports publics urbains (Cour des comptes, 2005). Cette lacune est maintenant en partie comblée, avec la publication en 2008, d'un rapport, très incisif, portant tant sur la réforme ferroviaire de 1997 que sur la doctrine de l'Etat en matière ferroviaire<sup>177</sup>.

Alors que les dépenses en faveur de la décentralisation des services régionaux de voyageurs ferroviaire connaissent une progression constante et soutenue<sup>178</sup>, et qu'elles constituent souvent le premier poste du budget de nombreuses Régions, les Chambres régionales des comptes (CRC) n'ont abordé, pour l'instant<sup>179</sup>, le transport régional de voyageurs qu'une seule fois<sup>180</sup>. Pourtant, la loi confère à ces juridictions une large mission de contrôle, tant de la qualité, que de la régularité et de la gestion, mais aussi de l'efficience et de l'efficacité des actions menées au regard des objectifs fixés par les pouvoirs publics ou l'organisme concerné.

Un autre indice à l'appui de cette particulière bienveillance des pouvoirs publics et des élus, le peu d'intérêt de la représentation nationale elle-même à connaître et à contrôler la destination des fonds publics consacrés au transport ferroviaire en France. En dehors des avis de l'Assemblée Nationale et du Sénat sur le projet de budget des Transports terrestres, présentés annuellement au Parlement lors du vote de la loi de finances, comment comprendre le bien faible nombre de rapports parlementaires spécifiquement consacrés à ce sujet. Suite à la réforme ferroviaire de 1997<sup>181</sup>, jusqu'en 2007, nous n'avons relevé l'existence que de quatre rapports, deux rapports d'information (Mariton H., 2004 ; Oudin J.,

---

<sup>174</sup> Soulignons que C. Gerondeau, grand connaisseur des transports, et notamment du RER, est également Président de la Fédération Française des Automobiles Club et des Usagers de la route.

<sup>175</sup> C. Gerondeau (2004, p. 206) relève, malicieusement, que "La tradition voulait enfin jusqu'à une date récente que ses responsables [DTT] poursuivent leur carrière ... à la SNCF".

<sup>176</sup> La seule évaluation d'importance ces dernières années est celle sur "La réforme ferroviaire de 1997 : un bilan financier", Cour des comptes, (2004), *op. cit.*

<sup>177</sup> Cour des comptes, (2008), "Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine", Rapport public thématique, Paris, 178 p.

<sup>178</sup> *Supra*, tableau 1.10.

<sup>179</sup> Le Rapport de la Cour des comptes (2008) mentionne que cette situation donnera prochainement lieu à des investigations de la Cour.

<sup>180</sup> Au 11/08/2007, seul un rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes de PACA sur "l'EPIC national – Services régionaux des voyageurs de la SNCF en PACA", en date du 30/10/2001.

<sup>181</sup> Cette réforme avait, il importe de le souligner, donné lieu à véritable débat national, ouvert aux non parlementaires (Assemblée Nationale, 1996).

2003) dont un réalisé dans le cadre d'une mission d'évaluation et de contrôle<sup>182</sup> (Mariton H., 2004), et deux rapports de commission d'enquête<sup>183</sup>, anciens (Haenel H., 1993 ; D'Aubert F., 1994). La situation a changé dernièrement, probablement en raison de l'arrivée de nouvelles réglementations européennes et des impératifs de calendrier imposé par le besoin de traduction en droit national de ces nouvelles orientations<sup>184</sup>.

Et pourtant, les concours publics, déjà considérables, votés par le Parlement, ne cessent d'augmenter, en pleine opposition avec les directives communautaires. Leur augmentation traduit la sérieuse difficulté des pouvoirs publics à contrôler, et en particulier, à réduire, le financement public au secteur ferroviaire, et à la SNCF en particulier.

En définitive, le citoyen n'est guère informé et moins encore interpellé sur le rôle et la place à donner au rail en France<sup>185</sup>, alors que ce secteur constitue un budget public majeur, équivalent à celui de la Justice par exemple, ou au triple de celui de la Culture<sup>186</sup>. Faut-il suivre alors les tenants de la thèse d'une désinformation de l'opinion publique en France, ignorante des coûts réels de la politique ferroviaire (Gerondeau C., 2004, pp. 191-214) ?

Selon cet observateur, cette désinformation résulterait de trois forces : la puissance du lobby ferroviaire, et notamment des organisations syndicales de cheminots, puissance associée à l'esprit de corps de ses salariés, y compris retraités<sup>187</sup> ; la faiblesse des pouvoirs publics ; et enfin l'absence de contre-pouvoir et de contre-expertise indépendante.

Nous relèverons avec intérêt le soutien de l'auteur aux propositions exigeant une plus grande transparence et précision des comptes des entreprises ferroviaires, avec un affichage des coûts, des recettes, et donc des subventions par ligne, comme cela se pratique parfois à l'étranger dans les transports urbains (Suède). Cette transparence constituerait

---

<sup>182</sup> Instaurée en 1999, inspirée du National Audit Office du Parlement britannique, la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) est rattachée à la commission des finances de l'Assemblée Nationale. Libre des thèmes d'enquête, elle est un moyen pour l'Assemblée d'exercer ses prérogatives de contrôle financier et de veiller à l'efficacité de la dépense publique. Ses rapporteurs spéciaux disposent de pouvoirs étendus pour convoquer des témoins et se faire communiquer tous documents. La MEC travaille en étroite collaboration avec la Cour des comptes dont certains des membres assistent à ses réunions. Ses auditions sont systématiquement ouvertes au public et à la presse.

<sup>183</sup> Les commissions d'enquête figurent parmi les moyens de contrôle dont disposent les assemblées parlementaires. Elles leur permettent de recueillir par elles-mêmes des informations et de les porter à la connaissance du Sénat ou de l'Assemblée Nationale - et de l'opinion publique. Les enquêtes portent soit sur la gestion d'un service public, soit sur des faits déterminés particulièrement graves. La mission de ces commissions d'enquête a un caractère temporaire : elle prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées.

<sup>184</sup> Plusieurs rapports parlementaires ont récemment éclairé divers aspects du système ferroviaire, F. Grignon (2009) sur la question de la régulation, celui de H. Haenel (2009) sur la libéralisation des chemins de fer dans l'Union européenne et celui de Y. Paternotte (2009) sur le fret. A ceux-ci, il faut ajouter les trois rapports au Premier Ministre, deux du sénateur H. Haenel (2008a et 2008b), le premier portant évaluation de la réforme ferroviaire et le second de la régionalisation ferroviaire et un de la sénatrice F. Keller (2009) sur les gares.

<sup>185</sup> Alors que les décisions du Conseil d'administration de la SNCF donnaient traditionnellement lieu à une conférence de presse, Beau N. et *alii.* (2004) mentionne que cette dernière a été supprimée en 2000.

<sup>186</sup> Les 8,8 milliards d'euros du secteur ferroviaire en 2005, selon les Comptes transports, sont comparés ici avec les données du Projet de loi de finances 2006. Les autorisations d'engagement prévues pour le ministère de la justice étaient de 6,9 milliards d'euros, et de 2,9 pour celui de la culture.

<sup>187</sup> Nous rappellerons que la grande famille des cheminots, compte environ 175 000 actifs et 305 600 retraités, soit 480 000 personnes, soit 1,1% du corps électoral.

une manifestation de démocratie qui, très probablement, amènerait l'opinion publique à être plus critique sur les concours publics versés au secteur ferroviaire.

Autre explication possible de cette complicité des pouvoirs publics à cette succession de déficits et à cette pyramide de contributions publiques, un contexte très français de "relations fusionnelles entre les chemins de fer et les politiques" (Beau et *alii.*, 2004, p. 18). Les auteurs en donnent pour preuve la LOTI, qui dans son article 18, prévoyait que la "SNCF exploite le chemin de fer nationale selon les principes du service public". Il en résulterait une substitution de crédits publics aux recettes du marché. A cet argument, s'ajoute selon les auteurs, "un Etat paresseux [qui] n'a jamais voulu réfléchir à une organisation rationnelle des transports." Cette thèse trouve une traduction éclairante par le propos suivant d'un responsable de la SNCF :

***"Les politiques veulent du TGV partout, du Corail partout, du train régional partout, des autoroutes partout."***<sup>188</sup>

Bien que présentée ici dans un esprit polémique, cette proposition a le mérite de poser une véritable question, celle de la soutenabilité financière de la politique de transport ferroviaire.

### **3.4. La distribution du pouvoir au Conseil d'administration de la SNCF : quelle place pour la tutelle ?**

Pour terminer notre analyse des insuffisances de la tutelle sur l'entreprise ferroviaire en France, nous nous interrogerons sur le fonctionnement de son Conseil d'administration. Deux arguments conduisent à évoquer une certaine fragilité du pouvoir de contrôle effectif de la puissance publique sur l'organe de direction de la SNCF, la composition et le fonctionnement de son Conseil d'administration d'une part et, le rôle des organes de tutelle, et en particulier du Commissaire du Gouvernement d'autre part.

Tout d'abord, la composition du Conseil d'administration de la SNCF, mise en place par le décret 83-38 du 24 janvier 1983<sup>189</sup>, ne fait-elle pas une place trop importante aux représentants des salariés et au pouvoir syndical par rapport aux intérêts de la Collectivité et des usagers ? La puissance publique n'a-t-elle pas été particulièrement conciliante envers les syndicats de cheminots dans l'écriture même des textes régissant la place des salariés dans cet organe de direction principal de la SNCF ?

Nous remarquerons que les modalités d'élection des représentants des salariés au Conseil d'administration de la SNCF ont donné lieu à un décret particulier, le décret 83-3 du 5 janvier 1983<sup>190</sup>. Ce décret, curieusement, est paru avant le décret fixant les conditions générales de désignation des membres du Conseil d'administration de la SNCF. Mais surtout, ce décret, particulièrement étoffé (14 articles)<sup>191</sup>, précise minutieusement toutes les modalités de cette élection, et atteste son caractère stratégique pour les syndicats de cheminots, tout comme la réceptivité des pouvoirs publics à leur égard. Ainsi, le texte encadre les conditions d'éligibilité, de présentation de listes de candidatures, mais aussi

<sup>188</sup> Beau N. et *alii.*, *op. cit.*, 2004, p.18.

<sup>189</sup> Décret 83-38 du 24 janvier 1983, fixant les modalités de désignation des membres du Conseil d'administration de la SNCF, JO du 26 janvier 1983 en application de l'article 21 de la loi 82-1153 du 30 décembre 1982.

<sup>190</sup> Décret n°83-3 du 5 janvier 1983, fixant les modalités d'élection des représentants des salariés au conseil d'administration de la Société nationale des chemins de fer français, JO du 6 janvier 1983.

<sup>191</sup> En comparaison, les modalités de désignation des membres non salariés du Conseil d'administration de la SNCF tiennent en deux articles du décret 83-38 du 24 janvier 1983.

d'attribution des sièges. Son écriture illustre le caractère sensible pour les syndicats de cette représentation. Une attention spéciale est accordée à la représentativité des organisations syndicales et tend à exclure la possibilité de candidature pour des listes minoritaires, en introduisant un seuil de 10%. Enfin, une comparaison avec le statut de la RATP montre que la SNCF était alors en avance sur les pratiques du moment dans les entreprises de transports publics. Si le tripartisme était déjà en vigueur à la RATP, les représentants des personnels n'étaient pas élus, mais seulement désignés par le Ministre des Transports sur proposition des organisations syndicales représentatives.<sup>192</sup>

Sur le fond, le décret 83-38 du 24 janvier 1983 (article 4) stipule que les salariés élisent un tiers des administrateurs, 6 sur 18.<sup>193</sup> L'Etat en désigne 7 et les 5 autres sont choisis en raison de leur compétence et nommés par décret pris sur le rapport du Ministre chargé des transports (tableau 1.13). En vertu de cette législation, l'Etat, bien qu'actionnaire unique, n'est donc pas directement majoritaire au Conseil d'administration. Tout dépendra de l'attitude des personnalités qualifiées, qu'il désigne également.

Plus précisément, parmi les 7 membres désignés par l'Etat :

- deux le sont sur proposition du Ministre chargé des Transports, un sur proposition du Ministre chargé de l'Économie et des Finances,
- un sur proposition du Ministre chargé du Budget,
- un sur proposition du Ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire,
- un sur proposition du Ministre chargé de l'Industrie
- le Président du Conseil d'administration nommé, parmi les membres du conseil, sur proposition de celui-ci, par décret en Conseil des Ministres.

Quant aux cinq membres choisis en raison de leur compétence, et nommés par décret, ils se composent d' :

- un représentant des voyageurs,
- un représentant des chargeurs,
- deux détenteurs d'un mandat électoral local en raison de leur connaissance des aspects régionaux, départementaux et locaux des questions ferroviaires,
- un membre choisi en raison de ses compétences personnelles dans le domaine des transports.

**Tableau 1.13 - Composition du Conseil d'administration de la SNCF.**

| Représentants de :               | Etat | Personnalités qualifiées  | Salariés               | Total |
|----------------------------------|------|---------------------------|------------------------|-------|
| Nombre d'administrateurs         | 7    | 5 (dont deux des usagers) | 6 (dont un des cadres) | 18    |
| En % du Conseil d'administration | 39   | 28                        | 33                     | 100   |

Source : Elaboration propre.

<sup>192</sup> Décret 59-157 du 7 janvier 1959 relatif à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne, JO du 10 janvier 1959, article 2.

<sup>193</sup> En 2003, avaient été élus 3 CGT, 1 CFDT, 1 UNSA (siège cadre réservé) et 1 Sud-rail. Le soutien apporté par la CFDT à la réforme générale des retraites a conduit à une désaffiliation de la CFDT Cheminots et à une redistribution des cartes. Aux élections de 2004, la CGT a bénéficié de 4 sièges, l'UNSA et Sud-rail de 1 chacun.

Ainsi, puisque les délibérations du Conseil d'administration sont prises à la majorité simple des membres présents ou représentés, et sont valides à partir du moment où seulement la moitié de ses membres est présente<sup>194</sup>, il est aisé pour les salariés de s'opposer à une proposition de l'Etat ou de faire valoir une proposition de leur part, comme le suggère le tableau suivant.

Tableau 1.14 - Prégance des salariés sur le Conseil d'administration de la SNCF.

| Nombre de présents au Conseil d'administration       | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 |
|------------------------------------------------------|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Nombre de voix pour obtenir la majorité              | 5 | 6  | 6  | 7  | 7  | 8  | 8  | 9  | 9  | 10 |
| Nombre de voix à conquérir par les salariés coalisés | 0 | 0  | 0  | 1  | 1  | 2  | 2  | 3  | 3  | 4  |

Source : Elaboration propre.

En supposant les représentants des salariés unis sur une proposition, sous l'hypothèse de nombreux administrateurs absents et non représentés, ou d'une forte division des autres membres en amenant certains à l'abstention ou à des stratégies de défiance, il suffit aux salariés d'obtenir quelques voix pour faire accepter leur proposition par le conseil. Par exemple, comme l'indique le tableau ci-dessus, dans un Conseil d'administration où ne seraient présents que 14 administrateurs, il suffit que la coalition des salariés obtienne le suffrage de seulement deux autres administrateurs pour obtenir gain de cause. En cas de fort absentéisme (jusqu'à 5 absents), une coalition de tous les représentants des salariés obtient automatiquement une décision en sa faveur...

La durée des mandats, de 5 ans, et la possibilité de le renouveler deux fois<sup>195</sup>, peuvent également contribuer à donner aux représentants des salariés une forte stabilité (dont ne bénéficient probablement pas les représentants de l'Etat, soumis à des contraintes de carrière) favorable à l'exercice d'une stratégie de lobbying.

Le pouvoir des salariés est d'autant plus fort, que les représentants de l'Etat proviennent de différentes administrations qui n'ont pas toujours des points de vue convergents, comme le relèvent plusieurs rapports parlementaires (Diefenbacher M., 2003 ; Mariton H., 2004, p. 23). A l'appui de cet argument, nous reprendrons le propos, éclairant, d'Elie Cohen, directeur de recherche au CNRS, et ancien administrateur de France Telecom, lors de son audition par la commission d'enquête parlementaire sur la gestion des entreprises publiques :

***"Des représentants de l'Etat, délégués ou directeurs d'administration centrale, viennent là, non pour promouvoir l'intérêt social de l'entreprise, mais pour défendre le point de vue de chacun de leur ministère (...). Le directeur du Budget vient défendre les intérêts du Budget, le directeur du Trésor, les intérêts du Trésor. Personne au fond n'a en vue l'intérêt général".***<sup>196</sup>

<sup>194</sup> Décret 83-109 du 18 février 1983 relatifs aux statuts de la SNCF, JO du 19 février 1983, article 6. Ce même article précise qu'en cas de partage des voix, celle du président de séance est prépondérante.

<sup>195</sup> Décret 83-38 du 24 janvier 1983, article 6.

<sup>196</sup> Diefenbacher M., (2003), *op. cit.*, p. 116.

Secondairement, nous remarquerons que la SNCF, bien qu'en charge d'un service public essentiel, n'accorde qu'une bien faible place à la représentation des usagers et clients dans son Conseil d'administration. En effet, ceux-ci ne sont représentés que par deux administrateurs<sup>197</sup>, un pour les voyageurs et un autre pour les chargeurs, et encore après modification apportée par la loi 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public<sup>198</sup>.

Ceci étant, le texte du décret 83-38 du 24 janvier 1983 ne fait qu'appliquer, par anticipation, la loi 83-675 du 26 juillet 1983 de démocratisation du secteur public, qui stipule que dans les EPIC de l'Etat, le nombre de représentants des salariés doit être au moins égal au tiers du nombre des membres du Conseil d'administration<sup>199</sup>. La proportion et le mode de désignation des deux autres composantes du Conseil d'administration, représentants de l'Etat, éventuellement des autres actionnaires et autres personnalités choisies ne donnant pas lieu à précision.<sup>200</sup>

Cette représentation des salariés est sans commune mesure avec celle admise par le droit commun des sociétés privées. Dans ces dernières, la loi ne fait que rendre *facultative*, la possibilité de nommer des salariés comme administrateurs avec voix délibérative au sein du Conseil d'administration, ou de prévoir l'élection d'un certain nombre d'administrateurs par tous les salariés, dans la limite du tiers des administrateurs en fonction.<sup>201</sup>

Selon certains spécialistes (Du Marais B., 2004), cette loi de démocratisation du secteur public, pose de sérieux problèmes de gouvernance des entreprises publiques, et tout spécialement de fonctionnement de leur Conseil d'administration. Du Marais évoque le risque que les Conseils d'administration "se transforment soit en chambres d'enregistrement, soit en tribunes politiques laissées à la discrétion des représentants des salariés."<sup>202</sup>

Mais surtout, il soutient que les modalités hybrides de nomination des Présidents de ces Conseils d'administration, constitue un compromis insatisfaisant entre la démocratie entrepreneuriale (élection par le Conseil d'administration) et la soumission à l'autorité politique (nomination par décret pris en Conseil des Ministres). Selon ce juriste éminent, cette législation introduit de sérieux risques de capture au profit des personnels :

***"Son mode de nomination lui confère alors une fragilité à l'égard des personnels, qui peuvent le "capturer" d'autant plus facilement que l'autorité politique attend de lui, autant que la rentabilité de l'entreprise, la stabilité sociale sur le court terme."***<sup>203</sup>

<sup>197</sup> L'article 21 de la LOTI évoquait, quant à elle "au moins un représentant des usagers".

<sup>198</sup> Loi 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, JO du 27 juillet 1983.

<sup>199</sup> Nous relèverons que l'article 17 de la loi 83-675 du 26 juillet 1983 impose aux listes des candidats présentés aux suffrages des salariés d'avoir recueilli la signature d'une ou plusieurs organisations syndicales représentatives sur le plan national ou de délégués du personnel, de membres des comités d'entreprise ou d'établissement.

<sup>200</sup> Nous noterons que l'encadrement n'est guère gâté par le texte, puisque ce dernier n'impose qu'un représentant des cadres sur les six administrateurs représentant les salariés. Articles 8 à 11 du décret 83-3 du 5 janvier 1983, *op. cit.*

<sup>201</sup> Articles L225-27 et L125-28 du code du commerce, en application de la loi 2001-420 du 15 mai 2001, art. 105 JO du 16 mai 2001.

<sup>202</sup> Du Marais B., (2004), *Droit public de la régulation économique*, Paris, Presses de Sciences-Po/Dalloz, p. 296.

<sup>203</sup> *Ibidem*, p. 298.



La représentation de l'Etat auprès des entreprises publiques et des EPIC ne tient pas seulement à sa présence dans leur Conseil d'administration. Elle est également assurée par des instances de tutelles et de contrôle *a priori* et est complétée par des contrôles *a posteriori* exercés par la Cour des comptes et par les corps d'inspection des ministères de tutelle.

De ce fait à la SNCF, un Commissaire du Gouvernement, est chargé de la tutelle technique, et un organe de contrôle financier, a mission de contrôler les comptes et d'approuver certaines dépenses.

Comme le prévoit le statut d'EPIC de la SNCF, un Commissaire du Gouvernement siège à son Conseil d'administration, avec mission de faire valoir que la politique générale de la SNCF et les orientations du groupe soient conformes au Cahier des charges et au contrat de plan<sup>204</sup>. Le problème est que d'une part, les pouvoirs du Commissaire du Gouvernement sont des plus limités par rapport à ceux des autres administrateurs, puisqu'il ne dispose que d'une *voix consultative*, et que d'autre part, il n'y a plus de contrat de plan depuis 1995...

Le texte prévoit aussi que le Commissaire du Gouvernement puisse exprimer ses observations sur la conformité des délibérations avec les orientations de la politique générale arrêtée par le Gouvernement et faire valoir la position du Gouvernement sur les questions examinées. A ces fins, le Commissaire du Gouvernement dispose de deux moyens. Il peut se faire communiquer tous les documents et procéder à toutes les vérifications qu'il juge nécessaires. Il peut également ajourner une décision et demander que soit procédé à un second examen d'une délibération et même exiger que le Conseil d'administration réunisse une séance extraordinaire. Cela est-il suffisant ?

En outre, l'Etat a organisé un contrôle économique et financier *a priori*, qui est exercé par la Mission de contrôle économique et financier des chemins de fer, organe permanent, installé au siège de la SNCF. Fonctionnant sous l'autorité et pour le compte du ou des Ministre(s) chargé(s) de l'Économie et du Budget, elle a pour mission de formuler un avis écrit sur toutes les questions soumises au Conseil d'Administration ainsi que sur toutes questions et tous projets de décision ayant une incidence sur l'équilibre financier de la SNCF.

Sur le fond, la composition de l'organe de gouvernance de la société nationale accorde-t-elle suffisamment de pouvoir à la tutelle ? Nous en doutons, d'autant plus que plusieurs indices viennent corroborer l'hypothèse d'un certain degré de capture de l'opérateur ferroviaire historique par ses salariés et les organisations syndicales. Nous mentionnerons dans ce sens en premier lieu la pérennité du *statut des cheminots*, particulièrement avantageux pour les salariés, en particulier en matière de retraite et de temps de travail, mais coûteux pour la firme et pour la Collectivité<sup>205</sup>. Nous noterons également la difficulté à imposer un *service minimum* dans ce service public pourtant vital pour le pays et la place des instances syndicales présentes à tous les niveaux de *l'organigramme et des structures décisionnelles* de la firme (non seulement au Conseil d'administration). Nous retiendrons enfin l'orientation de *l'écriture même de la réglementation ferroviaire* particulièrement favorable au confort de travail des salariés et au maintien des prérogatives du monopole historique<sup>206</sup>.

<sup>204</sup> Décret 83-109 du 18 février 1983, article 13.

<sup>205</sup> Tous les nouveaux opérateurs ferroviaires s'implantant en France à la faveur de la libéralisation ferroviaire voulue par l'Union Européenne, adoptent le droit du travail commun, et non le statut des cheminots de la SNCF.

<sup>206</sup> En appui à cette hypothèse de capture de la direction de l'opérateur ferroviaire historique par ses salariés et leurs représentants, nous remarquerons un fait curieux. Début 1983, suite à la transformation du statut de la SNCF en EPIC, paraissent

Notre hypothèse rencontre le propos du juriste B. du Marais, qui voit dans le système du service public à la française, moins une capture de la tutelle par la direction de la firme, ou même ses salariés, qu'une véritable logique de cogestion par les syndicats<sup>207</sup>.

Ne retrouve-t-on pas ainsi une illustration des thèses de Mancur Olson (1965)<sup>208</sup>, et en particulier sa théorie de l'action collective ? Cette dernière repose sur trois propositions principales. Selon la première, tout groupe ayant des intérêts en commun aura tendance à agir collectivement pour les obtenir. La seconde proposition prétend que lors de toute action collective, certains membres se comporteront en cavaliers libres ("free riders") et essaieront de bénéficier des avantages acquis par l'action sans supporter les coûts d'obtention de ces biens non-excludables et non-rivaux. En troisième lieu, Olson remarque que plus la taille du groupe intéressé par l'objet de l'action collective augmente, plus la probabilité de mobilisation de ses membres se réduit. Par conséquent, il n'est pas rare de constater que des minorités (liées par des incitations sélectives concentrées) parviennent à imposer leurs vues aux groupes majoritaires.

Prolongeant cette thèse d'Olson dans la perspective de l'économie industrielle de la réglementation, Roger G. Noll et Bruce M. Owen (1983)<sup>209</sup> identifient quatre déterminants de la participation des groupes d'intérêt à une action collective de lobbying : le gain net attendu de l'action de lobbying (plus le gain est élevé, plus les groupes seront actifs) ; la taille des coalitions d'intérêts (plus elle est réduite, plus le risque de passager clandestin est faible) ; le degré d'homogénéité des intérêts (plus il est important, moindre est le coût de l'accord) et enfin l'incertitude sur les effets de la réglementation (les coûts étant généralement plus faciles à cerner que les bénéfices ; les perdants potentiels auront tendance à plus se mobiliser que les gagnants potentiels).

Ces thèses nous semblent offrir un éclairage particulièrement pertinent des motifs, de l'intensité, des modalités<sup>210</sup> et du succès des actions collectives menées par les organisations syndicales à la SNCF. Les gains nets sont généralement élevés (défense du statut, du régime spécial de retraite) ; le groupe de participants est faible et plutôt homogène ; les bénéficiaires d'une remise en cause de la réglementation actuelle, les contribuables ou les voyageurs, ont bien moins à gagner que les cheminots n'ont à perdre. L'incitation à l'action collective est donc particulièrement élevée.

successivement trois décrets, le premier, le 5 janvier, relatif aux modalités d'élection des représentants des salariés au Conseil d'administration de la SNCF (décret 83-3) ; un second, le 24 janvier, fixe les modalités de désignation des membres du Conseil d'administration de la SNCF (décret 83-38) et le dernier, le plus important, de notre point de vue, le 18 février, définit les statuts de la SNCF (décret 83-109). Ne doit-on pas voir dans cette chronologie de la réglementation ferroviaire une illustration du pouvoir du lobby des cheminots ? La timidité et le minimalisme des traductions en droit interne des directives communautaires, relevées dans notre chapitre 1, nous avaient déjà incités à nous engager sur cette voie.

<sup>207</sup> Du Marais B., (2004), *op. cit.*, p. 509.

<sup>208</sup> Olson M., (1965), *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge Mass., Harvard University Press.

<sup>209</sup> Noll R. G. and Owen B. M., (1983), "The Political Economy of Deregulation – Interests Groups in The Regulatory Process", American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC, 164 p.

<sup>210</sup> Ribeill G. (1993a, pp. 192-193) remarquait un déplacement vers la scène locale des mouvements revendicatifs, c'est-à-dire une atténuation du poids relatif des grèves nationales en faveur des grèves locales et régionales. Les cheminots se mobilisant davantage pour les conditions de travail, les réorganisations, les questions de sécurité des agents que pour les thématiques relevant de la politique générale de l'entreprise (accord salarial, budget).

Au total, les éléments rapportés ici témoignent de deux faits complémentaires. D'une part, la réglementation ferroviaire nous est apparue à diverses reprises comme particulièrement favorable à la SNCF. Cela est singulièrement le cas du fait de son statut d'EPIC et de dispositions de son Cahier des charges lui conférant une large autonomie de gestion, paradoxale, nous semble-t-il, au regard de l'importance des concours publics sollicités. Les salariés de la SNCF trouvent également une attention bienveillante du législateur, comme en témoignent le statut des cheminots et la composition du Conseil d'administration. Les organisations syndicales bénéficient également d'une large présence dans l'organigramme de la firme.

D'autre part, la tutelle, tant administrative que politique, sur le système ferroviaire en France, est caractérisée par des défaillances multiples. Nous avons relevé en particulier l'absence de contractualisation et la prévalence des contraintes budgétaires de l'Etat sur la définition d'une stratégie à long terme. Nous avons aussi noté que les affrontements entre les différentes administrations sont préjudiciables aux contribuables et probablement aux usagers du rail (circuits de financement complexes et obscurs ; financements publics non maîtrisés).

Notre hypothèse initiale selon laquelle le régulateur ferroviaire est en France capturé tant par l'entreprise historique elle-même, que par ses composantes les plus agissantes, à savoir les syndicats, les personnels et la technostructure trouve ici de nombreuses illustrations.

Tous ces faits n'apportent-ils pas fondamentalement crédit aux théories du Public Choice, et en particulier à la thèse de G. Tullock selon laquelle "les demandes de politiques publiques sont en pratique très largement influencées par des groupes de pression défendant un intérêt particulier" ?

Cette réflexion nous conduit nécessairement à la question du (des) régulateur(s) du secteur ferroviaire. Qui doit réguler ? Quels doivent être les pouvoirs du régulateur ? Qui doit le désigner ? Selon R. Prud'homme (2003)<sup>211</sup>, le régulateur doit à la fois être *compétent* sur toutes les facettes de son secteur ; *tutélaire*, c'est-à-dire garant de l'intérêt public, à court, moyen et long terme ; et enfin, *indépendant et impartial*, relativement aux intérêts privés et au gouvernement. Ces qualités sont en pratique difficiles à ressembler, ces contraintes étant souvent contradictoires<sup>212</sup>. Par ailleurs, plusieurs modèles sont possibles (américain, britannique, suédois). Dans une optique néo-institutionnaliste, J.M. Glachant (2004) souligne que face à des transactions complexes ou spécifiques, il existe une variété de structures de gouvernance appropriée : gouvernances bilatérales, multilatérales, ou trilatérales (avec tierce partie, privée ou publique). Il mentionne en outre, qu'à mesure de l'ouverture réelle des marchés de services finals dans les anciennes industries de réseaux, les tierces parties publiques abandonnent une partie de leurs prérogatives à des instances privées.

**"Une Tierce Partie publique ne peut pas continuer indéfiniment à produire un service d'intermédiation adaptée, évolutive et différenciée, entre les consommateurs des services et les producteurs de tous ces nouveaux services**

<sup>211</sup> Prud'homme R., (2003), *Les services publics*, Notes de benchmark international, Institut de l'entreprise, Paris, p. 28.

<sup>212</sup> *Ibidem*, p. 28. "La contrainte de compétence est souvent en contradiction avec celle d'indépendance. A peu près toutes les personnes qui connaissent quelque chose aux transports ferroviaires appartiennent à la "famille SNCF". La contrainte de compétence écarte ainsi assez largement les magistrats. Surtout la contrainte d'indépendance à l'égard du gouvernement est difficile à marier avec la contrainte de compétence de tutélarité. Dans un pays démocratique, c'est le législatif et l'exécutif qui sont les garants de l'intérêt public ; et en pratique, ce sont ces pouvoirs qui vont désigner le régulateur."

***variés. Alors que, par nature, les entités publiques ne sont pas outillées pour des adaptations rapides et différenciées. Car elles doivent respecter toutes les contraintes formelles de neutralité, de prudence et de « due process » imposées à l'action des institutions publiques, et que ne manqueront pas de leur rappeler les tribunaux placés au dessus d'elles en position de « juges en dernier ressort ». L'horizon de la déréglementation est donc, pour une grande part, une montée en puissance de la réglementation privée, de la gouvernance privée et de l'intermédiation privée.***<sup>213</sup>

Il faudra en France faire notre propre choix de "regulatory design". Il semblerait, avec la création de l'ARAF (Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires), que ce temps soit venu<sup>214</sup>.

## Conclusion du chapitre 1

---

L'analyse de la situation de pouvoir de marché du monopole ferroviaire historique en France, la SNCF, conduite à la lumière de diverses théories économiques, nous a apporté plusieurs enseignements déterminants qu'il importe maintenant de résumer.

Tout d'abord, les théories traditionnelles du monopole, par la microéconomie standard, nous apprennent que la situation de monopole est moins favorable pour le consommateur et pour la Collectivité qu'une situation concurrentielle. Les raisons sont multiples : des distorsions en termes de prix, de qualité et de quantités ; des comportements de recherche de rente et de moindre incitation à la maîtrise des coûts. Même si ces risques restent généralement limités, au moins pour la partie de la clientèle la moins captive, par deux forces adverses, la réglementation et la concurrence intermodale, ils n'en demeurent pas moins bien réels.

Monopole régulé, le pouvoir de la SNCF, en tant que "faiseur" de prix, est en principe contrôlé en amont par les pouvoirs publics qui édictent la réglementation qui s'impose à lui. En pratique pourtant, nous avons observé que la Tutelle a progressivement abandonné à la SNCF, un large pouvoir d'initiative, voire de décision, en matière de tarification. En outre, sur l'exemple des compagnies aériennes, la SNCF développe désormais activement une véritable stratégie tarifaire, largement autonome, inspirée des techniques de "yield management" favorable à la capture d'une plus large part du surplus du consommateur. L'entreprise ferroviaire se montre également très active, dans le but de différencier son offre de transport, pour se constituer un marché captif en se positionnant sur le référentiel du service public et plus encore de l'éco-mobilité.

Si la question de l'incitation à la qualité apparaît un vrai problème pour les voyageurs, et plus encore pour les chargeurs, comme l'atteste le sévère déclin du fret ferroviaire en France, il n'en demeure pas moins que pèse sur la SNCF, entreprise nationale historique, une certaine contrainte de réputation, que la firme cherche à surmonter, tant par d'actives campagnes d'image que par des actions correctrices, encore peu efficaces globalement, de son organisation productive.

<sup>213</sup> Glachant J.-M., (2004), *Les analyses économiques de la régulation des marchés, Contribution au colloque "Droit de la régulation" de l'UMR de droit comparé de l'Université Panthéon-Sorbonne les 29 et 30 avril 2004.*

<sup>214</sup> Le texte portant création de l'ARAF (Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires) était encore en cours de discussion au Parlement début octobre 2009. Son principe avait été discuté par le sénateur Grignon, dans un rapport du Sénat, n°184 du 28/01/2009.

En tant que monopoleur, la SNCF, tend également à déployer des stratégies afin de préserver sa rente de monopole. L'insistance de cette firme en faveur du développement de la grande vitesse, le TGV, nous semble pouvoir être interprétée comme une stratégie de constitution de barrières à l'entrée technologique, dans un marché du transport ferroviaire de voyageurs qui tend, en Europe, à s'ouvrir à davantage de concurrence.

Mais, plus probant encore, une approche par les théories des organisations, et en particulier par les notions de "slack organisationnel" et "d'X-efficiency", apporte un éclairage convaincant sur la problématique des surcoûts de fonctionnement de la SNCF imposés à la Collectivité. Cette firme, envisagée comme lieu de rencontre, voire de conflit entre des acteurs aux objectifs distincts, apparaît comme fortement soumise à l'influence des organisations syndicales et des instances de représentation du personnel, mais aussi comme généreuse en termes de statut du personnel, et enfin, comme particulièrement favorable, y compris en comparaison avec d'autres entreprises publiques, à la satisfaction des intérêts de ses salariés du cadre permanent qui apparaissent largement comme les premiers bénéficiaires de cette situation de monopole.

Enfin, et surtout, la régulation de la SNCF, apparaît comme une illustration emblématique d'une Tutelle bienveillante et tendanciellement capturée par la firme régulée. Plusieurs indices déterminants nous ont conduits à porter crédit à cette thèse de la capture développée par le Public Choice. Tout d'abord, le statut d'EPIC, actuellement proposé à la SNCF par le Législateur, conduit mécaniquement à une certaine déresponsabilisation financière de la firme. L'importance, croissante, des concours publics consentis à la SNCF, ainsi que la diminution de leur performance économique, confirment cette déresponsabilisation. Ensuite, la grande latitude d'action, en particulier sur les tarifs, interroge sur la volonté réelle de contrôle de la Tutelle sur cette entreprise publique. Plus encore, l'absence de Contrat de plan, pourtant prévu par les textes, rend largement inopérante toute velléité d'évaluation des performances de cette firme par les pouvoirs publics, en dépit des montants colossaux de fonds publics dont elle bénéficie et des missions de service public dont la Collectivité la crédite. Enfin, l'organisation même du pouvoir au Conseil d'administration de cette entreprise rend crédible l'exercice d'un réel pouvoir d'influence des organisations syndicales de salariés. Au total, tous ces éléments convergent largement pour accréditer la thèse d'une vaste capture de la Tutelle et de la réglementation par cette firme nationale et les différentes catégories d'acteurs qui l'animent, sa technocratie, ses salariés et les organisations syndicales.

Nous observerons que cette dernière lecture, en termes de capture de la Tutelle, renforce le pouvoir explicatif de la seconde, qui voit dans la grande firme une organisation complexe source de perte d'efficacité plus ou moins importante. En effet, en l'absence d'un Etat propriétaire et tutélaire fort, il n'est pas surprenant que la SNCF soit la proie à des tensions entre des groupes poursuivant chacun la défense et la promotion de leurs intérêts propres (en termes de pouvoir, de prestige, de statut) et que les pertes d'efficacité qui en résultent soient élevées aux dépens tant des usagers que de la Collectivité.

Mais une interrogation demeure. Ces diverses facettes du monopole ferroviaire en France, distorsions de concurrence, "slack organisationnel", "X-inefficiency" et capture de la tutelle, sont-ils d'abord le reflet d'un pouvoir de marché au sens large du terme, ou plutôt la traduction d'une asymétrie d'information structurelle entre la firme et la puissance publique ? Nous serions tentés de faire prévaloir la seconde proposition qui renouvelle l'importance de notre questionnement initial en termes de régulation.

Comment ce pouvoir de monopole de l'opérateur ferroviaire historique se traduit-il sur le conventionnement du transport régional de voyageurs ? C'est cette question qu'il

nous importe d'approfondir maintenant. Mais auparavant, il nous faudra exposer un autre point essentiel de l'environnement institutionnel dans lequel se situe la décentralisation du transport régional de voyageurs, l'impact des réformes affectant le transport ferroviaire en France, en particulier sous l'influence de l'évolution de la réglementation européenne.

## Chapitre 2. Le cadre légal du transport régional de voyageurs en France dans le contexte européen de libéralisation du transport ferroviaire

*"Le déclin relatif du secteur ferroviaire européen découle largement de l'organisation historique de l'offre de transport, essentiellement selon des schémas nationaux et monopolistiques.", Commission Européenne, Communication, Lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat aux entreprises ferroviaires, JOUE, C184/13 du 22/07/2008. "Mais, avec un esprit de système tout à fait typique d'un monde où, les techniciens (évolués) ont laissé la place aux généralistes (doués), la catégorie juridique des monopoles de réseaux chargés d'un service public a eu droit à un traitement économique uniforme – séparer l'infrastructure et son emploi – sans qu'on ait imaginé un instant que la différence des techniques et des métiers valait qu'on s'y arrête.", M. Boiteux, (1999), "Services publics : monopole ou concurrence ?," Commentaires, pp. 897-898.*

### Introduction du chapitre 2

---

Quel est l'environnement institutionnel qui s'impose à la régulation de la SNCF et à la régionalisation du transport de voyageurs en France<sup>215</sup> ? Pour apporter des éléments de réponse à cette question, ce chapitre 2 visera à présenter l'état du droit qui encadre et conditionne l'activité de transport ferroviaire en général, et du transport régional de voyageurs en particulier. Face au constat d'une profonde réécriture, encore en cours, de la législation européenne, et *in fine* de la régulation de cette activité, dans le sens d'une plus grande libéralisation, nous nous interrogerons sur la nature et sur les modalités des réformes ferroviaires menées en France dans ce contexte. Nous procéderons en deux temps.

Dans un premier temps, nous chercherons à présenter les caractéristiques de ce mouvement de libéralisation du transport par chemin de fer, impulsée par le droit communautaire sous l'égide de la Commission et du Parlement européen (1.). Pour ce faire, nous préciserons d'abord les contours, les étapes, mais aussi les finalités visées par ce nouvel environnement réglementaire (1.1.), pour ensuite en décrypter les fondements économiques, que nous mettrons en perspective au regard de l'éclairage apporté par la théorie néo-institutionnaliste (1.2.). Il apparaîtra que la situation du transport ferroviaire régional de voyageurs, ne résulte pas d'un mouvement induit par les directives libérales des "paquets ferroviaires", mais quasi-exclusivement du règlement relatif aux obligations de services publics (OSP) et repose sur un choix économique particulier, de "concurrence

<sup>215</sup> Pour une présentation du transport ferroviaire de voyageurs en France, accordant une large place aux données institutionnelles, voir la note de synthèse du Sétra (2009).

régulée", dit également de "*concurrence pour le marché*". Il apparaîtra aussi combien le processus de réforme reste encore inabouti et que la diversité caractérise les chemins institutionnels empruntés par les différents pays européens pour traduire ces réformes. La théorie néo-institutionnaliste nous amènera enfin à nuancer les bienfaits attendus par certains, du mécanisme concurrentiel de "franchise bidding", c'est-à-dire d'attribution par appel d'offre des droits exclusifs attachés au contrat de service public. Ce dernier ne permet notamment pas de supprimer toute tutelle *ex post* par les autorités publiques de réglementation, et ne garantit *a priori*, ni une concurrence véritable lors de l'attribution des contrats (et, moins encore, lors de leur réattribution), ni au demeurant, une exécution sincère et loyale de ceux-ci.

Dans un deuxième temps, nous présenterons les caractéristiques de la transposition de ce nouveau cadre réglementaire européen dans le droit français (2.). Nous rechercherons d'abord les contours de la régulation ferroviaire en France (2.1.), avant de nous questionner sur la démarche de réforme de la régulation ferroviaire voulue par le Législateur, et plus particulièrement, sur le choix français de régionalisation ferroviaire qui maintenait initialement le monopole d'exploitation de l'opérateur historique (2.2.). Cette analyse nous amènera à montrer combien, en France, le Législateur s'est avéré original, rétif à une introduction massive de la concurrence dans le système ferroviaire, préférant une démarche de réforme "pas à pas", par "mise sous pression" progressive de l'opérateur historique, opposée au choix britannique et bien plus timide que le choix allemand. Le choix du Législateur, en matière de régionalisation ferroviaire, s'inscrit en pleine cohérence avec ce schéma général : le transfert aux Régions de la décision et du financement du service public de transport régional de voyageurs s'est effectué sans accorder aux Régions la liberté de choix de leur opérateur, puisque les conventions initiales maintiennent le monopole légal de l'opérateur historique sur le trafic TER.

## 1. Mise en perspective critique de l'évolution réglementaire européenne des transports ferroviaires

---

Le cadre réglementaire européen en matière de transport ferroviaire a été marqué par un fort mouvement de libéralisation, à l'instar de celui qui a remodelé les autres industries de réseau, et notamment de services publics (télécommunications, services postaux, énergie)<sup>216</sup>. Cette "dé-régulation"<sup>217</sup>, au-delà de ses racines proprement politiques, peut être comprise au regard des développements récents des théories économiques des réseaux. Ainsi, cette libéralisation du marché du transport ferroviaire peut emprunter deux modes, non exclusifs, l'un de l'autre : la concurrence *sur* le marché et la concurrence *pour* le marché.

Après une présentation du contexte de cette libéralisation, distinguant l'évolution réglementaire de la conception européenne de la politique des transports (1.1.), nous entreprendrons une recherche des fondements économiques de ces évolutions, avant d'en proposer une mise en perspective d'un point de vue néo-institutionnaliste (1.2.).

### 1.1. Un contexte de libéralisation du transport ferroviaire en Europe

<sup>216</sup> Ce sujet a donné lieu à une abondante littérature, nous évoquerons sans exhaustivité : CGP, (1995), Stoffaës C., *Services publics, question d'avenir*, Paris, O. Jacob / Documentation Française, 437 p. ; CGP, (2000), Documentation Française, 348 p.

<sup>217</sup> Il importe d'entrée de préciser, afin d'éviter toute confusion, combien le processus de "déréglementation" ou, par référence à la terminologie anglo-saxonne, de "dé-régulation" des activités de réseau, combine à la fois plus de concurrence entre les acteurs, au regard de la situation monopolistique antérieure, mais aussi appelle de nouvelles régulations, plus complexes que précédemment. De ce fait, nous opterons pour la notion de libéralisation qui nous semble moins ambiguë.

La politique ferroviaire française se déploie désormais dans le cadre de l'Europe qui constitue le nouvel espace de développement du transport ferroviaire.<sup>218</sup>

Nous commencerons par dresser un rappel de l'historique de la réglementation ferroviaire de l'Union européenne. Nous rappellerons d'abord les textes majeurs qui encadrent actuellement la politique ferroviaire française de transports de voyageurs, puis nous explorerons les fondements de la conception de la politique ferroviaire européenne.

### **1.1.1. La lente émergence de la réglementation ferroviaire européenne**

Paradoxalement, alors que le secteur des transports figure dès le début de la construction européenne comme une de rares politiques communes, la réglementation communautaire est restée en attente d'orientations jusqu'au début des années quatre-vingts dix, date de mise en place du marché unique.

Dès le **Traité de Rome** du 25 mars 1957 instituant la CEE, le secteur des transports a pourtant été considéré comme essentiel pour la Communauté européenne, car étroitement lié à la libre circulation des marchandises et des personnes. Cela explique qu'il ait fait l'objet d'âpres débats et qu'il soit encadré par une des trois premières politiques communes prévues par le Traité. Les articles 61 et suivants et le titre IV de la deuxième partie (art. 74 à 84) lui ont réservé un régime spécial, dérogeant aux règles normalement applicables dans le domaine de la libre circulation des services. Ainsi l'article 77 institue une dérogation à l'interdiction des aides publiques<sup>219</sup>. Mais contrairement à ce que l'on a pu constater au niveau de la politique agricole, le Traité demeure extrêmement imprécis quant à ses principes, ses objectifs et ses moyens.

Jusqu'au début des années 1990, la politique de transport de la Commission européenne ne reposait que sur un texte, le **règlement 1191/69/CEE** "relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable". Si cette réglementation faisait explicitement référence au service public dans le secteur des transports, sans pour autant la définir<sup>220</sup>, elle adoptait une posture "négative", et visait principalement à réduire les possibilités pour les États d'imposer des obligations de service public aux entreprises de transport.

En 1991, ce texte a été substantiellement précisé, par le **règlement 1893/91/CEE** qui porte modification de celui de 1969 sur deux points essentiels, les conditions du recours à la notion de service public et les modalités de son exercice. Il est ainsi spécifié que la puissance publique peut vouloir offrir des services de transport prenant en considération "des facteurs sociaux, environnementaux et d'aménagement du territoire, ou des conditions tarifaires déterminées". Dans ce cadre, cette nouvelle réglementation précise les conditions d'exercice de ces missions de service public de transport, qui devront amener les autorités compétentes d'un État membre à contractualiser les conditions d'exploitation

<sup>218</sup> Pour une présentation synthétique de la libéralisation des transports ferroviaires dans l'Union européenne et de ses conséquences en France, voir le rapport d'information du Sénat réalisé par H. Haenel (2009).

<sup>219</sup> Cet article 77 du Traité de Rome précise que "sont admises : - les aides destinées à rembourser certaines servitudes inhérentes à la gestion des services publics ou certaines "charges indues" imposées par la puissance publique (sont particulièrement visées les aides aux compagnies nationales de chemin de fer pour compenser leurs obligations de "continuité" dans le temps et dans l'espace) ; - et les aides tendant à favoriser la coordination des transports."

<sup>220</sup> Il faut bien reconnaître que, déjà, la diversité des approches de cette notion qui prévalait alors entre les différents pays membres de la Communauté, ne permettait guère de dégager un consensus sur ce sujet.



et de financement d'une obligation de service public de transport avec l'entreprise de transport choisie. Le règlement stipule que le "contrat de service public" peut comporter "des normes de continuité, de régularité, de capacité et de qualité ; [...] des prix et des conditions déterminées, notamment pour certaines catégories de voyageurs ou pour certaines relations" (Article 14.1). Une voie était ainsi ouverte à une reconnaissance du caractère économique positif des activités de service public, qui ne sont plus assimilées seulement à des contraintes imposées aux entreprises.

Mais le véritable tournant dans l'approche du transport ferroviaire par la Commission européenne a été apporté par la **directive 91/440/CEE**, du 29 juillet 1991, relative au développement des chemins de fer communautaires. Cette Directive, qui demeure encore aujourd'hui la matrice de la politique ferroviaire européenne, a été ensuite complétée par trois ensembles de textes, les "paquets ferroviaires"<sup>221</sup> et, dernièrement, par le Règlement dit OSP ("obligations de service public").

#### **1.1.1.1. La directive 91/440/CEE, "coup d'envoi" de la libéralisation ferroviaire européenne**

L'objectif principal de ce texte est clair : "faciliter l'adaptation des chemins de fer communautaire aux exigences du marché unique et accroître leur efficacité" (Article 1). Cet objectif repose sur la ferme volonté de la Commission d'améliorer l'efficacité et la compétitivité du réseau de chemin de fer afin que celui-ci participe pleinement à la dynamique du marché intérieur européen, notamment "en vue de l'amélioration du confort et des services rendus aux usagers". A côté de ce premier objectif en termes d'efficacité et de compétitivité, la Commission en a ajouté un second en termes d'intégration de l'ensemble des modes de transports.

L'importance capitale de cette directive nous amène à en préciser le contenu.

La directive 91/440/CEE prévoit quatre dispositions :

- L'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires ;
- Un assainissement financier ;
- La séparation (*a minima* comptable) entre l'activité de transport et celle de gestion de l'infrastructure
- Une libéralisation des droits d'accès à l'infrastructure ferroviaire.

*Figure 2.1 – Les dispositions de la directive 91/440/CEE.*

1/ Indépendance de gestion des entreprises ferroviaires, tout d'abord. Visant à faire des entreprises ferroviaires, des entreprises commerciales comme les autres, la directive stipule que ces dernières soient dotées "d'un patrimoine d'un budget et d'une comptabilité séparés de ceux de l'Etat" (Article 4). Ainsi, "les entreprises ferroviaires [doivent pouvoir] ajuster au marché leurs activités et les gérer sous la responsabilité de leurs organes de direction, en vue de fournir des prestations efficaces et appropriées au moindre coût possible pour la qualité des services requis." (Article 5). Concernant les obligations de

<sup>221</sup> La notion de "paquets ferroviaire" mérite une explication. Elle exprime la préparation et la publication simultanée de différents textes, directives ou règlements, dont chacun aborde un ou plusieurs aspects d'un même sujet. Certains (Haenel, 2009) y voient la traduction d'une tactique et d'une stratégie de la Commission. Tactique, car ce schéma permet de diluer une question centrale (visant, par exemple, à plus de concurrence), dans un ensemble plus consensuel. Stratégie aussi, car fondamentalement, la Commission tend à lier deux finalités, le développement de la libéralisation et le renforcement des droits des consommateurs, sans négliger pour autant les questions de sécurité, essentielles en matière ferroviaire.

service public que les Etats leur imposent, ces entreprises ne devront accepter ces sujétions particulières seulement dans le cadre de "contrats de service public" signés avec les autorités compétentes.

2/ Assainissement financier, ensuite. Lucidement, au regard de l'objectif précédent et de la situation financière généralement inquiétante des entreprises ferroviaires, la directive exige de rigoureuses mesures d'assainissement financier. A ce titre, la directive précise que "les Etats membres mettent en place, conjointement avec les entreprises ferroviaires publiques existantes, des mécanismes adéquats pour contribuer à réduire l'endettement de ces entreprises jusqu'à un niveau qui n'entrave pas une gestion financière saine et pour réaliser l'assainissement de la situation financière de celle-ci." (Article 9).

3/ Séparation entre la gestion de l'infrastructure ferroviaire et la fourniture de services de transport. La directive impose aussi une nette séparation entre ces deux fonctions, d'une part de gestion de l'infrastructure ferroviaire et, d'autre part, de fourniture de services de transport, y compris la traction. Cette dissociation doit *a minima* conduire à l'établissement de deux comptabilités distinctes. Mais elle laisse à l'appréciation des Etats le soin de décider si la gestion de l'infrastructure doit être ou non assurée par une entité distincte.<sup>222</sup>

Cette "dé-intégration" du système ferroviaire entraîne la mise en place d'une *tarification d'usage de l'infrastructure*, l'Etat devant veiller à ce que le gestionnaire applique des redevances non discriminatoires à l'égard des autres entreprises ferroviaires et des regroupements internationaux qui empruntent cette infrastructure. Ainsi, si la directive laisse la liberté aux Etats de définir les modalités de fixation de cette redevance (Article 8), elle affirme simultanément la primauté du principe de "non-discrimination" dans le calcul de la redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire.

La question de la tarification des péages est bien évidemment essentielle dans une optique de *contestabilité* du marché. C'est pourquoi il importe que les opérateurs historiques n'aient pas de pouvoir d'influence sur l'écriture de la tarification. Par exemple, la fixation d'un droit d'accès élevé et de redevances kilométriques faibles aurait comme conséquence de défavoriser tout nouvel entrant démarrant une activité ferroviaire dans un cadre restreint. La neutralité du gestionnaire de l'infrastructure vis-à-vis des entreprises ferroviaires est essentielle.

4/ La dernière disposition (Article 10) organise une première *libéralisation des droits d'accès à l'infrastructure ferroviaire*. Le premier trafic ouvert à la concurrence est celui du transport *international de marchandises*, mais dans des conditions encore restrictives : il ne peut concerner que des "regroupements internationaux" d'entreprises ferroviaires ou des "services combinés de transport de marchandises" (associant plusieurs modes de transport, tels la route et le rail). Nous relèverons combien cette première ouverture à la concurrence, dans le domaine du transport ferroviaire, particulièrement controversée, s'est avérée plutôt timide dans ses débuts. Mais un pas capital était franchi.

Fondamentalement, si cette réglementation européenne traduit une volonté de **libéralisation** des transports ferroviaires, en tendant à en faire une activité commerciale comme les autres, et en introduisant une réforme de sa régulation sur les mêmes principes de base que ceux retenus pour la réforme des autres industries de réseau (transport

---

<sup>222</sup> Si la séparation entre infrastructure et exploitation ne donne lieu qu'à la création de filiale séparée, mais appartenant au même holding que l'exploitant ferroviaire historique, on parlera de "séparation organique", dans le second cas, où l'infrastructure constitue une organisation totalement distincte et indépendante de l'opérateur, on évoquera une "séparation institutionnelle".

aérien, télécommunication, électricité...) <sup>223</sup>, cette directive, probablement sous l'insistance de certains Etats (dont la France), l'a fait de manière relativement **contrôlée et graduée**.

Les instances communautaires semblent ainsi avoir voulu prendre en considération les spécificités ou les craintes des opérateurs historiques, et notamment les risques de désorganisation qu'aurait pu entraîner une ouverture plus large, comme le suggère le propos suivant du juriste D. Gérardin.

***"Cette directive est généralement perçue comme un compromis entre les visées libérales de la Commission et les vues conservatrices des entreprises ferroviaires [...]."*** <sup>224</sup>

D'un point de vue juridique, la séparation fondamentale introduite entre le gestionnaire de réseau et les prestataires de service de transport repose sur la notion des **facilités essentielles**. Cette notion, qui trouve son origine dans la politique antitrust américaine <sup>225</sup>, peut se comprendre, du point de vue de la politique de la concurrence, appliquée aux industries de réseau, comme une extension de l'abus de position dominante. Elle désigne toute "installation" qui ne peut être recréée par des moyens raisonnables et dont l'accès est indispensable à ses concurrents pour exercer leurs activités sur un marché donné. Aux dires de certains, cette notion est le principe constitutif du cadre normatif sur lequel s'est bâti la politique ferroviaire communautaire <sup>226</sup>. Au cœur de la directive 91/940/CEE, et de la jurisprudence de la Communauté en matière ferroviaire, elle donnera lieu à précisions dans la directive 2001/14/CE afin de garantir un accès équitable et non discriminatoire aux infrastructures ferroviaires <sup>227</sup>.

Au final, si cette directive 91/440/CEE était véritablement décisive <sup>228</sup>, puisque c'est avec elle que se sont opérées les premières mutations qui allaient donner naissance à la nouvelle organisation de l'industrie ferroviaire que nous connaissons aujourd'hui en Europe, elle n'y a pas contribué à elle seule. Cette première réglementation, allait d'abord donner lieu à d'autres directives "filles" (les deux directives 95/18/CE et 95/19/CE du 19 juin 1995 <sup>229</sup>) qui en ont permis la traduction opératoire, sans compter, par la suite, les trois "paquets ferroviaires" successifs. C'est de la traduction de cette directive qu'allait naître, en France, RFF en 1997.

---

<sup>223</sup> Ainsi, pour J. Chauvineau (2001, p. 40), par exemple, "La Commission s'oriente alors vers une philosophie analogue à celle qu'elle adoptera pour les autres grands services en réseau (télécommunication et électricité par exemple)."

<sup>224</sup> Gérardin D., (1999), *"L'ouverture des entreprises de réseau : analyse des principaux enjeux du processus de libéralisation"*, *Cahiers de droit européen*, p. 23.

<sup>225</sup> Pour un aperçu de l'origine et de la structuration de la doctrine des facilités essentielles, voir Glais M., (1998).

<sup>226</sup> Voir C. Vignon (2007), "Déréglementation du fret ferroviaire en Europe : enjeux et perspectives", Mémoire de Master 2 de droit public des affaires, Université Lyon III, 65 p.

<sup>227</sup> La directive 2001/14/CE, dans son Annexe 2, distingue les prestations minimales (notamment le droit d'usage des infrastructures ou les prestations relatives à la régulation des circulations), d'accès aux infrastructures de service (gares de triage ou centres d'entretien) et complémentaires ou connexes (tel le contrôle technique du matériel roulant).

<sup>228</sup> Pour une mise en perspective des effets de cette directive en France, voir l'analyse d'un juriste de la SNCF, J.C. Loupien (2000), "Le système ferroviaire français face au droit communautaire" ou encore Haenel (2009).

<sup>229</sup> La directive 95/18/CE porte sur les licences accordées par les Etats aux entreprises ferroviaires ; la directive 95/19/CE concerne la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire (attribution des sillons, c'est-à-dire l'octroi aux différents transporteurs des autorisations d'utilisation des capacités du réseau) et la perception des redevances d'utilisation de l'infrastructure versée par les différents opérateurs.

#### **1.1.1.2. Le "premier paquet ferroviaire" (2001) ou le paquet "infrastructure"**

Le "**premier paquet ferroviaire**", adopté le 15 mars 2001, comprend trois directives préparées en 1998 qui modifient ou précisent la directive centrale 91/440/CEE.

La principale directive, 2001/12/CE prévoit l'ouverture de l'accès aux services de fret internationaux sur le réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF) au 15 mars 2003 au plus tard. Plus de 50 000 kilomètres de lignes seront ouverts, dès 2003, aux services européens de fret aux entreprises européennes titulaires d'une licence.

Cette directive 2001/12/CE portant sur l'accès à l'infrastructure, a été complétée par une seconde, la directive 2001/13/CE sur les licences ferroviaires qui fixe les conditions et les obligations à remplir, pour qu'une entreprise ferroviaire puisse obtenir une licence.

Le troisième texte, la directive 2001/14/CE porte sur la répartition des capacités d'infrastructure (les sillons) et la tarification de l'infrastructure ferroviaire<sup>230</sup>.

Il importe de signaler que la mise en œuvre effective de ces directives, supposant une traduction en droit national, a pris quelques années et surtout a revêtu des rythmes variables et des formes bien différentes selon les Etats<sup>231</sup>. Ainsi, concernant la séparation du gestionnaire d'infrastructure des entreprises ferroviaires exploitant le service, plusieurs schémas ont été retenus.

#### **1.1.1.3. Le "deuxième paquet ferroviaire" (2004) : vers un espace ferroviaire intégré et la libéralisation du transport de fret**

Suite au constat d'échec relatif de la stratégie d'ouverture prévue par la directive 91/440/CEE<sup>232</sup>, et éclairée par le succès américain, où une forte libéralisation avait, dans le fret, permis un redressement spectaculaire d'un secteur ferroviaire en déclin, la Commission européenne suggéra d'étendre le degré d'ouverture prévue initialement<sup>233</sup> et proposa, le 23 janvier 2002 un "deuxième paquet ferroviaire" dont l'objectif était de progresser rapidement vers un "espace ferroviaire européen intégré".

<sup>230</sup> La transposition en droit interne des directives du "premier paquet ferroviaire" en France a été réalisée par le décret 2003-194 du 7 mars 2003, relatif à l'utilisation du réseau ferré national, ferroviaire".

<sup>231</sup> Holvad T. (2006, p. 9) souligne ces grandes disparités nationales de transposition. "Common problems regarding the Railway Acquis has been delayed transposition of the various Directives or even non-transposition of Directives. For example, in the case of the 1st Railway Package from 2001 that should have been implemented by March 2003 the Commission launched in March 2005 further legal steps against Germany, Greece, Luxembourg and the United Kingdom for failure to comply with the Court of Justice in October 2004 and to communicate national measures for the Rail Infrastructure Package. Subsequently, all four countries have notified the EC about implementation measures."

<sup>232</sup> COM/1998/202 final, Communication du 2 avril 1998 de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre et les effets de la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires.

<sup>233</sup> Kaps R. et Wolfs C., (1997), "The transformation of European Rail – Deregulation on track", *The Mac Kinsey Quarterly*, 1997/4.

Le "deuxième paquet ferroviaire" contient cinq dispositions :

- 1/ Développer en Europe une approche commune de la *sécurité ferroviaire* en particulier par la mise en place de procédures d'attribution de certificat de sécurité reconnu mutuellement pour donner accès au réseau ;
- 2/ Compléter les principes fondamentaux de l'*interopérabilité technique* pour permettre de faciliter la circulation transfrontalière, d'abord sur le réseau grande vitesse, puis sur le réseau conventionnel ;
- 3/ Doter l'Europe d'un outil de pilotage efficace, la future *Agence ferroviaire européenne* (AFE ou ERA en anglais), qui est chargée de trouver des solutions aux problèmes d'interopérabilité et de sécurité ;
- 4/ Etendre et accélérer l'*ouverture du marché du fret ferroviaire*. La proposition de la Commission étant d'étendre l'ouverture du marché aux services de fret nationaux à l'horizon 2006, et ce sur tout le réseau ;
- 5/ Faire adhérer la Communauté à l'*Organisation pour les Transports Internationaux ferroviaires* (OITF) qui élabore des règles uniformes pour le transport ferroviaire international.

Figure 2.2 – Les dispositions du deuxième paquet ferroviaire.

Source : Elaboration propre.

Ce deuxième paquet ferroviaire, allait se traduire par un règlement et trois directives<sup>234</sup>, promulgués, le 29 avril 2004<sup>235</sup>. Dans une perspective de libéralisation, le texte le plus important est la directive 2004/51/CE du 29 avril 2004, qui organise l'ouverture totale du marché du fret ferroviaire, y compris le fret domestique. Ainsi, depuis **1er janvier 2007**, l'ensemble des services ferroviaires de **transport de marchandises est ouvert à la concurrence**, sur tout le territoire de l'Union européenne<sup>236</sup>.

Si ce deuxième paquet ferroviaire ne prescrivait l'ouverture à la concurrence que pour le seul trafic ferroviaire de fret, il comportait aussi une déclaration du Parlement européen et du Conseil préconisant que l'ouverture du marché des transports internationaux de personnes par rail soit fixée à l'horizon 2010<sup>237</sup>.

#### 1.1.1.4. Le "troisième paquet ferroviaire" (2007) : l'ouverture à la concurrence du transport de passagers

Devant la poursuite de la baisse d'attractivité du fret ferroviaire européen<sup>238</sup> et conformément à sa volonté d'élargir l'ouverture à la concurrence de nouveaux trafics, sous la pression

<sup>234</sup> Directive 2004-49/CE du 29 avril 2004 relative à la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant les directives 95/18/CE et 2001/14/CE ; Directive 2004-50/CE du 29 avril 2004 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire européen et modifiant les directives 96/48/CE et 2001/16/CE ; Directive 2004-51/CE du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement des chemins de fer communautaires ; Règlement 0881 du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne.

<sup>235</sup> Pour un aperçu de la transposition, en droit français, de ces directives, voir F. Grignon (2009).

<sup>236</sup> En France, l'ouverture à la concurrence du marché du fret intérieur a été acquise dès le 31 mars 2006. Cette introduction, plus précoce, était la contrepartie exigée par la Commission européenne à l'autorisation de recapitaliser Fret SNCF effectuée par l'Etat français au nom de la SNCF.

<sup>237</sup> Il est intéressant de noter, que le Parlement européen, une fois encore, plus libéral que la Commission et surtout que le Conseil européen, avait souhaité introduire, dans ce "deuxième paquet ferroviaire", une clause stipulant que l'ensemble du trafic de fret et de voyageurs devrait être libéralisé à compter de 2005. Plusieurs Etats membres, dont la France, s'y opposèrent.

<sup>238</sup> "En 2003, par rapport à 2002, les volumes de marchandises transportés par le rail (en tonnes.km) ont diminué dans la moitié des Etats membres et au total ont reculé de 1% dans l'Union européenne. Dans les dix dernières années, les transports ont augmenté de 30% en volume, (+38% pour la route), alors que le transport ferroviaire stagnait (+3%). Or la désaffection pour le mode ferroviaire est

du Parlement européen, la Commission a présenté, le 3 mars 2004, un **"troisième paquet ferroviaire"**<sup>239</sup>. Pour des raisons tactiques, d'acceptabilité politique, mais aussi stratégiques, d'équilibre entre l'objectif de libéralisation et celui de renforcement des droits des consommateurs, la Commission articula une proposition principale sur l'ouverture du marché du transport de passagers et des mesures relatives à la protection des droits des voyageurs et au renforcement de la sécurité.

Le "troisième paquet ferroviaire" comprend quatre dispositions, deux propositions de directives et deux propositions de règlement :

- Une proposition de directive relative à *l'accès au marché pour les services internationaux de voyageurs* ;
- Une proposition de directive concernant la *certification des conducteurs* de train affectés au transport de passagers et de marchandises ;
- Une proposition de règlement au sujet des *droits et obligations des voyageurs* ;
- Une proposition de règlement sur la *qualité du fret ferroviaire*.

*Figure 2.3 – Les dispositions du troisième paquet ferroviaire.*

Source : Elaboration propre.

La principale directive 2007/58/CE, du 23 octobre 2007, organise **l'ouverture du marché des services internationaux de transport de personnes**, avec possibilité de prendre et laisser des voyageurs en cours de route dans un même pays (cabotage), au plus tard au **1er janvier 2010**.

Ainsi, par exemple, un trajet Londres-Marseille avec un arrêt à Avignon sera possible pour une entreprise autre que la SNCF au plus tard en 2010. Les trafics TER transfrontaliers seront également ouverts à la concurrence de tous les opérateurs intéressés.

Cette réglementation est évidemment décisive. Elle constitue très certainement une étape, provisoire, dans le processus voulu par le Parlement et la Commission, d'ouverture à la concurrence du trafic ferroviaire de passagers<sup>240</sup>. Il est possible qu'une prochaine étape de ce processus de libéralisation concerne le trafic intérieur de voyageurs et mobilise un 4<sup>e</sup> "paquet ferroviaire".

Cependant, dans sa formulation finale, la directive se montre attentive à ne pas brusquer le mouvement et conditionne les positivités de recours au cabotage. La première limitation concerne la nature même du service : l'activité principale doit rester le trafic international, l'activité de cabotage devant être secondaire. Aux organismes de contrôle (l'ARAF, en France) de déterminer si le caractère de transport international est respecté. La seconde restriction concerne les effets du cabotage sur l'équilibre économique d'un opérateur national. Si le cabotage met en péril l'équilibre économique des services exercés dans le cadre d'un contrat de service public, le texte en autorise la limitation ou l'interdiction.

causée avant tout par les problèmes de fiabilité et de qualité." Déclaration de presse accompagnant l'annonce du 3<sup>e</sup> paquet ferroviaire par la Commission. IP/04/291.

<sup>239</sup> COM/2004/140 du 3 mars 2004, "Poursuivre l'intégration du système ferroviaire européen : le troisième paquet ferroviaire", Communication de la Commission, Bruxelles, 13 p.

<sup>240</sup> Cette directive fut particulièrement débattue, en particulier les dates d'ouverture à la concurrence, ainsi que la possibilité de libéraliser également le trafic national. Cette disposition initiale, souhaitée par la Commission et le Parlement, ne fut pas retenue par le Conseil et ne figure plus dans la version finale de la directive.

Le troisième paquet ferroviaire a donné également lieu à deux autres réglementations, la directive 2007/59/CE et le règlement 1971/2007/CE, toutes deux publiées le 23 octobre 2007.

La première, la directive 2007/59/CE, organise la certification des conducteurs de trains habilités dans la communauté. Elle définit notamment les conditions minimales d'âge, de formation de base, d'aptitude physique et de qualification professionnelle applicables aux conducteurs et prévoit aussi des dispositions afin d'éviter que l'investissement consenti par une entreprise ferroviaire ou un gestionnaire d'infrastructure pour la formation d'un conducteur ne profitent indûment à un concurrent en cas de départ du conducteur.

La seconde, le règlement 1971/2007/CE, harmonise les dispositions relatives à la conclusion et à l'exécution du contrat de transport en matière de responsabilité et d'assurance de l'entreprise ferroviaire, d'information des voyageurs et de délivrance des billets. Il comporte aussi des dispositions en matière d'assistance et d'indemnisation en cas de retard et/ou de correspondances manquées.

Il est intéressant de constater combien tous les Etats ne se sont pas engagés avec la même ardeur dans la libéralisation souhaitée par les instances européennes. Cela est tout particulièrement vrai en matière de transport de voyageurs (Goujon S., 2004a ; Haenel H., 2009). Si le Royaume-Uni constitue à lui seul un cas particulier, avec une concurrence généralisée sur le réseau et pour le marché (franchise par groupe de lignes), l'Allemagne est également très avancée, le libre accès au marché ferroviaire est inscrit dans la loi, pour tout type de trafic (fret et voyageurs), dans une logique de concurrence pour le marché (mais parfois aussi sur le marché). Inversement, dans d'autres pays, bien qu'inscrit dans la loi, le libre accès au réseau reste virtuel pour l'instant (Italie, Portugal), et plus fermés encore, certains pays ont maintenu, jusqu'en 2010, le monopole légal de l'opérateur historique. C'est le cas de la France, de l'Espagne, de la Belgique, de l'Irlande et la plupart des nouveaux pays membres (Haenel, 2009, pp. 21-22).

#### ***1.1.1.5. Le règlement "OSP" (2007) : nouvelle réglementation des services publics de transport de personnes***

Au coté des trois paquets ferroviaires, les autorités communautaires ont cherché à proposer une réglementation des conditions dans lesquelles les collectivités publiques peuvent financer un service de transport et compenser financièrement les contraintes de service public mises à la charge d'un opérateur. C'est la problématique des obligations de service public (OSP), c'est-à-dire "des services qu'une entreprise de transport n'assumerait pas, ou pas dans la même mesure, ni dans les mêmes conditions, si elle considérait son propre intérêt commercial". L'exploitation de ces services est donc assurée en contrepartie de compensations versées par l'autorité organisatrice.

Cette problématique des obligations de service public n'est pas nouvelle en droit communautaire. Le règlement 1191/69/CEE, plusieurs fois modifié (en dernier lieu par le règlement 1893/91/CEE), encadrait déjà l'action des Etats membres en matière d'obligations de service public dans les transports terrestres de voyageurs, tant pour les services de transport urbains, suburbains et régionaux par le rail et par la route. Mais ce texte ne traitait pas de la manière dont les contrats de service public devaient être attribués, ni notamment des circonstances dans lesquelles ils devraient faire l'objet d'une mise en concurrence. Aux yeux de la Commission européenne, désireuse d'assurer une attribution des marchés de transport public de manière concurrentielle et sur la base de procédures

transparentes et équitables, il convenait d'actualiser le cadre juridique communautaire. Ce fut l'objet de la proposition de la Commission du 26 juillet 2000<sup>241</sup>.

Ce texte, objet de très vives polémiques a donné lieu à plusieurs versions pour être finalement adopté lors du Conseil des transports du 12 décembre 2006<sup>242</sup>. La polémique tenait notamment au fait, qu'à la différence des "paquets ferroviaires", qui reposent sur des directives et n'imposent aux Etats membres qu'une obligation de résultats, et non pas de formes et de moyens, la Commission avait recours ici à un règlement, qui obligatoire dans tous ses éléments, s'impose aux Etats membres tant dans ses objectifs que dans ses modalités d'application. Plus fondamentalement, ce projet de règlement, intervenant dans le cadre d'une réflexion sur les services d'intérêt économique général (SIEG), ravivait, aux dires de H. Haenel (2009, p. 15) "un point de friction rituel entre deux conceptions du projet politique européen."

Le [règlement 1370/2007/CE du Parlement européen](#) et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux obligations de services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (dit règlement OSP) est particulièrement important pour le transport régional et local de voyageurs, objet de notre étude<sup>243</sup>. Quelles en sont les dispositions principales ?

- La passation d'un contrat de service public est obligatoire dès qu'une "autorité compétente décide d'octroyer à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation, quelle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public." (art. 3.1).
- La durée de ces contrats sera limitée à 10 ans pour les services de bus et à 15 ans pour les services de transport par rail (art. 4.3), ces durées pouvant être portées respectivement à 15 et à 22,5 ans si l'exploitant, pour rendre le service, mobilise des éléments d'actifs importants (art. 4.4).
- La procédure normale d'attribution des contrats de service public est *l'appel d'offre* ou la *"concurrence régulée"* (art. 5.1).
- *L'attribution directe*, sans appel d'offre, est possible en cas d'exploitation directe (art. 5.2) : celle-ci doit être effectuée par *"l'autorité compétente au niveau local"* ou par un opérateur qu'elle contrôle effectivement, dit *"opérateur interne"* (art. 5.2.a), avec spécialisation géographique ; ni cet opérateur, ni ses filiales, mêmes minoritaires, ne peuvent avoir d'activité en dehors du territoire de l'autorité compétente (art 5.2.b). Conformément au principe de réciprocité, cet opérateur interne ne participe pas à des mises en concurrence de services publics de transport de voyageurs organisées en dehors du territoire de l'autorité locale compétente.
- L'attribution directe est également possible dans deux autres circonstances, quand le volume du contrat est faible (art. 5.4), d'une valeur annuelle moyenne estimée à moins d'un million d'euros ou pour un service inférieur à moins de 300 000 kilomètres, ou encore, (art. 5.5), en cas d'interruption des services ou de risques imminents d'une telle situation, amenant l'autorité compétente à prendre des mesures d'urgence.
- Le **transport par chemin de fer** (hors métro ou tramway) donne lieu à une règle dérogatoire. Il peut être attribué directement par l'autorité compétente (art. 5.6), pour

<sup>241</sup> COM/2005/319 final du 20 juillet 2005, Proposition révisée de règlement du Conseil et du parlement européen relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route.

<sup>242</sup> Pour une présentation de l'historique ce texte, voir le site du Ministère des transports : [http://www.europe-international.equipement.gouv.fr/rubrique.php3?id\\_rubrique=234&var\\_preview=oui](http://www.europe-international.equipement.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=234&var_preview=oui) (consulté le 14/11/09).

<sup>243</sup> Nous relèverons que le règlement OSP portant sur tout transport de voyageurs dont l'équilibre économique ne peut pas être assuré sans soutien public, pourrait aussi s'appliquer au service ferroviaire longue distance, lorsqu'il est déficitaire.



une durée ne devant pas dépasser dix ans, dans certaines conditions, en particulier de publicité sur les caractéristiques principales du contrat (art. 7.3), mais aussi, à la demande de toute partie intéressée, sur les motifs de sa décision (art. 7.4). Le règlement prend le soin de justifier cette clause (considérant 26) en mettant en avant la diversité de l'organisation territoriale des Etats membres sur le sujet<sup>244</sup>.

- Les *compensations* versées par les autorités compétentes devront être proportionnées, afin d'éviter toute surcompensation et permettre à l'opérateur titulaire du service public de dégager un bénéfice raisonnable (art. 4.1). La Commission se réservant la possibilité d'en exercer la vérification (art. 6).
- Les contrats en cours avant l'entrée en vigueur du texte sont protégés et ne sont donc pas concernés par les dispositions de cette réglementation (art. 8.3).
- Une période de transition est prévue (art. 8.4) d'une durée de 8 ans pour les services de bus et de 10 ans pour les services de transport par rail, avec l'obligation qu'à mi-période, la moitié des contrats, en valeur, de chaque autorité organisatrice soit attribuée "conformément au règlement".

En quoi, ce texte est-il novateur ?<sup>245</sup> Il l'est à trois titres.

Premièrement, il **rend obligatoire la logique de contrat dans les transports publics locaux**, alors qu'il était simplement facultatif jusqu'alors. Cette obligation avait déjà été introduite en 1991, par le règlement 1893/91/CEE pour les services ferroviaires. Il oblige les pouvoirs publics à *définir le contenu des services* confiés à un opérateur ainsi que le montant et les *mécanismes de calcul de la compensation financière* accordée dans un souci de transparence et d'équité<sup>246</sup>.

Deuxièmement, il affirme la **supériorité de la "concurrence régulée"** et du principe de l'attribution des contrats de services publics par appels d'offre (considérants 4 et 7) en matière de transport de voyageurs, mais respectueux du principe de subsidiarité (considérants 9 et 17), il concède la possibilité d'attribution directe dans deux cas, l'auto-production (qui en droit français évoque la notion de régie), mais seulement sous certaines conditions et pour l'ensemble des services ferroviaires grandes lignes et régionaux, sous certaines conditions également.

Troisièmement, il permet, sans le rendre immédiatement obligatoire, aux autorités compétentes, donc aux Régions en France, de recourir à des appels d'offres pour les futurs contrats de délégation du transport régional de voyageurs. **Il rend donc possible, mais non obligatoire, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional.** Cette potentialité est contraire à la LOTI<sup>247</sup> (art. 118) qui confère à la SNCF le monopole légal pour l'exploitation des services intérieurs de voyageurs sur le réseau ferré national<sup>248</sup>. La mise en œuvre de ce texte nécessitera de modifier à nouveau la LOTI.

<sup>245</sup> Limousin P., Babin L., (2003), "Projet de règlement communautaire sur les obligations de service public dans le secteur des transports : perspectives d'adoption et effets potentiels", *Les Petites Affiches*, février, n°40, p. 7-16.

<sup>246</sup> Les dispositions sur les compensations financières contrepartie des obligations de service public ont été précisées par l'arrêt Altmark rendu le 24 juillet 2003 par la Cour de Justice des Communautés Européennes.

<sup>247</sup> La Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI), du 30 décembre 1982, est la loi fondamentale d'organisation des services publics de transport.

<sup>248</sup> La loi 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, dite loi ORTF a, par son article 1, modifié la LOTI et limite désormais le monopole légal d'exploitation de la SNCF sur le trafic intérieur de voyageurs.

Comment apprécier ce texte ? Pour beaucoup, cette nouvelle réglementation apparaît comme un **compromis (provisoire)** entre deux forces antagonistes, les autorités européennes d'un côté, et les opérateurs historiques détenteurs de monopole ferroviaire. Mais également, cette nouvelle réglementation ouvre beaucoup d'incertitude pour les acteurs ferroviaires, comme le souligne le journaliste G. Leborgne<sup>249</sup>.

***"Cette éventualité n'est pas sans poser toute une série de questions, allant de la gestion pratique à la fin du monopole de la SNCF en matière d'exploitation, à sa gestion politique, en passant par la question du transfert ou de la réintégration des salariés en cas de perte de une ou plusieurs lignes. Tout cela [...], la SNCF et les régions le savent. Elles savent également que la concurrence arrivera petit à petit, au départ probablement sur des lignes nouvelles ou peu fréquentées.", G. Leborgne, (2006), pp. 68-69.***

Pour illustrer cette trajectoire de libéralisation du transport ferroviaire impulsée par les instances communautaires et pour récapituler l'état du droit européen, en matière de libéralisation des trafics ferroviaires, nous proposons la figure suivante.

L'article 17 de la LOTI (version consolidée au 10/12/2009) rend légal le cabotage d'entreprises ferroviaires habilitées sur le réseau ferré national, à compter du 13 décembre 2009.

<sup>249</sup> Leborgne G. et *ali.*, (2006), "Allemagne, Pays-bas, Grande-Bretagne : A la découverte des trains de la libéralisation", *Ville et Transports Magazine*, n°402, 07/06/2006, pp.68-86.

| Type de trafic                            | Dispositions réglementaires                               | Date effective de l'ouverture à la concurrence (1) | Type de concurrence | Observations                                                                                    |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fret - international                      | Directive 91/440/CEE                                      | 01/01/1993                                         | Sur le marché       | Restrictions : "regroupements internationaux" d'entreprises ferroviaires ou "services combinés" |
| Fret - international                      | 1 <sup>er</sup> paquet ferroviaire. Directive 2001/12/CE  | 15/03/2003                                         | Sur le marché       |                                                                                                 |
| Fret - intérieur                          | 2 <sup>e</sup> paquet ferroviaire. Directive 2004/51/CE   | 01/01/2007                                         | Sur le marché       | Exception France : 31/03/2006                                                                   |
| Passagers - international                 | 3 <sup>e</sup> paquet ferroviaire. Directive 2007/58/CE   | 01/01/2010                                         | Sur le marché       | Rend possible ouverture à concurrence des TER transfrontaliers                                  |
| Passagers - cabotage                      | 3 <sup>e</sup> paquet ferroviaire. Directive 2007/58/CE   | 01/01/2010                                         | Sur le marché       | Restrictions : nature du service et si mise en péril équilibre contrat service public           |
| Passagers - intérieur (grandes lignes)    | Proposition de la Commission, projet Directive 2007/58/CE | Aucune.                                            | Pour le marché      | Refus du Conseil                                                                                |
| Passagers - intérieur (régional ou local) | Règlement (OSP) 1370/2007/CE                              | 03/12/2009 ou au plus tard le 03/12/2019 ?         | Pour le marché      | Protection des contrats en cours ; Période de transition de 10 ans                              |

Figure 2.4 – Repères sur la libéralisation ferroviaire en cours en Europe.

Source : Elaboration propre. (1) : au plus tard.

Afin d'approfondir notre compréhension de l'évolution de la réglementation européenne, et conformément à la "méthodologie" de la Commission, qui fait précéder ses initiatives réglementaires de la publication d'un "livre blanc", nous allons maintenant rechercher les principes directeurs de cette réglementation dans les documents explicatifs de la politique ferroviaire européenne, voire, plus globalement, de la politique commune des transports.

### 1.1.2. La conception de la politique ferroviaire et de la politique des transports de l'Union européenne

Il nous a semblé hasardeux de vouloir comprendre la nature et la portée de la politique ferroviaire européenne, sans la resituer dans la politique commune des transports (PCT) de l'Union européenne en général. Nous procéderons en trois temps : en commençant par

rappeler les principes essentiels de la PCT, avant de présenter successivement les deux livres blancs qui exposent la nature de la politique ferroviaire européenne.

### **1.1.2.1. Rappels sommaires de la politique commune des transports**

Bien qu'inscrite dans le **Traité de Rome**, la mise en œuvre d'une politique européenne des transports a été lente et difficile, comme le rappelle le passage suivant.

**"Longtemps, la Communauté européenne n'a pas su, ou pas voulu, mettre en œuvre la possibilité de politique commune des transports prévue par le traité de Rome. Le Conseil des Ministres a été incapable pendant près de trente ans de traduire en actions concrètes les propositions de la Commission. C'est finalement le constat de carence du Conseil fait par la Cour de justice en 1985 qui a enfin poussé les États membres à accepter que la Communauté légifère." COM/2001/370, p. 10.**

Après cette longue période de léthargie, la Commission européenne reprit l'initiative et publia, en décembre 1992, un premier Livre blanc sur le développement futur de la politique des transports<sup>250</sup>.

Ce Livre blanc<sup>251</sup>, "Le développement futur de la politique commune des transports", marque une étape fondamentale de la PCT et planifie le passage d'une organisation sectorielle des divers modes de transport à une conception intégrée, sur la base de la "mobilité durable". Cette mutation repose sur six axes d'action : l'achèvement du marché intérieur ; la promotion de l'intermodalité, le développement du réseau transeuropéen, la protection de l'environnement, le renforcement de la sécurité et l'harmonisation sociale.

Les enjeux de cette politique commune des transports sont considérables. La PCT est placée au cœur du développement économique régional, national et européen, en articulation avec d'autres politiques tels l'aménagement du territoire, la politique régionale, l'environnement et le développement durable, ou encore, la politique de la concurrence.

C'est principalement à partir du **Traité de Maastricht**, du 7 février 1992, que s'est élaborée la PCT, avec comme objectif initial, la réalisation du **marché intérieur** prévu par l'Acte unique. Indépendamment de cet objectif, qui est aujourd'hui largement atteint, la PCT a maintenant pour finalité principale de mettre en place un système de "**mobilité durable**", durable tant sur le plan économique, social, qu'environnemental.

Après l'ouverture à l'Est, la nouvelle vague d'élargissement et le souci de l'Union européenne de jouer son rôle au-delà de ses frontières, ont amené l'Union à renouveler les ambitions de la PCT. Tel est le but du deuxième Livre blanc sur la politique commune des transports à l'horizon 2010, publié en septembre 2001<sup>252</sup>.

La philosophie générale de ce document est de placer le "développement durable", concept qui s'impose à l'orientation des différentes politiques européennes depuis le Conseil européen de Göteborg de juin 2001, au cœur de la politique européenne de transports. La proposition principale réside dans le *découplage progressif* entre l'augmentation de la mobilité et la croissance des transports. A cette fin, la Commission a avancé une soixantaine de propositions, visant en particulier à corriger la répartition modale devenue exagérément

---

<sup>250</sup> COM/92/494 du 02/12/1992. Livre blanc intitulé "Le développement futur de la politique commune des transports".

<sup>251</sup> COM/92/494 *op. cit.*

<sup>252</sup> COM/2001/370 du 12 septembre 2001. Livre blanc intitulé "La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix".

favorable au "tout routier", à supprimer les goulets d'étranglement, mais aussi à placer les usagers au cœur de la politique des transports.

Où-en sommes-nous aujourd'hui ? La Commission a publié en **2006 un bilan d'étape** de sa politique des transports<sup>253</sup>. Soulignant que le contexte dans lequel s'exerce la mobilité a considérablement changé depuis 2001 (Mobilité à considérer désormais à l'échelle continentale avec les derniers élargissements ; Renforcement de l'impératif d'efficacité et de fiabilité des moyens de transport dans une économie de plus en plus soumise aux contraintes de la mondialisation), la Commission a jugé *"nécessaire de compléter la boîte à outils prévue par le Livre blanc de 2001."* Les outils complémentaires à mettre en œuvre concerneront en particulier la logistique du fret, les systèmes de transports intelligents pour une mobilité plus respectueuse de l'environnement et plus efficace, un programme incitatif à l'utilisation des énergies vertes, mais aussi l'organisation d'une vaste concertation sur la mobilité des personnes en zones urbaines, etc.

C'est dans ce contexte global de la PCT qu'il importe de resituer le rôle et la place de la politique ferroviaire européenne dont l'écriture repose sur deux Livres Blancs, l'un de 1996, l'autre de 2001.

### **1.1.2.2. La politique ferroviaire européenne au travers du Livre blanc de 1996 : "promouvoir des chemins de fer d'un type nouveau"**

Le Livre blanc de 1996<sup>254</sup>, qui constitue le premier texte d'orientation de la Commission européenne intégralement consacré au transport ferroviaire européen, affirmait le rôle essentiel de ce mode de transport. Il posait un diagnostic et ouvrait plusieurs propositions d'actions associées à un calendrier.

Le diagnostic de la Commission était double : le rail présente actuellement un fort potentiel<sup>255</sup> pour contribuer à l'objectif de *mobilité durable* que s'assigne l'Union, **mais à la condition de pouvoir surmonter les causes de son déclin**, à savoir son retard d'adaptation aux évolutions du marché du transport et aux attentes des usagers.

La Commission commençait par rappeler, avec force, combien les chemins de fer ont un rôle irremplaçable à jouer dans la stratégie européenne de mobilité, orientée vers la réalisation d'un grand marché et vers une mobilité durable. Le rail est un mode de transport à la fois sûr et peu polluant.

**"1. La Commission européenne estime que les chemins de fer doivent jouer un rôle beaucoup plus déterminant dans la solution des problèmes de transport auxquels la Communauté est confrontée à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. [...] 2. Nul n'ignore l'aggravation des encombrements, les problèmes environnementaux, le bruit de la circulation et l'opposition croissante à la construction incontrôlée de nouvelles infrastructures routières." [...] 9. Pour résumer la situation, on peut dire que le chemin de fer présente des caractéristiques qui peuvent en faire un**

---

<sup>253</sup> COM/2006/314 final, Communication de la Commission, "Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent" - Examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission, 39 p.

<sup>254</sup> COM/96/421 final du 30/07/1996. Livre blanc intitulé "Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires", 54 p.

<sup>255</sup> Le diagnostic de la Commission sur le potentiel du rail est nuancé. Pour elle, si bien évidemment, le rail ne peut résoudre tous les problèmes de transport, sa zone de pertinence est pour autant réelle : "il n'est pas compétitif sur certains marchés, et les infrastructures ferroviaires n'ont qu'une capacité limitée." COM/96/421, p. 8.

***mode de transport de plus en plus intéressant en Europe.", COM/96/421, (1996), pp. 6-7.***

La Commission exposait ensuite son analyse des différents facteurs explicatifs du retard d'adaptation du rail. Selon elle, faisant sienne les analyses économiques traditionnelles<sup>256</sup>, ***l'essentiel de ce retard résulte des défaillances mêmes de la régulation ( "regulatory failure" )***, du fait que ce secteur s'est durablement développé "à l'abri des forces du marché". La responsabilité des pouvoirs publics est lourde. Dans bien des cas, ils n'ont pas accordé suffisamment d'indépendance de gestion aux entreprises ferroviaires ; ils ont imposé des obligations sans les compenser totalement financièrement ; ils n'ont que rarement fixé des objectifs précis de gestion, se contentant de compenser les pertes ou de laisser les dettes s'accumuler. Ils ont souvent aussi imposé aux compagnies de chemins de fer des objectifs larges, dépassant leurs obligations de service public de transport, avec des objectifs d'emploi, de bien-être social, de développement régional, ou encore, de soutien à l'industrie par des achats de matériels aux fournisseurs nationaux.

Mais la Commission était consciente que d'autres causes de déclin sont à l'œuvre, notamment le développement d'autres modes de transport, plus souples et moins coûteux, mieux adaptés aux besoins de mobilité des personnes et des entreprises - la route tout particulièrement. Les mutations sectorielles et géographiques des activités industrielles, le déclin des industries lourdes, ainsi que la nouvelle organisation industrielle ont également eu tendance à faire disparaître une large partie du trafic de fret ferroviaire, non compensée par d'autres services, faute de souplesse, de fiabilité et de compétitivité prix. La Commission n'hésitait pas à développer une autre explication, habituellement mise en avant par les entreprises ferroviaires, la concurrence peu loyale de la route.

***"17. A mesure que les transports routiers sont devenus plus efficaces et moins coûteux, le fait que le prix des transports ne reflètent pas suffisamment tous les coûts a pris une importance croissante. Les prix payés par les utilisateurs individuels ne reflètent pas suffisamment les coûts externes tels que ceux occasionnés par les encombrements, la pollution et les accidents. Ces coûts sont fréquemment plus élevés pour les transports routiers que pour les autres modes. Les conditions de la concurrence favorisent donc les transports routiers, au détriment d'autres modes de transports moins polluants.", COM/96/421, (1996), p. 9.***

Enfin, la Commission relevait combien le développement du transport ferroviaire en Europe a été limité en raison du manque de normalisation et d'interopérabilité des réseaux, à la différence du transport routier et aérien. Par exemple, les écartements de voies différents, les systèmes de signalisation et de sécurité incompatibles, ne permettent pas aux entreprises ferroviaires de tirer profit de l'économie d'échelle qui résulterait de la conception d'infrastructures et de matériel roulant pour un seul et grand marché.

Pour donner suite à ce diagnostic et à sa volonté de revitalisation des chemins de fer, la Commission proposait ensuite une stratégie afin de promouvoir en Europe des "chemins de fer d'un type nouveau". Cette stratégie s'articulait autour de quatre propositions fortes : assainir les finances des chemins de fer ; introduire davantage dans ce secteur les forces du marché ; intégrer les systèmes nationaux et améliorer l'offre de services publics de transport, en définissant mieux les responsabilités respectives de chaque acteur (figure 2.5).

<sup>256</sup> Voir notre propos en introduction générale, ainsi que les références suivantes : Campos et Cantos (1999) ; Kessides et Willig (1995) ; Kopicki et Thompson (1995) ; Else et James (1995) ; Preston (1994) ; Oum T. H. et Yu C., (1994) ; Nash (1985) ; World Bank (1982) ; Friedlaender (1971).

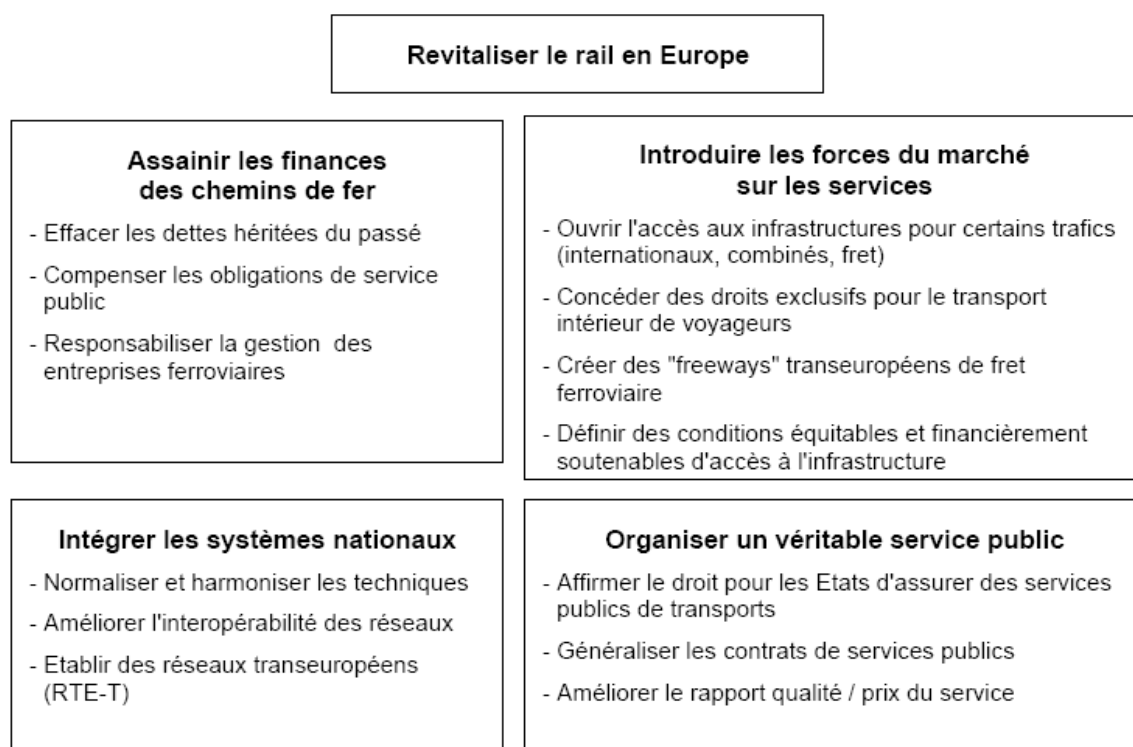


Figure 2.5 – Le plan d'action de l'Union européenne pour revitaliser le rail.

Source : Elaboration propre, à partir Livre blanc de 1996.

Précisons plus avant les quatre propositions d'actions formulées par la Commission européenne afin de revitaliser le rail.

#### 1/ Assainir les finances des chemins de fer.

Pour permettre aux chemins de fer de retrouver la voie de la viabilité économique, Les Etats doivent commencer par assumer leurs responsabilités et débarrasser le secteur des charges financières héritées du passé<sup>257</sup>. C'est à cette seule condition que les chemins de fer pourront être exploités sur une base commerciale. En outre, il importe que les Etats assument une compensation intégrale des coûts des missions de services publics imposées à ces entreprises. Toute aide publique devra être subordonnée à la mise en œuvre d'un programme de restructuration. La Commission établira des rapports réguliers sur les progrès réalisés dans ces domaines. Le principe général qui doit guider la gestion de entreprises ferroviaires doit devenir, comme ailleurs, celui de la pleine responsabilité financière.

#### 2/ Introduction des forces du marché et de la concurrence.

Un autre pilier, essentiel, de la revitalisation des chemins de fer européens, tient à la libéralisation de ce secteur et en particulier à l'introduction de l'aiguillon de la concurrence dans ce secteur resté très longtemps à l'abri des forces du marché. Pragmatique, la Commission recommandait que cette ouverture à la concurrence se fasse selon les principes et le calendrier les plus appropriés. Pour le trafic international de voyageurs et pour le fret, le principe du libre accès au réseau ("open access") lui semblait être le plus

<sup>257</sup> Pour une quantification et une analyse de l'évolution de la situation financière, et en particulier de l'endettement, des compagnies ferroviaires européennes, voir l'étude commanditée par la Commission européenne (NERA, 2004).

opportun. Pour retourner la tendance au déclin absolu du fret, la Commission proposait d'accompagner cette mesure par la mise en place rapide de "freeways" de fret ferroviaire transeuropéen. Pour le trafic intérieur de voyageurs, la réflexion de la Commission était alors moins aboutie.

***"La question est de savoir quel est le meilleur moyen d'atteindre l'objectif poursuivi. Pour certains services, tels que ceux à longue distance, l'accès ouvert est peut-être la meilleure solution. [...] toutefois, il pourrait se révéler moins intéressant pour les services offerts sur des réseaux denses et surexploités, tels les réseaux urbains et régionaux.", COM/96/421, (1996), p. 21.***

La Commission recommandait alors un système de concession exclusive attribué par appel d'offre. Mais cette introduction des forces du marché, si souhaitable soit-elle en termes de réduction des coûts et d'amélioration du service apporté aux voyageurs, soulève de nombreuses questions pratiques que la Commission se proposait d'étudier. L'arrivée de nouveaux opérateurs doit être facilitée, la Commission en attendant, comme cela a été observé dans d'autres secteurs (aérien), une incitation à l'amélioration des performances pour les opérateurs en place.

Consciente des répercussions sociales des restructurations liées à cette stratégie, et notamment de la probabilité de nouvelles pertes d'emploi, la Commission attirait aussi l'attention des Etats et des entreprises ferroviaires sur la nécessité de recycler les employés licenciés, de les réorienter vers d'autres activités dans leur propre entreprise, et donc de la nécessité de prévoir et de financer les reconversions nécessaires.

### 3/ Intégration des systèmes nationaux et interopérabilité.

Consciente de la forte et pénalisante fragmentation de l'organisation du rail, tant par la multiplicité des normes techniques que des modalités d'exploitation, et donc de la faible interopérabilité de ce marché<sup>258</sup>, la Commission prônait la constitution progressive d'un *marché ferroviaire intégré*, véritablement européen. Pour augmenter le niveau d'interopérabilité, tout particulièrement sur les grands axes internationaux de fret et de trafics voyageurs, la Commission se proposait de travailler les questions d'harmonisation technique, réglementaire et opérationnelle. La Commission recommandait également de constituer des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) pour le trafic de marchandises, sur le modèle du transport de voyageurs. A cette fin des travaux d'aménagement de l'infrastructure devraient permettre de supprimer les goulets d'étranglement qui entravent ponctuellement le trafic de marchandises. La Commission se proposait d'inciter, notamment par son soutien à des programmes de recherche, à la constitution d'un marché intérieur des équipements ferroviaires.

### 4/ Organiser un véritable service public de transport ferroviaire.

La Commission affirmait enfin son attachement aux services publics de transport comme élément constitutif du modèle économique et social européen. Mais, concernant les services publics ferroviaires, la Commission soulignait **l'urgence d'obtenir un meilleur rendement des crédits publics et d'améliorer la qualité des services**. Afin d'assurer la nécessaire conciliation entre efficacité et service public, la Commission proposait de généraliser la contractualisation pour tous les types de services entre l'Etat (ou les AO) et les entreprises ferroviaires, sous la forme de "*contrats de service public*".

***"La Commission est très favorable à l'amélioration des transports publics. Ainsi que le reconnaît le droit communautaire, l'Etat a le droit légitime d'assurer des***

---

<sup>258</sup> L'interopérabilité des trains signifie leur capacité à rouler indistinctement sur n'importe quelle section du réseau.



***services publics dans le domaine des transports. Le mécontentement vis-à-vis de ces services est cependant très fort. Il est nécessaire d'améliorer leur rapport qualité/prix et, pour cela de définir clairement la responsabilité de chacun. La Commission propose de généraliser les contrats de service public entre l'Etat et les opérateurs de transports. [...] "COM/96/421, (1996), p. 4.***

Les modalités d'attribution de nature de ce contrat exclusif de service public devant donner lieu à un examen approfondi.

Sur le fond, ce Livre blanc reprenait pour l'essentiel, sans grande nouveauté, les considérants et les recommandations déjà exprimés par la directive 91/440/CEE et par le règlement 1893/91/CEE (qui rendait possible la signature de contrats de service public entre un Etat et une entreprise de transport), mais il les prolonge. Par exemple, alors que la directive 91/440/CEE ne prévoyait un "accès ouvert" qu'aux seuls groupements d'entreprises ferroviaires exploitant les services internationaux de fret et aux entreprises offrant des transports combinés internationaux, ce Livre blanc recommandait la modification de cette directive afin d'étendre les droits d'accès aux infrastructures ferroviaires pour tous les services de fret et les services internationaux de voyageurs. Le principe de l'accès ouvert est donc réaffirmé, mais étendu étapes par étapes à de nouveaux trafics.

Pour autant, ce Livre blanc nous semble particulièrement important pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il traduit la claire affirmation de la Commission européenne, gardienne des intérêts de l'Union, d'un sursaut du rail, considéré comme souhaitable, comme urgent et comme possible, sous conditions de réformes structurelles en profondeur. Une renaissance du rail est donc possible, mais au prix d'une véritable révolution organisationnelle.

Ce Livre blanc est également décisif car il n'en reste pas à des considérations générales. Au contraire, il trace précisément la feuille de route de ce qui est communément appelé, par simplification, la libéralisation du transport ferroviaire européen. Le mot d'ordre est clair, pas d'avenir du rail, sans appel aux forces régulatrices et modernisatrices du marché et de la concurrence. Le cap est donné et la route est fixée clairement, même si le chemin sera parcouru "pas à pas". La volonté de la Commission de "revitalisation du rail" ne reste pas abstraite, elle s'accompagne d'une intense production réglementaire, qui redéfinit en profondeur les règles du jeu et le paysage institutionnel de ce secteur.

Enfin, l'évolution de la législation européenne récente, montre bien que cette stratégie est restée d'actualité et constitue toujours la base de l'action réglementaire de la Commission en matière de transport ferroviaire (cf. 1.1.1.).

La politique ferroviaire des autorités européennes a-t-elle significativement évolué depuis ce Livre blanc de 1996 ? Il ne semble pas que cela soit le cas, comme l'illustre le Livre blanc de 2001.

### ***1.1.2.3. Le Livre blanc de 2001 : une politique commune des transports réaffirmant le rôle central du rail***

Pour introduire la présentation de la politique ferroviaire de la Commission européenne, effectuée par le livre blanc de 2001<sup>259</sup>, nous nous placerons en 2010, dans l'hypothèse où les recommandations de la Commission auraient été totalement suivies d'effets, comme l'exprime l'extrait suivant.

---

<sup>259</sup> COM/2001/370 du 12 septembre 2001, Livre blanc intitulé "La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix", Bruxelles, 135 p.

**"Fiction ou anticipation ? Le transport ferroviaire en 2010**

Les *compagnies ferroviaires* peuvent accéder au réseau ferroviaire à des conditions équivalentes qui sont publiées par le gestionnaire d'infrastructure : l'allocation des capacités, en temps réel, et faite à l'échelle du réseau européen et les principes de tarification harmonisés.

Les *constructeurs de matériel ferroviaire* doivent profiter de la mise en œuvre des dispositions communautaires concernant l'interopérabilité du système ferroviaire, leur permettant l'accès sans discrimination au marché européen ainsi que la possibilité d'utiliser à tout moment des techniques innovatrices.

Les conducteurs de locomotives sont appelés à circuler sur le réseau transeuropéen et sont formés aux itinéraires européens dans des centres européens de formation accessibles à toutes les entreprises ferroviaires.

Les *gestionnaires des infrastructures nationales* sont organisés à l'échelle européenne et déterminent ensemble les conditions d'accès au réseau. Ils définissent des priorités d'investissements et établissent un réseau d'infrastructures exclusivement dédié au transport de marchandises, dans le respect des règles de concurrence.

Les *régulateurs du secteur ferroviaire* se réunissent régulièrement pour échanger les informations sur le développement du marché ferroviaire et pour proposer les mesures d'adaptation à la concurrence des autres modes.

Les *opérateurs ferroviaires* offrent tous des services intégrés en ligne aux voyageurs, qu'ils concernent l'information, la réservation, le paiement des prestations, tant pour les loisirs que pour les voyages d'affaires.

La *sécurité offerte par le réseau européen* est élevée et s'appuie sur une structure communautaire chargée d'analyser en permanence le degré de sécurité du système ferroviaire européen et de recommander les améliorations nécessaires. Une entité indépendante enquête sur les accidents et les incidents survenus sur le réseau et formule les recommandations appropriées pour réduire les risques.

La *ponctualité des trains* est garantie et les usagers et les clients sont indemnisés en cas de retard.

La *vitesse commerciale* d'un train international de marchandises en Europe atteint 80 km/h et a quadruplé par rapport à l'année 2000."

Source : COM2001/370, p. 38

*Figure 2.6 – "Fiction ou anticipation ? Le transport ferroviaire en 2010.*

Le Livre blanc de 2001, qui exprime l'analyse et les propositions actuelles de la Commission européenne en matière de politique commune des transports, s'inscrit, nous semble-t-il, en complète continuité avec le Livre blanc de 1996. Il apporte néanmoins quelques précisions, en particulier sur les potentialités du rail, sur l'identification des contraintes et des difficultés à surmonter, mais surtout sur les mesures à prendre.

1/ La Commission européenne réaffirme le potentiel du rail face au défi de la congestion et aux impératifs environnementaux. Convaincue des "potentialités importantes du rail et de ses possibilités de renouveau", la Commission revendique un rééquilibrage des modes de transport par une politique volontariste de "revitalisation du rail". Cette conviction de la Commission, semble notamment reposer tout particulièrement sur le constat de vitalité du

rail aux Etats-Unis, ce qui laisse supposer une marge de progression en Europe, dont les caractéristiques tant physiques qu'économiques sont présentées comme comparables.

***"Aujourd'hui, le transport ferroviaire de marchandises représente aux Etats-Unis 40% du transport total de fret contre 8% dans l'Union européenne. L'exemple américain montre qu'il n'y a pas de fatalité de déclin du rail."***<sup>260</sup>

Mais pour autant, la Commission manifeste clairement combien ce renouveau du rail ne dépend pas seulement des réglementations communautaires, mais tout autant des initiatives prises par les acteurs eux-mêmes du secteur. A cet égard, la Commission salue l'initiative prise dans le cadre de l'UIC (Union Internationale des Chemins de fer) de définition d'une stratégie commune pour le ferroviaire à l'horizon 2020.

2/ Les contraintes et les difficultés sont clairement identifiées. La Commission européenne n'hésite pas à évoquer combien la revitalisation du rail n'est pas affaire gagnée d'avance et énumère, sans concession, avec lucidité et précision, les nombreux obstacles qui s'opposent actuellement à la performance du système ferroviaire.

***"Il est ainsi nécessaire qu'une véritable révolution culturelle du transport ferroviaire ait lieu afin de faire en sorte que ce mode retrouve un niveau de compétitivité satisfaisant lui permettant de rester l'un des acteurs majeurs du système de transport dans une Europe élargie. Cela doit passer en priorité par la résolution des problèmes qui entravent son développement, le manque d'infrastructures adaptées au transport moderne, l'absence d'interopérabilité entre les réseaux et les systèmes, la recherche constante de technologies innovantes de fabrication, la non-transparence des coûts, l'inégalité de la productivité et la fiabilité incertaine d'un service qui ne répond pas suffisamment aux attentes légitimes des clients."***<sup>261</sup>

3/ Pour répondre à ces défis, la Commission européenne préconise trois ensembles de mesures : intégrer le transport par rail dans le marché intérieur ; optimiser l'utilisation des infrastructures et moderniser les services.

Par le premier point, la Commission entend ouvrir progressivement le transport par rail à une "**concurrence régulée**". L'objectif principal est de créer un véritable marché intérieur européen du rail à la hauteur des enjeux de mobilité d'aujourd'hui, alors que l'essentiel du réseau ferré a été conçu il y a plus d'un siècle, à la fin du XIX<sup>e</sup>s. dans une logique nationale. On trouvera en aval la directive 91/440/CEE, les paquets ferroviaires et le règlement OSP.

Fondamentalement, la réglementation européenne tend à introduire une augmentation des possibilités de **concurrence intermodale** dans le secteur du transport. Il nous semble possible de traduire l'intuition de cette politique communautaire par le schéma suivant.

---

<sup>260</sup> Ibidem, p. 29. Souligné par nous.

<sup>261</sup> Ibidem, p. 29. Souligné par nous.

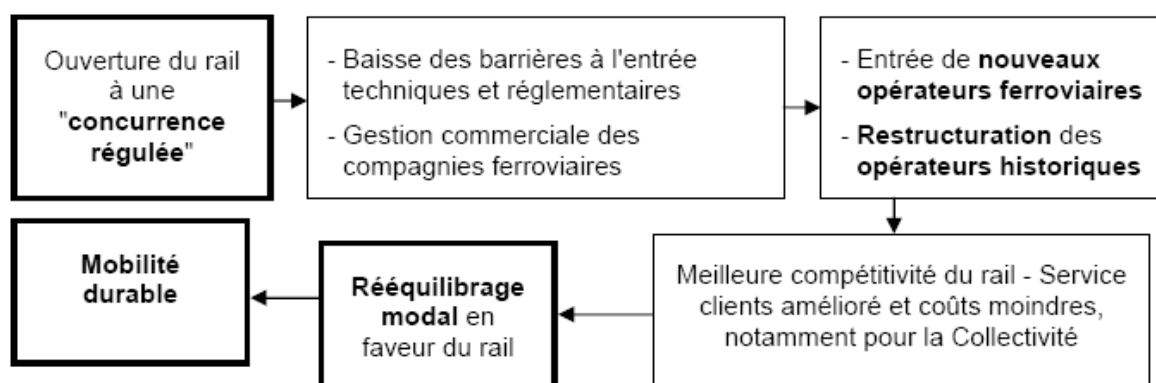


Figure 2.7 - La vision du transport ferroviaire de la Commission : Ouvrir le rail à une "concurrence régulée".

Source : Elaboration propre, à partir Livre blanc de 2001.

La Commission associe à cet objectif premier de libéralisation, un second objectif, de garantie d'un haut niveau de sécurité ferroviaire, en agissant à la fois sur un plan technique, par la fixation de standards (problématique de l'interopérabilité)<sup>262</sup> et sur un plan administratif, par la définition précise des responsabilités de tous les acteurs<sup>263</sup> et, enfin, par la mise en place d'une structure communautaire de sécurité ferroviaire<sup>264</sup>.

Par le second point, la Commission vise à *recomposer l'infrastructure* ferroviaire dans une *perspective transeuropéenne*. Elle propose de dédier des sillons spécifiques pour le fret (soit par infrastructures, soit par périodes de la journée), afin de redresser la crédibilité du rail auprès des chargeurs et de créer des lignes nouvelles à grande vitesse pour le trafic de voyageurs, ces créations de capacités supplémentaires, indirectement, libèrent des sillons pour le fret. La Commission se propose aussi de soutenir financièrement une *politique d'investissement* dans la réalisation de nouvelles infrastructures ferroviaires, et notamment, de ceintures ferroviaires à priorité fret.

Le troisième point concerne la modernisation des services. La mesure phare envisagée consiste à assurer le *droit des usagers* par l'indemnisation des clients, tant affrêteurs que voyageurs, en cas de manquements aux obligations de service par le transporteur<sup>265</sup>. D'autres mesures, portant sur le *développement d'indicateurs de qualité* de services, les conditions contractuelles, la transparence de l'information pour les passagers et les mécanismes réglementaires extrajudiciaires des conflits, seront également proposées.

Pour conclure cette présentation de l'environnement institutionnel en matière de transport ferroviaire, nous suggérerons cinq remarques.

<sup>262</sup> Directive 2004/50/CE du 29 avril 2004 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire européen et modifiant les directives 96/48/CE et 2001/16/CE.

<sup>263</sup> Directive 2004/49/CE du 29 avril 2004 relative à la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant les directives 95/18/CE et 2001/14/CE.

<sup>264</sup> Effective depuis le Règlement 0881 du 29 avril 2004 instituant l'Agence ferroviaire européenne.

<sup>265</sup> Proposition de règlement sur les droits et les obligations des passagers, définissant les responsabilités des entreprises ferroviaires en cas d'accident, de retard, d'annulation et les montants de compensation. COM(2004) 143 du 03/03/2004 ; Proposition de règlement relative notamment aux compensations dues en cas de non-respect des exigences de qualité contractuelles applicables aux services de fret ferroviaire. COM(2004) 144 du 03/03/2004.

1) La multiplicité des textes européens en matière de transport ferroviaire ne doit pas dissimuler, ni l'unité de la trajectoire qu'ils contribuent à écrire, ni la réalité et la cohérence de la politique européenne en matière de transport. C'est bien d'un vaste mouvement de **libéralisation** qu'il s'agit, transformant radicalement la régulation traditionnelle de ce secteur basée sur des organisations monopolistiques et sur des règles nationales, en leur substituant les forces des marchés et de la concurrence à un niveau européen. Il importe de souligner que cette libéralisation du secteur ferroviaire s'opère par une **dynamique complexe de régulation / déréglementation**. Cette libéralisation, loin de mettre fin à toute forme de régulation, introduit un nouveau cadre normatif, favorable au démantèlement des monopoles nationaux et à la mise en place d'un environnement concurrentiel.

A l'analyse, il nous semble que la Commission a d'abord cherché à poser les bases de l'introduction d'une concurrence "saine" dans l'industrie du chemin de fer (indépendance des entreprises ferroviaires par rapport à la puissance publique et accès de tiers aux réseaux nationaux) et à inciter les opérateurs ferroviaires à se comporter en entreprises commerciales (directive 91/440/CEE), afin d'améliorer l'efficacité de ce secteur pour lui permettre de survivre dans un environnement de plus en plus compétitif. Ensuite, la Commission a voulu mettre en place les instruments nécessaires à la création d'un espace ferroviaire concurrentiel intégré, mais régulé (certification, tarification, sécurité, interopérabilité, agence ferroviaire européenne...) par le "premier et deuxième paquet ferroviaire". Parallèlement, la Commission tend indubitablement à élargir le domaine des trafics ouverts à la concurrence, en commençant par le fret international et combiné ("premier paquet ferroviaire"), puis par le fret national ("deuxième paquet ferroviaire"), et enfin par le transport des voyageurs, d'abord international puis national ("troisième paquet ferroviaire").

2) La démarche, très progressive<sup>266</sup>, des autorités communautaires, illustre un certain **pragmatisme** et même, en définitive, une certaine prudence des autorités communautaires. Cette démarche n'est probablement pas sans lien avec la résistance opposée par les acteurs et en particulier les opérateurs historiques<sup>267</sup>, mais elle reflète aussi les préoccupations de sécurité et la technicité particulière de l'industrie du chemin de fer<sup>268</sup>.

<sup>266</sup> Gérardin D., (1999, pp. 25-26) relève combien cette progressivité apparaît comme une caractéristique générale de la démarche de la Commission européenne en matière de libéralisation des industries de réseaux. Cette dernière se trouve tenue d'obtenir des compromis entre les positions des Etats de l'Union, particulièrement divergentes sur ces questions.

<sup>267</sup> Pour un aperçu du lobbying actif exercé par la SNCF sur les instances communautaires, voir SNCF, (2004a), Roy P-L., Rapp M-C., *Annales 2003-2004*.

<sup>268</sup> Broussolle D., (1997), dans sa chronique de législation sur la loi 97-135 portant création de RFF, souligne combien les résistances au libéralisme de Bruxelles sont multiples, juridiques et politiques. "D'abord, la directive était trop générale pour être directement applicable. Les transports aériens l'ont bien montré : libéraliser, ce n'est pas, ou pas seulement, abolir les réglementations ; c'est réguler différemment ; c'est au moins ménager des étapes. Or la Commission a tardé, de sorte que le Conseil n'a adopté les deux directives d'application nécessaires que le 19 juin 1995 [...] la directive 95/19 [...] et la directive 95/18 [...]. Les retards communautaires expliquent les retards des Etats. La directive 91/440 devait être transposée dans les droits nationaux avant le 1<sup>er</sup> janvier 1993. On est loin du compte. Si presque tous les Etats ont fini par séparer la gestion des infrastructures et l'exploitation, du moins au niveau comptable, certains n'ont encore aménagé aucun droit d'accès à leurs réseaux. Derrière ces attermoissements, se profilent les craintes et l'hostilité des cheminots. [...]. La compétitivité et surtout la privatisation des entreprises ferroviaires passent par des réductions d'effectifs. La Grande-Bretagne, modèle honni, l'a montré. L'expérience allemande aussi. Certes, les cheminots sont le plus souvent protégés contre les licenciements et la réduction des effectifs est bien antérieure à la libéralisation. Mais toute leur culture est contraire à celle-ci [...]."

Nous pourrions être tentés, à l'instar du juriste Denis Broussolle (1997, p. 457)<sup>269</sup>, de parler d'une conversion au libéralisme fort récente, et sur le fond, pour l'auteur, d'un libéralisme plutôt timide.

3) Le processus de réforme impulsé par la Commission, et soutenu par le Parlement européen, reste **inabouti**. Seul le premier "paquet ferroviaire" est véritablement transposé en droit national, mais le second, bien qu'adopté depuis 2004, n'a été que très récemment transposé<sup>270</sup> et le troisième, adopté en 2007, l'est encore moins. Difficile donc de chercher dès maintenant à en mesurer les effets définitifs sur la compétitivité du rail<sup>271</sup>.

4) Il importe de souligner combien ces textes ne révèlent pas la **diversité des schémas institutionnels** retenus par chacun des pays membres de l'Union pour l'organisation de leur industrie ferroviaire. En effet, l'Union européenne ayant largement fait prévaloir le principe de subsidiarité, au travers des directives, les Etats restent libres de la transposition en droit national<sup>272</sup>.

5) Nous noterons pour finir que, si la situation du transport ferroviaire régional de voyageurs, jusqu'à présent, n'avait pas été impactée par le processus de libéralisation impulsée par la réglementation européenne, la situation va maintenant rapidement changer. Le premier changement est attendu, au 01 janvier 2010, des effets du troisième "paquet ferroviaire" sur les trafics transfrontaliers et sur le cabotage, dans une logique de concurrence sur le marché. Le second changement tient à l'arrivée de la **concurrence pour le marché** introduite par le règlement relatif aux obligations de services publics (OSP), à compter du 03/12/2009. Les effets de ce dernier se feront progressivement sentir dans les pays n'ayant pas encore ouvert leur trafic voyageurs, soumis à un contrat de service public, dont la France.

Ayant ainsi dressé les contours et repéré les étapes et les finalités visées par cette nouvelle réglementation du transport ferroviaire en Europe, nous chercherons, du point de vue de l'économiste, à en examiner les fondements, que nous discuterons sous l'éclairage de la théorie néo-institutionnaliste.

## **1.2. La libéralisation du transport ferroviaire en Europe : fondements économiques et critique néo-institutionnaliste**

Après avoir exposé les caractéristiques de la législation et la conception de la régulation du secteur ferroviaire déployées par les autorités communautaires, nous voudrions maintenant

<sup>269</sup> Broussolle D., (1997), Chronique de législation : la création du Réseau ferré de France, *Actualité Juridique - Droit Administratif*, n°5, 20 mai, pp. 456-461.

<sup>270</sup> En France, pour l'essentiel, les directives 2004/49/CE, 2004/50/CE et 2004/51/CE ont été transposées par différents textes publiés en 2005 et début 2006.

<sup>271</sup> Ceci étant, depuis 2003, la tendance au déclin du fret ferroviaire semble s'être inversée ; la croissance des volumes de marchandises transportées par le rail est redevenue positive dans l'Europe des 25. [...] De 1970 à 2003, la part du transport de marchandises par la route n'a cessé de croître au détriment du rail. De 20% en 1970, la part de marché du rail dans les 15 anciens États membres est ainsi passée à moins de 8% en 2003, le secteur supprimant un million d'emploi sur la même période. [...] L'ouverture totale du marché du fret ferroviaire dans l'ensemble des États de l'Union devrait donner un nouvel élan au rail et stimuler les acteurs du secteur. En effet, depuis 1995, alors que le transport ferroviaire de marchandises a reculé de 3,7% en France, il a augmenté de 8% et 13% respectivement en Allemagne et au Royaume-Uni : deux pays qui avaient fait, dès cette date, le choix d'ouvrir leur marché. Source : Ministère des transports. Site consulté le 26/03/2007 : [http://www.equipement.gouv.fr/\\_article\\_print.php3?id\\_article=1981](http://www.equipement.gouv.fr/_article_print.php3?id_article=1981)

<sup>272</sup> Sur la question de la diversité des modèles de libéralisation ferroviaire en Europe, voir la thèse de J. Coulier, (2004), en particulier le paragraphe 2.1.3, ou encore Héritier A. (2001).

tenter d'en expliciter les fondements économiques, avant d'en présenter une critique du point de vue de la théorie néo-institutionnaliste. Cette interrogation nous semble d'autant plus importante que la réforme des industries de réseau n'est pas une question anodine, comme le souligne avec intensité J-M. Glachant (2002).

***"La réforme des industries de réseaux est une des grandes transformations économiques des vingt dernières années. Ces industries présentaient jusqu'alors des caractéristiques qui semblaient les séparer de toutes les autres : économies d'échelle ou de gamme jusqu'au monopole naturel ; externalités puissantes, positives ou négatives ; avec une intégration verticale et horizontale poussée. Dans ce cadre, introduire des mécanismes concurrentiels et créer des marchés ouverts constituent une rupture et une innovation majeures [...]". J.-M. Glachant (2002), p. 425.***

Quels sont les soubassements économiques de la libéralisation des chemins de fer proposée par les autorités européennes ? Sur un plan théorique, la proposition de régulation du transport ferroviaire nous semble<sup>273</sup> s'inscrire en droite ligne des travaux de la nouvelle économie publique concernant la réglementation du monopole naturel (Kahn, 1971 ; Sharkey, 1982 ; Armstrong et *alii.*, 1994). Fondamentalement, si ces travaux justifient toujours une certaine forme d'intervention publique, cette intervention se veut la plus limitée possible. Leur proposition repose sur deux théories alternatives de la concurrence, mais non exclusives, la concurrence sur le marché et la concurrence pour le marché.

Dans le cas de la **concurrence sur le marché**, le réseau est ouvert à la concurrence et plusieurs compagnies (l'opérateur historique national et des nouveaux entrants) peuvent prétendre disposer des sillons et des droits au trafic, sur le même réseau. La concurrence ferroviaire s'apparente alors à la concurrence aérienne où la concurrence est visible pour le consommateur qui a le choix entre plusieurs opérateurs.

Dans le cas de la **concurrence pour le marché**, centrale pour le transport régional et local de voyageurs, la logique est très différente du cas précédent et accorde un rôle plus actif à la puissance publique. Il y a compétition ouverte pour obtenir un marché, mais une fois le marché emporté, le "gagnant", le concessionnaire reste seul présent pour mettre en œuvre le service commandé par l'autorité publique concédante. Dans le cas du transport régional, si la Région aura le choix de l'opérateur, l'utilisateur du transport régional ne l'aura pas. Le système est comparable à celui du marché de la distribution et de l'assainissement de l'eau en France, qui peut être géré en régie publique ou attribué, par concession.

Nous développerons successivement ces deux propositions théoriques en montrant d'abord les fondements économiques pour en présenter ensuite les limites du point de vue néo-institutionnaliste.

### **1.2.1. Des réformes ferroviaires à la croisée de la concurrence sur le marché et de la concurrence pour le marché**

Nous soutiendrons la thèse selon laquelle la politique de régulation du chemin de fer menée par l'Union européenne s'inscrit dans une conception bien particulière des industries de

---

<sup>273</sup> La lisibilité théorique de ces réformes de la réglementation ferroviaire européenne présente le risque d'être opacifiée par deux phénomènes, rendant notre interprétation plus complexe et discutable. D'une part, cette réglementation apparaît par étape, très progressivement, et ne constitue pas un ensemble cohérent et achevé. D'autre part, la réglementation retenue se trouve souvent être plus le produit de compromis politiques entre des forces opposées que l'expression directe de théories économiques bien comprises, comme le souligne le juriste Gérardin D., (1999).

réseau (1) et se trouve à la croisée de la théorie des marchés contestables (2) et de la concurrence "pour" le marché (3). En pratique, la proposition européenne de régulation du transport ferroviaire conjugue deux termes, une **désimbrication** ("unbundling") des activités, dissociant verticalement la production du service de la gestion de l'infrastructure, et une ouverture de ce secteur aux mécanismes de marché, selon diverses modalités propres à chaque type de trafic.

#### **1.2.1.1. La nouvelle économie des industries de réseau**

Nous formulerons la proposition selon laquelle la libéralisation du chemin de fer menée par la Commission européenne n'est en rien indépendante d'un schéma d'ensemble qui concerne toutes les industries de réseau. La réforme des transports ferroviaires, s'analyse alors, comme une déclinaison des autres réformes des industries de réseau, visant à aligner l'organisation du transport ferroviaire sur celle des autres réseaux (Curien N., 1994 ; CGP, Stoffaes, 1995 ; Boiteux, 1999 ; CGP, Bergougnoux, 2000).

Inspirée de la pratique de déréglementation des industries de réseau américaines initiée dans les années soixante-dix, une doctrine européenne de réglementation des industries de réseau s'est progressivement constituée au cours des années quatre-vingt<sup>274</sup>. Elle a donné lieu à l'adoption par la Commission européenne, de plusieurs directives, visant à introduire la concurrence dans des activités souvent organisées de façon monopolistique au sein des Etats membres<sup>275</sup>. Cette doctrine remet fondamentalement en cause la régulation précédente que Benzoni et Rogi (1993) qualifient de doctrine du "monopole naturel des services publics". Cette dernière justifiait l'intervention publique sur la base de deux caractéristiques, le monopole naturel (et des rendements croissants) et de fortes externalités (en faisant un bien public impur au sens de Samuelson). Les auteurs l'expliquent, moins par une dérive libérale de la Commission, que par l'absence d'outils juridiques adéquats pour obliger les entreprises à coopérer.

Fondamentalement cette doctrine, qui repose sur l'instauration d'une dichotomie entre activité de gestion de l'infrastructure et activité de fourniture de services associés à l'exploitation de cette infrastructure, redéfinit en profondeur les frontières des activités de monopole, et peut être illustrée par la figure suivante que nous emprunterons à L. Benzoni et M. Rogi (1993).

---

<sup>274</sup> Benzoni L., Rogi M., (1993), "La réglementation des réseaux en Europe – Une doctrine à la recherche de ses fondements économiques", *Revue d'Economie Industrielle*, n°63, 1<sup>er</sup> trimestre, p. 261.

<sup>275</sup> Selon Benzoni et Rogi (1993, p. 263), initialement, l'intervention de Bruxelles dans les industries de réseau a été provoquée par des dysfonctionnements de l'interconnexion technique et tarifaire poussant de grands utilisateurs, voire certains exploitants publics, à s'adresser à la Commission afin de résoudre des problèmes persistants dans l'organisation de flux transfrontaliers.



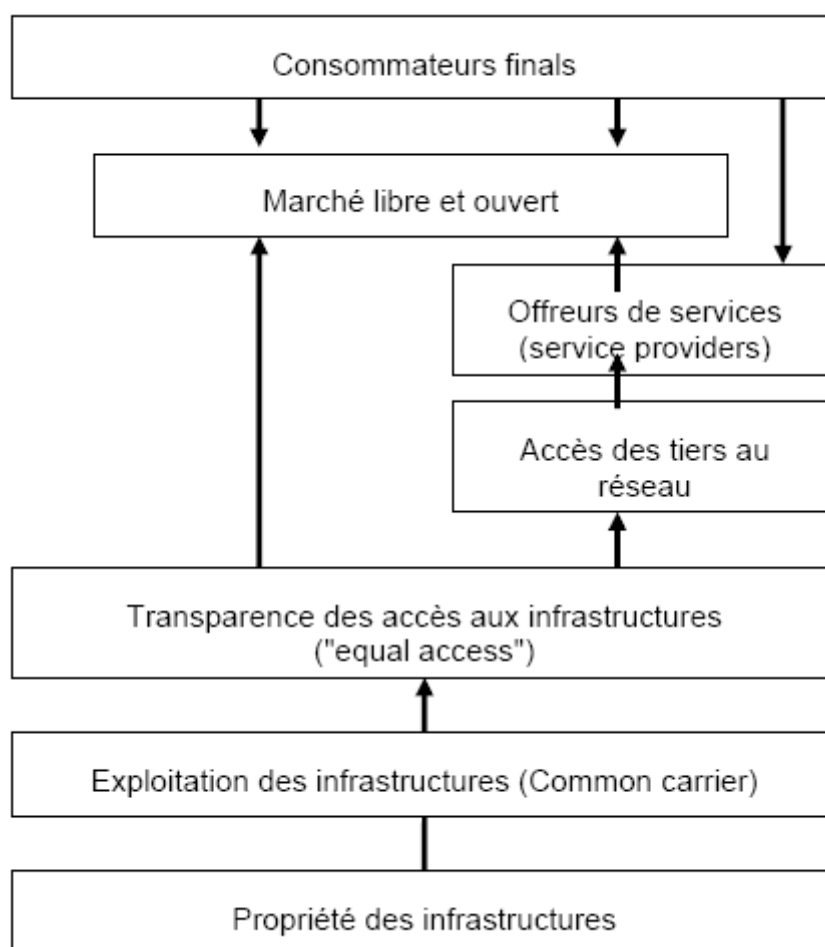


Figure 2.8 – Schématisation de la doctrine de la Commission en matière de réforme des industries de réseau.

Source : L. Benzoni et M. Rogi (1993), p. 266.

Comment ce schéma de réforme de la régulation des industries de réseau se traduit-il dans le cas de la réforme du transport ferroviaire soutenue par les autorités européennes ?

Nous reprendrons à notre compte la lecture que propose C. Barrère (1998b, p. 43) de la directive 91/440/CEE. Le parallélisme avec l'explication proposée par L. Benzoni et M. Rogi est manifeste. Selon C. Barrère, la doctrine de l'Union européenne tend à promouvoir une nouvelle organisation des chemins de fer, non plus intégrée sous forme d'une entreprise unique (publique) et d'une régulation principalement non marchande, mais sur la base de trois niveaux séparés, suite à une désintégration verticale ("unbundling"), et d'une régulation mixte, principalement marchande :

- Le niveau de la responsabilité quant à la consistance des infrastructures ferroviaires est confié à l'Etat payeur, responsable du développement de l'infrastructure<sup>276</sup> ;
- Le niveau de la gestion de l'infrastructure, qui concerne son installation et son entretien, mais aussi la gestion des systèmes de régulation et de sécurité. Il peut être dévolu à des entités publiques (Etat, Collectivités, entreprises publiques) ou être confiée à des entreprises privées<sup>277</sup> ;

- Le niveau de l'exploitation des infrastructures. Il est dévolu à des "entreprises ferroviaires", publiques, mixtes ou privées, mais devant se comporter comme des entreprises commerciales qui mettent en œuvre un comportement de marché et tendent vers l'équilibre financier<sup>278</sup>. Clientes du gestionnaire de l'infrastructure, les entreprises ferroviaires lui paient une redevance pour l'utilisation de l'infrastructure ;
- On pourrait éventuellement ajouter un quatrième niveau, celui du consommateur libre de choisir son prestataire de transport.

Les fondements économiques d'une telle approche sont clairs et supposent la **séparabilité technico-économique** des deux activités d'infrastructures et de prestations de services. Si la première peut rester soumise à un statut monopolistique et à une propriété publique, la prestation de services doit faire l'objet d'une libre concurrence. L'ouverture du marché à la concurrence pour les services de réseau s'organise sur la base d'une promotion de la **contestabilité** qui implique l'arrivée de **nouveaux entrants** et donc la **suppression des droits exclusifs** accordés au monopole historique.

Comme le souligne T. Pénard (2002), l'accès au marché dans les industries de réseau constitue une pratique juridiquement intéressante qui remet en cause les droits de propriété de l'opérateur historique sur une partie de ses actifs. Cette remise en question se traduit par une limitation de ses droits d'usage l'obligeant à fournir à ses concurrents un accès aux infrastructures (aux facilités essentielles) selon des conditions imposées par le Législateur en termes de prix ou de modalités techniques.

Tous les économistes ne sont pas certains de l'efficacité de la séparation de la gestion opérationnelle de l'infrastructure et du service, en tout cas pour toutes les industries de réseau. L. Benzoni et M. Rogi (1993) en doutaient, ne pensant pas objectivement réalisable la séparabilité technico-économique entre les infrastructures et les services du fait que l'offre de service ne constitue ni un bien strictement complémentaire de l'offre d'infrastructure, ni un bien privé totalement divisible, mais au contraire, une production jointe de l'infrastructure. Ces auteurs en concluaient à la faible pertinence de la théorie des marchés contestables dans ce cas.

***"Dans ce cas, la séparation infrastructures/services-joints n'est pas évidente, et elle ne peut se fonder sur une théorie des formes de marché, comme celle des marchés contestables, mais sur une théorie organisationnelle de la firme.", Benzoni et ali., (1993), p. 268.***

M. Boiteux (1999, p. 898) allait dans le même sens et doutait explicitement de l'efficacité de la séparation dans le cas du chemin de fer. Fondamentalement, sa critique portait sur l'approche jugée beaucoup trop uniforme de la réforme européenne des industries de réseau, qui de son point de vue, obsédée par le "devoir de lutter contre les conservatismes", ne laisse pas suffisamment de place à une analyse des spécificités des techniques et des métiers, au risque d'un certain dogmatisme.

***"Ce qui était évident pour les routes et bons pour les télécoms, on l'a donc fait aussi pour les compagnies de chemins de fer où, dorénavant, l'un gère les infrastructures et les autres font circuler les trains – ce qui se défend pour les trains de marchandises (liberté des horaires), ou pour quelques wagons spéciaux (les wagons-lits...), mais pas pour les trains de voyageurs eux-mêmes.", M. Boiteux, (1999), p 898.***

Plus récemment, F. Barale (2000) a proposé une critique de la nouvelle économie des réseaux et du principe de séparation recommandée par les autorités européennes. A partir

des thèses de Cournot, cet auteur soutient que cette séparation n'est pas économiquement fondée, en tout cas, comme principe général déterminé *a priori*.

### **1.2.1.2. La théorie des marchés contestables appliquée au transport ferroviaire**

Au-delà de cette approche en termes de couches, respectueuse du caractère d'industrie de réseau, la doctrine européenne en matière de régulation ferroviaire laisse une large place à la théorie des marchés contestables pour promouvoir une concurrence efficace au niveau de l'exploitation du service de transport par chemin de fer.

Que nous enseigne la théorie des marchés contestables ?

Cette théorie (Baumol W. et *alii.*, 1982) repose sur l'affirmation que, même en l'absence d'atomicité, et plus encore en situation de monopole naturel, les effets bénéfiques de la concurrence restent possibles sous certaines conditions, dite de contestabilité du marché. La mission du régulateur sectoriel est d'obtenir les conditions nécessaires et suffisantes à la contestabilité et non de s'attacher à la structure du marché (au nombre de participants au marché).

Un marché est parfaitement contestable si deux conditions sont réunies, la liberté d'entrée et la liberté de sortie. La première de ces conditions, la liberté d'entrée signifie que tous les entrants potentiels bénéficient des mêmes demandes et des mêmes techniques de production que les firmes installées. La seconde de ces conditions, la liberté de sortie implique l'absence de coût irrécouvrable ou "sunk costs". Il importe donc qu'un faible montant de frais spécifiques soit engagé de manière irréversible par les firmes présentes. En d'autres termes un marché sera dit contestable, s'il est possible, pour toute entreprise intéressée par cette industrie, de s'engager sur ce marché (liberté d'entrée) et d'en sortir sans coûts prohibitifs (liberté de sortie).

Sur les marchés contestables, les configurations d'équilibre, si elles existent, sont efficaces, dans le sens où le nombre de firmes présentes – et la distribution de la production – minimise le coût de production total de l'industrie. Sur de tels marchés, le prix offert ne pourra donc s'éloigner du coût marginal sous peine de voir entrer de nouveaux offreurs. Comme le souligne F. Barale (2000, p. 13), dans ces circonstances, les phénomènes d'inefficience de la production sont donc transitoires, car ils constituent une invitation à l'entrée de nouveaux concurrents.

Cette théorie propose une vision novatrice et opérationnelle de la régulation des marchés en situation de monopole naturel. Les pouvoirs publics sont tenus d'assurer que l'entrée sur le marché est toujours possible au moindre coût, puisque la concurrence potentielle suffit à assurer une organisation industrielle efficace de l'industrie. Dans les industries de réseau, la structure qui minimise le coût total de l'industrie (structure de marché d'équilibre) est celle qui repose sur la séparation entre la gestion de l'infrastructure et la gestion des services.

Quel usage l'Union européenne a-t-elle fait de la théorie des marchés contestables en matière ferroviaire ?

Cette théorie nous permet maintenant de mieux comprendre les fondements, et donc l'importance, de la directive 91/440/CEE, mais plus globalement de l'ensemble de la production réglementaire en matière ferroviaire<sup>279</sup>. Cette réglementation manifeste en effet l'attachement des autorités communautaires à créer les conditions d'une réelle contestabilité

<sup>279</sup> Plus globalement encore, la notion de contestabilité est au cœur de la politique de la concurrence (Glais M., 1998).

du marché ferroviaire. Elle vise, tout particulièrement, à permettre la plus grande liberté d'entrée possible pour tous les acteurs intéressés par ce marché.

Cette recherche de contestabilité se traduit précisément par deux dispositions de la directive 91/440/CEE.

- L'article 8 qui prescrit la séparation entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires. Ce découpage fonctionnel rend possible la mise à disposition de l'infrastructure, sur des bases non discriminatoires, à tous les opérateurs intéressés ;
- L'article 10 qui libéralise les droits d'accès à l'infrastructure en éliminant les barrières à l'entrée de type réglementaire et en ouvrant certains trafics [de marchandises initialement] à la concurrence d'opérateurs autres que les opérateurs historiques.

Par ces deux dispositions, les autorités communautaires, conformément aux prescriptions de la théorie, créent les conditions de la liberté d'entrée sur le marché du transport ferroviaire jusqu'alors très segmenté nationalement et réservé à un opérateur historique en situation généralement monopolistique.

Les paquets ferroviaires de 2002 et 2004 n'ont fait qu'approfondir ces premières dispositions en les précisant ou en élargissant le champ du trafic ouvert à la concurrence : le fret national est libéralisé par le second paquet ferroviaire et le transport de voyageurs par le troisième.

La volonté d'interopérabilité (directive 2004/50/CE) de la Commission peut aussi être interprétée comme un moyen d'obtenir la contestabilité du marché ferroviaire. Il est évident que plus les standards techniques sont différents, plus les coûts d'entrée sur un segment donné de trafic sont élevés, et moins le marché est contestable.

Par l'ensemble de ces dispositions réglementaires, il est clair que la Commission européenne vise à réduire les barrières à l'entrée, tant réglementaires que techniques, et donc vise à augmenter la contestabilité du marché ferroviaire.

Quels effets la Commission européenne attend-elle de ce surcroît de contestabilité ? Le modèle prévoit que la concurrence potentielle exerce plusieurs effets vertueux que nous pouvons regrouper en deux ensembles.

- Des économies organisationnelles d'abord. Si le marché est parfaitement contestable, la firme, même monopolistique, devra adopter la technologie la plus efficiente, sous peine de voir d'autres firmes s'engager sur le marché et le faire à sa place. Nous retrouvons ici une des propriétés de la concurrence, à savoir sa faculté à sélectionner les meilleurs et les solutions les plus efficientes.
- Des pressions concurrentielles ensuite. La contestabilité du marché amènera la firme à réduire sa capture de rente de monopole de crainte de voir d'autres firmes investir le marché pour en profiter. Fondamentalement, une plus grande contestabilité du transport ferroviaire vise à remettre en cause le pouvoir de marché des exploitants historiques.

Mais la recherche de contestabilité comporte également des inconvénients et le bénéfice net ne sera positif que si les avantages l'emportent sur ces inconvénients. Dans le cas du transport ferroviaire, ces inconvénients concernent le risque d'affaiblissement de certains effets économiques liés au caractère de monopole naturel de l'exploitation du chemin de fer, tels les économies d'échelle, d'envergure et de réseaux<sup>280</sup>. Les autorités communautaires

<sup>280</sup> Notre propos s'inspire de l'argumentation, très critique à l'égard de la libéralisation, soutenue par C. Barrère (1998a, pp. 60-67).

ont donc fait le pari que la contestabilité est porteuse de bénéfices nets pour la collectivité. Nous résumerons ce pari par le schéma suivant 2.9.

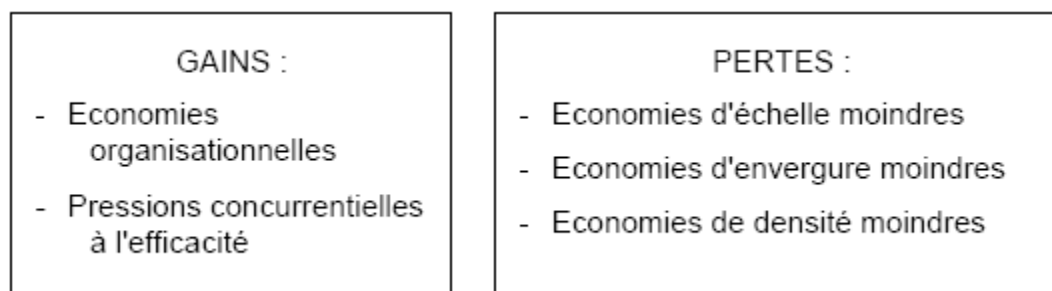


Figure 2.9 – Les autorités communautaires : le pari des bénéfices de la contestabilité.

Source : Elaboration propre.

### 1.2.1.3. La concurrence "pour" le marché : base théorique de la réglementation des services publics de transports régional et local de voyageurs

Le modèle économique d'ouverture à la concurrence des instances européennes proposé pour le trafic intérieur de voyageurs, et en particulier pour le trafic régional et local, est d'une nature différente du modèle général exposé ci-dessus. Transcrit par le règlement OSP, il s'appuie sur le modèle de la concurrence *pour* le marché, déjà largement sollicité dans les TPU, mais aussi très largement dans les délégations de service public pratiquées depuis longtemps en France.

Après avoir présenté les présupposés théoriques de ce modèle, nous nuancerons les espérances de ceux qui pourraient voir dans ce mode de coordination une solution optimale à même de résoudre tous les problèmes de régulation d'une situation de monopole naturel.

Le principe de l'attribution de droits exclusifs par la puissance publique à un concessionnaire (privé), par un mécanisme d'enchère, est un schéma ancien, très répandu dans la gestion des services publics locaux (eau, assainissement, éclairage, propreté). Il est devenu depuis peu un élément essentiel de la régulation des secteurs relevant du monopole naturel.

Si l'on doit à H. Demsetz (1968) d'avoir rappelé et approfondi le mécanisme de mise en concurrence du droit de servir la demande, son origine remonte à E. Chadwick (1859). Ce dernier, s'interrogeant sur les modes de gestion des services d'intérêt général, avait montré, par une comparaison portant sur différents services locaux au Royaume-Uni et en France, que la concurrence permanente entre plusieurs opérateurs donne de moins bons résultats que la mise en concurrence périodique portant sur l'attribution de droits exclusifs ("concurrence pour le marché")<sup>281</sup>.

La proposition de Demsetz (1968), en faveur d'un mécanisme concurrentiel d'attribution de concessions par enchère ("franchise bidding"), fait suite à une interrogation sur la légitimité de placer les industries de réseau sous tutelle d'agences publiques de régulation ("Why Regulates Utilities ?"). Ce questionnement vient s'inscrire dans un vaste mouvement de remise en question des principes de l'économie du bien-être (Pigou, 1920 ; Hotelling, 1938 ; Lerner, 1944 ; Samuelson, 1979), qui prescrivait de soumettre les industries de

<sup>281</sup> Pour une présentation approfondie de la concurrence pour le marché et une comparaison avec la concurrence sur le marché, voir M. Mougeot et F. Naegalen (1995).

réseau à une tutelle, publique et à les organiser en entreprises intégrées ou quasi-intégrées (Glachant, 2000).

Selon Demsetz (1968), le "franchise bidding" se présente comme une solution optimale face aux problèmes de coordination des échanges posés par les situations de monopole naturel, et ce, pour deux raisons. La première raison tient à la compétition potentielle qui devait s'exercer entre les candidats à l'enchère, les amenant à se discipliner et à aligner leur intérêt sur l'intérêt général. Il en résulte alors, que même en situation de monopole, le prix pratiqué tendra vers le prix concurrentiel (le coût moyen). La seconde raison de la supériorité de ce mode de gestion des monopoles tient au faible rôle tenu par les pouvoirs publics en comparaison avec la réglementation traditionnelle. Ces derniers se devraient principalement d'organiser l'enchère. Ce rôle se réduit, en effet, pour l'essentiel, à l'organisation de l'enchère.

Le bon fonctionnement de la "competition for the field" suppose que soient remplies un certain nombre de conditions. La théorie en identifie trois, la crédibilité des offres, le caractère prohibitif des comportements de collusion et l'absence de capture des pouvoirs publics.

Pour prendre l'exemple des chemins de fer, la crédibilité des offres signifie la possibilité pour les nouveaux entrants de pouvoir accéder aux marchés des inputs nécessaires à la réalisation du service ferroviaire, à savoir aux gares, aux quais, aux matériels roulants et aux services d'entretien et de maintenance des trains, sans compter aux personnels qualifiés. Cette question renvoie, dans le langage du droit communautaire, à la notion de "facilités essentielles"<sup>282</sup>.

Des comportements de collusion entre prétendants auraient l'effet de réduire tous les bénéfices attendus de la mise en concurrence. Il importe que la probabilité des sanctions et leur coût soient suffisamment prohibitifs pour annihiler les profits attendus d'une éventuelle coalition. L'efficacité du "franchise bidding" suppose également que le nombre de prétendants soit suffisant pour permettre une réelle compétition entre eux.

Enfin, il importe que les pouvoirs publics exercent un choix neutre entre les compétiteurs, guidés uniquement par la volonté de choisir le meilleur.

Au-delà de ces avantages, la concurrence pour le marché souffre d'un certain nombre de limites, en particulier en situation d'incertitude et d'incomplétude contractuelle.

### **1.2.2. Mise en perspective néo-institutionnaliste de la proposition européenne de libéralisation du transport ferroviaire**

L'économie néo-institutionnaliste nous semble apporter un éclairage particulier sur deux dimensions essentielles à notre analyse : l'efficacité de la franchise, comme mode optimal de régulation du transport régional de voyageurs, et la pertinence d'une vision uniforme de la réforme des industries de réseau.

#### **1.2.2.1. Une critique néo-institutionnaliste de la proposition de "franchise bidding"**

---

<sup>282</sup> Pour une discussion de ces questions, dans l'optique de l'application du règlement OSP aux services régionaux de transport de voyageurs en France, voir Gauthier-Lescop et Lévêque, (2006).

De nombreux travaux, dans l'optique néo-institutionnaliste<sup>283</sup>, ont porté sur l'analyse des limites du mécanisme de "franchise bidding", à la suite notamment de V. Goldberg (1976, 1980) et bien évidemment d'O. Williamson (1976, 1985). Selon Goldberg, le point limite de la franchise réside dans la contractualisation. A chaque fois que la détermination du prix n'est pas le seul enjeu du processus contractuel, mais que la qualité du service, la réalisation de prestations spéciales, la durée du contrat et la forte probabilité d'ajustements futurs qui en résulte, ou enfin, la volonté de s'assurer de la continuité du service constituent des dimensions essentielles de la transaction, alors le mécanisme d'enchère n'est plus nécessairement le plus efficace.

Williamson, dans le cadre d'une réflexion générale sur l'encadrement des transactions par les institutions, se demande si le mécanisme concurrentiel de "franchise bidding" permet de supprimer toute tutelle *ex post* par les autorités publiques de réglementation. Introduisant dans l'analyse les notions d'actifs spécifiques et d'incertitude, sa réponse est nuancée. La présence d'actifs spécifiques entraîne une dépendance mutuelle entre les co-contractants et rend moins crédible la menace de rupture du contrat de la part du concédant. Quant à l'incertitude, rendant impossible la rédaction *ex ante* d'un contrat complet, elle ouvre la possibilité d'éventuels comportements opportunistes pendant la réalisation du contrat. L'incomplétude de l'écriture *ex ante* du contrat et la disparition de la pression concurrentielle après l'attribution du contrat de concession aboutissent à supprimer *ex post* toute garantie crédible d'une exécution appropriée de cet accord. Williamson observe alors que les incitations à la "bonne et loyale" exécution du contrat dépendent, au final, de sa structure de gouvernance" et tout particulièrement de l'autorité dont dispose l'agence publique de réglementation.

Pour prolonger cette analyse, nous nous référerons à la discussion proposée dernièrement par Anne Yvrande-Billon (2008), spécialiste de la réforme ferroviaire britannique (Yvrande-Billon, 2002). A. Yvrande-Billon, se plaçant du point de vue de la théorie néo-institutionnaliste, distingue trois ensembles de limites à ce mode d'introduction de mécanismes de marché dans les secteurs présentant des caractéristiques de monopole naturel, qui en définitive, restreignent les bénéfices attendus des pressions concurrentielles. Ces limites concernent l'attribution des contrats, leur exécution et adaptation et leur réattribution.

L'attribution des contrats de concession de services publics par appel d'offre n'est pas exempte de faiblesses. Le problème principal réside dans la difficulté à mettre *effectivement* en concurrence les opérateurs *ex ante*, en raison de la complexité liée à l'écriture du contrat. La rédaction des principes de sélection bute notamment sur le dilemme "flexibilité / gestion de l'opportunisme". Comment, en situation d'incertitude forte concernant les états de nature futurs, concilier une spécification précise des caractéristiques du service attendu sans bloquer les possibilités d'adaptation et d'ajustement du contrat face aux innovations technologiques et aux changements de la demande ? De même, si un contrat trop précis aura l'inconvénient de réduire le nombre de candidats, un contrat trop lâche prêterait le flanc au risque de comportement d'anti-sélection, en facilitant la candidature de prétendants trop optimistes ou encore opportunistes. Dans les deux cas, la sélection n'aboutira pas à retenir le candidat le plus efficace. Face à ces difficultés, la littérature montre que le choix entre appel d'offre et négociation dépend principalement du degré de complexité et d'incertitude des transactions.

---

<sup>283</sup> Cette présentation doit beaucoup à l'article de J.-M. Glachant, (2002), "L'approche néo-institutionnelle de la réforme des industries de réseaux", *Revue Economique*, vol. 53, n°3, pp. 425-435.

| Complexité / Incertitude ? |  |                      |
|----------------------------|--|----------------------|
| Oui                        |  | Non                  |
| Contrat Cost Plus          |  | Contrat à Prix fixes |
| Négociation                |  | Appel offre          |
| Réputation                 |  | Nombre de candidats  |

*Figure 2.10 – Le choix du mode d'attribution du contrat selon la théorie néo-institutionnaliste.*

Source : Yvrande-Billon (2008), d'après Bajari-Tadelis, (2001) ; Bajari-McMillan-Tadelis, (2003).

La théorie montre que des parades sont possibles consistant notamment à préférer des processus de mise aux enchères graduelles à un processus de type "big bang franchising", ou encore, à incorporer des clauses d'obligations de performances assorties de pénalités<sup>284</sup> ou, à définir *ex ante*, le plus précisément possible, l'allocation des risques commerciaux, industriel et sur investissement.

Le deuxième ensemble de limites a trait aux problèmes d'exécution et d'adaptation du contrat. La sélection concurrentielle du concessionnaire ne garantit pas automatiquement une exécution loyale et sincère du contrat, respectueuse des intérêts du concédant. Selon plusieurs auteurs, et notamment O. Williamson (1976), Priest (1993) ou encore Armstrong et alii. (1994), les problèmes qui peuvent se rencontrer durant la phase d'exécution des contrats de concession de service public attribués par appel d'offre s'apparentent fondamentalement à ceux rencontrés, lorsque ces mêmes services sont réglementés par une agence de régulation ou que ces contrats de concession donnent lieu à une attribution par négociation.

Le premier problème est celui de la faible crédibilité de menace de sanction du concédant, et en particulier de rupture du contrat, qui tient au fait que le remplacement d'un concessionnaire avant le terme de son contrat est un processus long, coûteux et donc dissuasif pour le concédant, sans compter le risque de rupture du service. Un deuxième problème, redevable de l'incomplétude des contrats et de l'opportunisme des agents, aboutit à rendre délicat le contrôle et la sanction du concédant. Comment éviter en particulier que le concessionnaire revienne sur ses promesses en termes de prix, de qualité et d'investissement (Williamson, 1976) ? La littérature propose de multiples parades à ces difficultés. Nous retiendrons parmi celles-ci la proposition de création d'une agence de réglementation, ou pour le moins, de supervision, spécialisée dans l'évaluation et l'administration des contrats (Goldberg, 1976 ; Williamson, 1976). Une autre parade peut être trouvée dans l'activation de la contrainte de réputation du concessionnaire, et dans des mécanismes permettant de rendre transparentes les responsabilités en cas de conflits, afin que la réputation joue pleinement (Zupan, 1989, Prager, 1990).

Le troisième ensemble de limites concerne la réattribution des contrats. Rien ne garantit, *a priori*, que les mécanismes concurrentiels d'attribution des concessions permettent de surmonter le risque de prime au compétiteur en place lors des réattributions.

<sup>284</sup> Yvrande-Billon souligne que cette solution fut retenue pour la mise aux enchères des concessions d'exploitation du réseau ferré britannique (Preston-Root, 1999 ; Preston et alii., 2000).



La présence d'une forte concurrence au stade initial d'attribution du contrat ne garantit pas la présence d'un grand nombre d'offres lors du renouvellement<sup>285</sup>.

Selon la théorie des coûts de transaction, l'intensité concurrentielle dépendra de l'importance des actifs irrécouvrables (humains ou physiques spécifiques) qui créent une relation de dépendance bilatérale. Il est fréquent que le gagnant du contrat initial acquière un avantage de coût du fait de l'expérience acquise. Il se crée même souvent une véritable dépendance bilatérale, le fournisseur devenant dépendant de son client du fait de la réalisation d'actifs spécifiques, notamment en capital humain, et symétriquement, le client devient lui aussi captif vis-à-vis de son fournisseur, qui lui propose un service totalement spécifique sans équivalent. Williamson (1985) qualifie de "transformation fondamentale", cette mutation d'une relation anonyme, propre au marché, en une contractualisation spécifique, dans laquelle l'identité des parties importe. J. Tirole (1999) évoque le passage d'une situation concurrentielle à une situation d'offre bilatérale. Aucune des deux parties n'a alors intérêt à ce que la relation soit interrompue, ce qui n'empêche pas chacune d'elle de chercher à exploiter la quasi-rente qui naît de cette relation<sup>286</sup>.

En outre, la durée de vie des actifs complexifie la problématique de renouvellement des contrats de concession. La logique veut que la durée du contrat soit équivalente à la durée de vie des actifs physiques impliqués dans la relation contractuelle. Les problèmes d'exécution et d'adaptation, déjà évoqués, seront d'autant plus aigus que celle-ci est élevée. Des alternatives, plus ou moins efficaces, résident dans les mesures qui facilitent le transfert de capital, mais aussi de personnels entre les concessionnaires. Nous retrouvons ici la problématique des coûts irrécouvrables.

Nous serions tentés de partager la conclusion de A. Yvrande-Billon (2008) pour qui "l'approche par la théorie des coûts de transaction permet de mettre en évidence les obstacles à la coordination de la fourniture de services publics par des mécanismes de marché et de montrer que le choix du "franchise bidding" n'est efficace que sous certaines conditions." Il en résulte pour notre objet, et tout spécialement du fait de la complexité particulière de la coordination des activités de transport ferroviaire, que le recours aux appels d'offre, proposé par les instances communautaires, pour l'attribution des services locaux et régionaux de voyageurs, soit réalisé avec beaucoup de prudence et un réel pragmatisme.

Au final, nous retrouvons ici les conclusions habituelles soutenues par la théorie néo-institutionnaliste, selon laquelle aucun choix institutionnel (marché *versus* réglementation) ne s'impose a priori pour gouverner les transactions de services publics. La décision d'introduire des mécanismes concurrentiels doit être prise au regard des gains et des coûts (de transaction) qu'ils engendrent.

#### **1.2.2.2. La critique néo-institutionnaliste d'une vision uniforme de la réforme des industries de réseau**

<sup>285</sup>

Il est intéressant de constater combien est souvent faible le nombre de contrats qui changent de main lors de leur renouvellement. L. Guérin-Schneider et alii. (2003) montrait que dans le cas des concessions d'eau et d'assainissement en France, moins de 10% des contrats changeaient de destinataire lors des réattributions. W. Roy (2007) dans le cadre des contrats de délégation de service public de transport public urbain aboutissait à des conclusions similaires.

<sup>286</sup>

Cette proposition théorique nous semble présenter un grand intérêt explicatif pour notre étude, et tout particulièrement vis-à-vis de ce que nous qualifierons de "paradoxe des Présidents de Région". Ces derniers, bien que ne cachant pas leur nombreux sujets de mécontentement vis-à-vis de la SNCF, proclament généralement en parallèle, leur attachement à poursuivre la contractualisation avec elle et ne pas vouloir faire jouer les possibilités d'appel d'offre pour la remplacer.

Etudiant la capacité du "franchise bidding" à permettre la suppression de toute tutelle par des autorités publiques de réglementation, Williamson (1976, 1985) avait été amené à distinguer deux types d'industries de réseau ainsi que deux modalités de réformes : les activités, telles le transport routier et aérien, pour lesquelles les mécanismes concurrentiels introduits *ex ante* dans le contrat suffisent à l'encadrement des transactions du fait de la faible présence d'actifs spécifiques et d'une faible incomplétude contractuelle ; et inversement, les activités de réseau qui laissent peu de place à la menace concurrentielle, une fois le contrat rédigé et la dévolution de service attribuée. C'est le cas tout particulièrement de l'électricité et du transport ferroviaire, secteurs où le besoin de régulation restera fort.

Prolongeant ces travaux, aux réformes des industries de réseau menées en Europe, J.-M. Glachant (2002), aboutit à des conclusions similaires. Selon lui, l'analyse économique néo-institutionnaliste ne constate pas d'uniformité des caractéristiques transactionnelles dans les industries de réseau, ni d'uniformité de leurs réformes. La variété des réformes des industries de réseau trouve des raisons objectives dans les difficultés à contractualiser les services d'usage des infrastructures. Les industries de réseau semblent se caractériser par une grande variété d'arrangements contractuels et par l'importance jouée par la dimension contractuelle dans l'organisation des transactions. Les mécanismes de prix sont présents, mais la dimension contractuelle ne peut se réduire à eux. L'auteur fait également observer que la disparition des **agences de réglementation** n'est pas acquise d'emblée, elle n'est possible que sous certaines conditions, l'absence de dépendance individuelle de l'utilisateur de l'infrastructure à l'égard de l'opérateur de ces infrastructures.

Etudiant quatre industries de réseau, le transport routier, le transport aérien, les télécommunications et l'électricité, Glachant (2002) montre combien chaque industrie de réseaux, mais aussi la réforme de chacune d'elle, constitue un cas particulier. Nous proposons une synthèse de son analyse, à laquelle nous avons ajouté le cas du transport régional de voyageurs, par la figure suivante.

|                                 | Gestionnaire d'infrastructure         |                                            | Opérateur historique                |                                                       | Importance du Régulateur sectoriel |
|---------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------|
|                                 | Dépendance des producteurs du service | Possibilité d'infrastructures alternatives | Maintien de l'intégration verticale | Exercice de missions de services publics / universels |                                    |
| Transport routier               | Nulle                                 | Oui, forte                                 | Inexistante                         | Non                                                   | Non                                |
| Transport aérien                | Oui                                   | Oui, forte                                 | Non                                 | Possible                                              | Non                                |
| Télécom.                        | Oui                                   | Oui, faible                                | Oui                                 | Oui, forte                                            | Oui, nécessaire                    |
| Electricité                     | Oui, très grande                      | Non                                        | Non                                 | Oui, forte                                            | Oui, nécessaire                    |
| Transport régional de voyageurs | Oui, très grande                      | Non                                        | Non                                 | Oui, forte                                            | Oui, nécessaire                    |

*Figure 2.11 – L'analyse des réformes de industries de réseau selon la théorie néo-institutionnaliste.*

Source : Elaboration propre, à partir de Glachant (2002).

L'analyse de J.-M. Glachant (2002) rejoint les conclusions de M. Boiteux (1999), qui, s'interrogeant sur la nature de la régulation optimale des monopoles naturels, aboutissait à une vision différenciée de la régulation des industries de réseau en fonction des caractéristiques fondamentales de ces monopoles de service public, trop souvent considérés, à tort, comme analytiquement homogène. Selon M. Boiteux (1999), il importe de distinguer trois catégories de monopole et donc trois types de régulations optimales : 1) les entreprises de service public pour lesquelles le monopole du produit implique celle du service. Face à cette situation où le pouvoir de marché du monopole est élevé, la régulation doit être forte et porter sur les tarifs (électricité) ; 2) les entreprises de service public pour lesquelles le monopole du produit n'implique pas de monopole de service (gaz) ; la solution réside alors dans une "régulation du marché". 3) Les monopoles légaux historiques qui ont perdu leur propriété de monopole naturel, suite à l'évolution des techniques (télécommunication) ; la régulation doit veiller à assurer une concurrence équitable dans l'accès aux infrastructures notamment. La figure suivante précise les types de régulation dans la perspective proposée par M. Boiteux.

| Type de monopole                                                            | Caractéristiques économiques                                                                                      | Exemples                                                    | Régulation optimale                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Double monopole : produit et service                                        | Bien non substituable. Forte dépendance des clients. Pouvoir de marché du monopole élevé. Fort pouvoir tarifaire. | Distribution de l'eau (monopoles locaux).                   | Mise aux enchères de la concession à la plus faible subvention. Solution imparfaite car probabilité de révision contrat et de comportements opportunistes. |
|                                                                             |                                                                                                                   | Electricité (EDF).                                          | Régulation tarifaire.                                                                                                                                      |
| Monopole du produit sans monopole du service                                | Bien fortement substituable. (Concurrence par l'avion ou la route pour le transport). Faible pouvoir tarifaire.   | Distribution du Gaz (EDF).                                  | Régulation du marché : laisser jouer les forces du marché et veiller au bon fonctionnement de la concurrence.                                              |
|                                                                             | <i>Idem.</i>                                                                                                      | Transport ferroviaire (SNCF).                               | <i>Idem.</i> Mais, pour lignes non rentables validées par la Collectivité, mise aux enchères de la concession.                                             |
| Monopoles légaux historiques ayant perdu leur propriété de monopole naturel | Bien fortement substituable. (Concurrence par l'avion ou la route pour le transport). Faible pouvoir tarifaire.   | Transport aérien (ligne à fort trafic) ; Télécommunication. | Régulation du marché : veiller au bon fonctionnement de ces jeunes marchés et assurer une concurrence équitable.                                           |
|                                                                             | <i>Idem.</i>                                                                                                      | Avions (Air France).                                        | Distinction lignes rentables et non rentables. Pour les 2°, mise aux enchères de la concession.                                                            |

*Figure 2.12 – Monopole légal de service public : proposition de réformes et de régulation.*

Source : Elaboration propre, à partir de Boiteux (1999).

Suite à cette présentation des caractéristiques de la profonde réécriture, encore en cours, de la législation européenne, et *in fine* de la régulation du transport ferroviaire en Europe, dans le sens d'une plus grande libéralisation, et après avoir recherché et discuté du point de vue néo-institutionnaliste les fondements économiques de la réforme de la régulation des transports ferroviaires, nous nous interrogerons sur la nature et sur les modalités des réformes ferroviaires menées en France dans ce contexte.

## **2. Les spécificités de la régulation ferroviaire en France depuis la régionalisation ferroviaire et la dérégulation européenne**

***"Les impulsions européennes connaissent des traductions très différenciées. Elles connaissent, en effet, un processus long d'intégration : décomposées, reformulées et digérées par le système législatif, qui les mêle à d'autres projets nationaux de réformes, elles sont finalement éprouvées par la pratique. Au bout de ce processus, les exigences européennes ressortent finalement complètement imprégnées de colorations nationales. Les raisons explicatives de ces variations sont liées aux caractéristiques nationales structurelles et conjoncturelles des Etats membres.", F. Fragola, (2007), p. 40.***

Comment caractériser l'organisation de l'industrie ferroviaire en France aujourd'hui depuis les réformes ? Nous formulerons l'hypothèse selon laquelle les contours de l'actuelle régulation ferroviaire résultent d'une histoire particulière qui combine un mouvement historique long d'émergence des acteurs politiques locaux, qualifiée de régionalisation ferroviaire, et d'une adaptation de la réglementation européenne. Cette adaptation s'avère bien particulière au regard de celle pratiquée dans la plupart des autres pays européens, et singulièrement de la réforme britannique, qui est allée bien au-delà des exigences communautaires. Il en découle parfois l'idée d'une "France en retard" dans la modernisation du rail, qui souffrirait de l'emprise et des pesanteurs du monopole historique et des lobbies des cheminots.

## **2.1. L'organisation de la régulation ferroviaire en France : en cours de renouvellement**

Nous exposerons d'abord les étapes de la réforme de la régulation ferroviaire, et ensuite le schéma de la nouvelle organisation de la régulation ferroviaire en France.

### **2.1.1. Les trois étapes de la réforme de la régulation ferroviaire en France**

L'organisation actuelle de la régulation ferroviaire en France repose sur trois grandes étapes, marquées par cinq textes : la loi du 13 février 1997 qui crée RFF ; la loi SRU du 13 décembre 2000 qui généralise la régionalisation ferroviaire ; le décret 2003-194 qui transpose en droit interne les directives du "premier paquet ferroviaire" ; la loi 2006-10, qui transpose le "deuxième paquet ferroviaire" et enfin, en 2009, la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires<sup>287</sup>.

#### **2.1.1.1. La création de RFF et expérimentation de la régionalisation ferroviaire en 1997**

La première étape importante de la réforme ferroviaire française est la loi du 13 février 1997<sup>288</sup>, portant **création de Réseau Ferré de France (RFF)**<sup>289</sup>. Ce texte traduit la convergence, voire l'imbrication, des deux forces de mouvement à l'œuvre dans le paysage ferroviaire français, l'Europe d'un côté, les acteurs locaux de l'autre.

<sup>287</sup> Le texte du projet de loi a été adopté définitivement le 3 novembre 2009 par l'Assemblée Nationale, mais n'avait pas donné lieu à publication au JO lors de notre rédaction.

<sup>288</sup> Loi 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau ferré de France en vue du renouveau du transport ferroviaire, JO du 15 février 1997.

<sup>289</sup> La loi 97-135 est complétée par trois décrets d'application, le décret 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF, JO du 7 mai 1997 ; le décret 97-445 du 5 mai 1997 portant constitution du patrimoine initial de l'établissement public RFF, JO du 7 mai 1997 ; et le décret 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national, JO du 7 mai 1997.

D'une part, cette loi organisait la **séparation institutionnelle** entre le gestionnaire d'infrastructures (GI), RFF et l'entreprise de transport ferroviaire qui exploite le réseau, la SNCF ; elle mettait donc la législation française en conformité avec la directive européenne 91/440/CEE. Conformément à cette même directive, elle cherchait à assainir la situation financière de l'exploitant ferroviaire en allégeant la dette de la SNCF (transférée à RFF) et en définissant un projet industriel. En confiant la propriété des infrastructures ferroviaire à un établissement public nouveau, RFF, cette loi achevait de rompre l'unité et la logique de monopole ancestrale qui régissait le système ferroviaire français depuis la loi fondatrice du 11 juin 1842<sup>290</sup>.

D'autre part, cette loi développait, **à titre expérimental**, la **logique de régionalisation**, visant à asseoir l'autorité des élus locaux sur les dessertes qui les intéressent. A ce titre, elle (article 15) prévoyait une nouvelle étape de la décentralisation, en confiant aux régions concernées par l'expérimentation, la fonction d'autorité organisatrice (AO) des services régionaux de voyageurs de la SNCF<sup>291</sup>. L'expérimentation était alors prévue pour une durée de 3 ans, à compter du 01 janvier 1997.

Six Régions ont été choisies parmi les Régions candidates : l'Alsace, le Centre, le Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. A ces régions riches et/ou urbaines, s'est rajoutée le 01 janvier 1999 une Région plus pauvre et plus rurale, le Limousin. Pour la durée de l'expérimentation, deux types de conventions devaient être passées par chacune des régions pilotes : une convention Etat/Région précisant en particulier les modalités des engagements financiers de l'Etat, et une convention Région/SNCF qui définissait les rôles respectifs de l'AO et de l'exploitant ferroviaire, ainsi que les conditions financières de l'exploitation de ce service de transport. Au terme de cette expérimentation, la loi (article 17) prévoyait une évaluation de cette régionalisation ferroviaire et des conséquences de la création de RFF sur l'assainissement financier de la SNCF.

Certains voient également dans cette loi 97-135, "une solution nationale à un problème national" (Fragola, 2007, p. 46). Cette proposition fait écho au fait que cette première réforme de la régulation ferroviaire en France faisait suite, dans un contexte de grave crise de la SNCF, à un intense débat parlementaire sur l'avenir du transport ferroviaire.

Le cœur du débat national s'est déroulé fin 1995 et début 1996 dans un contexte marqué par, une grave crise financière de la SNCF<sup>292</sup>. Le débat parlementaire a alors été introduit par un rapport demandé par le Gouvernement à un groupe de cinq experts conduit par C. Martinand. Ce rapport<sup>293</sup>, remis le 29 février 1996, établissait un diagnostic alarmant de la

---

<sup>290</sup> C'est cette loi qui rendit possible la construction et l'entretien du réseau ferré national par des grandes compagnies privées en autorisant une logique de concession.

<sup>291</sup> Cette expérimentation de la régionalisation ferroviaire était une des suggestions formulées par le sénateur alsacien H. Haenel dans son rapport relatif à l'avenir de la SNCF (Haenel H., 1993).

<sup>292</sup> Nous reprendrons ici quelques chiffres relevés par C. Barrère et D. Debatisse (1996, p.10-12) : les résultats comptables de la SNCF sont passés de -7,7 milliards de francs en 1993 à -8,18 en 1994 et à -16,6 milliards de francs en 1995. Dans le même temps, l'endettement total de l'entreprise s'est aggravé, passant de 188 milliards en 1994 à 208,5 milliards de francs en 1995. Alors que l'endettement par agent était en 1995, en France pour la SNCF de 1 million de francs, il était de 0,59 million en Grande-Bretagne pour British Rail et de 0,115 million en Allemagne pour la Deutsch Bahn. Le compte de résultat de la SNCF fait apparaître en 1995 une subvention d'équilibre des collectivités publiques de plus de 20 milliards, pour des recettes commerciales de 39,5 milliards de francs (ou de 46,3 milliards avec les compensations tarifaires).

<sup>293</sup> Martinand C., (1996), "Débat national sur l'avenir du transport ferroviaire", Rapport, Ministère de l'équipement.

crise économique et financière à laquelle était confrontée l'opérateur ferroviaire historique, comme en témoigne le passage suivant.

**"[...] le redressement ne saurait résulter uniquement de l'assainissement financier et d'une part de plus en plus grande de crédits publics pour des trafics de moins en moins importants" [...]. (Et) "l'avenir du transport ferroviaire dépend pour l'essentiel de l'amélioration des performances de l'entreprise.", Martinand C., (1996).**

Face à ce diagnostic, ce rapport établissait l'urgence d'une révolution managériale à la SNCF.

**"[...] (il est urgent) que la société nationale passe d'une logique fondée sur l'investissement à une logique de la demande et du service". Malgré les 100 milliards de francs d'investissements effectués par la SNCF ces cinq dernières années, "le trafic stagne ou régresse, et le résultat hors charges de la dette recule". Ibidem.**

Mais, alors que "le temps des décisions [paraissait] venu", les experts de la commission s'interrogeaient sur la capacité de la SNCF, de ses cadres dirigeants et de ses agents "à évoluer suffisamment vite et suffisamment fort dans leur organisation, leur gestion, leur comportement et leur culture". Ce rapport allait donner lieu à de vastes débats au sein des conseils régionaux, conseils économiques et sociaux régionaux et au Parlement<sup>294</sup>. Le terrain était alors prêt pour une réforme d'ampleur du cadre réglementaire du rail ; ce sera la loi 97-135.

Perçue comme globalement positive<sup>295</sup>, cette expérimentation de la régionalisation ferroviaire fut d'abord prolongée sans modification jusqu'à fin 2000, par la loi LOADT du 25/06/1999<sup>296</sup>, puis généralisée à tout le territoire par l'intermédiaire de la loi SRU.

#### **2.1.1.2. La généralisation de la régionalisation ferroviaire en 2000**

Deuxième étape importante, la loi SRU du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains<sup>297</sup>, qui a fait entrer la régionalisation ferroviaire française dans la phase de maturité. Ce texte (section 5, articles 124 à 139) qui a prévu la généralisation de la régionalisation du transport de voyageurs à toutes les régions métropolitaines (sauf la Corse et l'Île de France), à compter du premier janvier 2002,<sup>298</sup> est venu achever la phase préparatoire d'expérimentation de la régionalisation ferroviaire cantonnée à sept régions, lancée par la loi du 13 février 1997.

Par cette loi, les Régions françaises sont devenues *pleinement responsables* de l'organisation et du financement des transports collectifs d'intérêt régional. En tant qu'autorités organisatrices de transport (AOT) à part entière, les Régions sont chargées de

---

<sup>294</sup> Assemblée Nationale, (1996), "France : quel avenir pour le rail ?", Compte-rendu de la conférence-débat organisée à l'Assemblée Nationale par le Forum Alternatives Européennes, le 14 mai 1996 sur le thème de l'avenir du transport ferroviaire, 102 p.

<sup>295</sup> Une abondante littérature a été consacrée à l'évaluation de l'expérimentation de la régionalisation ferroviaire en France. Nous signalerons, sans exhaustivité, Bonnet G. et *ali.*, (2001) ; Chauvineau J., (2001) ; Crozet Y. et *ali.*, (1999 et 2003) ; CSSPF, (2003), Faivre d'Arcier B., (2002).

<sup>296</sup> Loi 99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, JO du 29 juin 1999.

<sup>297</sup> Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, JO du 14 décembre 2000.

<sup>298</sup> Le décret 2001-1116 du 27 novembre 2001 apporte les modalités d'application de cette réforme.

définir le contenu des services ferroviaires régionaux de voyageurs (et de services routiers effectués en substitution), comme l'indique l'article 124.

***"A ce titre, la Région définit le contenu du service public de transport régional de voyageurs et notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'usager, en tenant compte du schéma national multimodal de transport, dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements, de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire dont l'Etat est le garant. Les régions exercent leurs compétences en matière de tarification dans le respect du système tarifaire national. Les tarifs sociaux nationaux s'appliquent aux services régionaux de voyageurs.", Loi SRU du 13 décembre 2000.***

Pour ce faire, les Régions passent une *convention d'exploitation et de financement* avec la SNCF, chargée de l'exploitation du service. Cette dernière assure la cohérence d'ensemble des services ferroviaires intérieurs. Quant à l'Etat, il s'engage à opérer cette *décentralisation sans transfert de charges* (SRU, article 125). Echaudées par les précédentes lois de décentralisation, qui étaient loin d'avoir été neutres pour les finances publiques locales, et inquiètes de l'opacité financière de la SNCF, peu propice à une vérification et à une discussion de ses coûts, les Régions ont obtenu une compensation de cette décentralisation sur la base du service constaté et attesté pour l'exercice 2000. Le montant de cette *compensation* doit, en pratique, permettre : d'équilibrer l'exploitation de ce service ; de renouveler le parc de matériel roulant, alors fort vétuste ; mais aussi de compenser les tarifs sociaux nationaux (familles nombreuses, abonnements de travail...). Une revalorisation de cette compensation était prévue : elle devait d'abord suivre l'évolution de la DGF (Dotation générale de fonctionnement) entre 2000 et 2002, avant d'être intégrée dans la DGD (Dotation générale de décentralisation) des Régions. En outre, L'Etat s'engageait dans la loi (article 128) à contribuer au financement de l'effort de modernisation des gares à vocation régionale par un programme d'investissement quinquennal.

Certains commentateurs<sup>299</sup> ont vu dans cette régionalisation ferroviaire "un bouleversement historique pour le service public ferroviaire", qui met fin au modèle d'un "grand établissement public national intégré et centralisé" et permet désormais aux élus locaux de décider de leurs services publics de chemin de fer et aux cheminots d'exécuter cette commande. Mais, à court terme, comme le souligne le juriste D. Broussolle, "il faut d'abord et simplement y voir l'entrée des chemins de fer dans le droit commun de la délégation des services publics de transport bien connu des exploitants d'autobus."

### **2.1.1.3. Les transpositions des trois "paquets ferroviaires"**

La transposition française des trois "paquets ferroviaires" s'est faite progressivement et souffre d'imperfections ou de critiques. Nous en présenterons les trois étapes marquantes<sup>300</sup>.

Première date importante, le **décret 2003-194** du 7 mars 2003<sup>301</sup> qui a transposé en droit interne les directives du "premier paquet ferroviaire", à savoir les directives 2001-12/

<sup>299</sup> Broussolle D., (2002), Chronique de législation : "La régionalisation ferroviaire : le décret du 27 novembre 2001", *Actualité Juridique - Droit Administratif*, n°5, 20 mai, pp. 435-439.

<sup>300</sup> Pour plus de précision sur ces transpositions en droit français, voir Nicinski S., (2009), "L'ouverture du réseau ferroviaire à la concurrence", *AJDA*, n°19, 25 mai, pp. 1027-1032.

<sup>301</sup> Décret 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national, JO du 8 mars 2003.



CE relative au développement des chemins de fer et droits d'accès, 2001-13/CE relative aux licences ferroviaires et 2001-14/CE concernant les capacités d'infrastructures, redevances et certificats de sécurité). Cette législation ouvrait la voie à une Europe du fret ferroviaire, en permettant aux entreprises ferroviaires de l'Union européenne qui veulent offrir des services internationaux de fret ferroviaire d'emprunter le réseau ferré national, limité dans un premier temps aux lignes relevant du réseau trans-européen (RTE) de fret. Afin de prévenir les litiges liés à l'application de ces dispositions, une mission de contrôle des activités ferroviaires (MCAF) a été créée auprès du ministre chargé des transports.

Deuxième date importante de la réforme ferroviaire en France, la **loi 2006-10** du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports<sup>302</sup>. Bien que non spécifique au transport ferroviaire, cette loi présente une portée significative par plusieurs de ses dispositions.

Dans le domaine de la sécurité des transports ferroviaires, elle a institué une agence française de sécurité ferroviaire, l'Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire (EPSF), qui jouera le rôle d'autorité nationale dans ce domaine ; elle délivrera les certificats de circulation et veillera au respect des règles de sécurité et d'interopérabilité. La création de cette nouvelle institution, met notre droit interne en conformité avec la directive 2004-49/CE sur la sécurité des chemins de fer communautaires.

Dans le domaine du développement des transports ferroviaires, cette loi apporte deux mesures essentielles. D'un côté, elle transpose la directive 2004-51/CE ("deuxième paquet ferroviaire") en ouvrant à la concurrence l'ensemble du marché du fret ferroviaire, au 31 mars 2006 en France. Ce texte supprime le monopole de la SNCF sur le fret ferroviaire, mais il réaffirme son monopole sur les services intérieurs de voyageurs, exploités selon les principes du service public.

D'un autre côté, elle autorise RFF à recourir au partenariat public-privé (PPP) pour la réalisation des infrastructures ferroviaires nouvelles, soit sous forme de contrat de partenariat au sens de l'ordonnance du 17 juin 2004, soit sous forme de délégation de service public. Cette évolution, majeure, s'inscrit dans l'orientation voulue par le Gouvernement en vue de mobiliser des ressources nouvelles au profit du secteur ferroviaire, sans pour autant modifier les conditions d'exploitation du réseau existant. Attentif à ne pas affecter la compétence de la SNCF en matière de gestion des trafics et des circulations, mais aussi de fonctionnement et d'entretien des installations de sécurité, cette loi réaffirme le monopole de la SNCF sur ces compétences.

Troisième date de ce processus de transposition des paquets ferroviaires en droit français, le **projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires**, qui a été adopté le 3 novembre 2009 par le Parlement<sup>303</sup>, contribue d'une part à renforcer l'ouverture du réseau à la concurrence et, d'autre part, à instituer une véritable autorité de régulation, l'ARAF (Autorité de Régulation des Activités ferroviaires).

Ce texte vise d'abord à traduire en droit français le "troisième paquet ferroviaire", et tout particulièrement l'ouverture à la concurrence du trafic international de voyageurs (prévues pour le 13/12/2009), assortie de la possibilité de cabotage qu'il convenait d'encadrer. Il vise

---

<sup>302</sup> Loi 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, JO du 6 janvier 2006, précisé par le Décret n°2006-369 du 28 mars 2006 relatif aux missions et aux statuts de l'Etablissement public de sécurité ferroviaire, JO du 29 mars 2006.

<sup>303</sup> Pour un aperçu du parcours parlementaire de ce texte et des rapports qui l'ont accompagné, voir : <http://www.senat.fr/dossierleg/pjl07-501.html> (consulté le 14/11/2009).

aussi la transposition des nouvelles règles sur la licence des conducteurs de train et rappelle l'entrée en vigueur du règlement sur les droits et obligations des voyageurs. Mais ce texte vise principalement la création de l'ARAF sur laquelle nous reviendrons ultérieurement.

Un dernier point réglementaire, essentiel, pour notre objet, reste en suspens, la définition des modalités et du calendrier d'ouverture à la concurrence des services régionaux de voyageurs (TER), afin de donner suite au **règlement OSP**. Pour répondre à ces questions, le Secrétaire d'Etat chargé des Transports, Dominique Bussereau, a mis en place en avril 2009, un "**Comité des parties prenantes**" présidé par Francis Grignon, Sénateur du Bas-Rhin. Ce comité doit théoriquement rassembler l'ensemble des parties intéressées par le transport ferroviaire régional : les autorités organisatrices régionales de transport, l'Etat, la SNCF, les autres entreprises ferroviaires, RFF, les représentants des usagers et le Conseil Economique, Social et Environnemental<sup>304</sup>. Ses conclusions sont attendues pour le printemps 2010.

Après avoir rappelé les étapes législatives majeures de la réforme de la régulation ferroviaire en France, il nous reste à présenter le schéma de l'organisation actuelle de cette régulation. La libéralisation ferroviaire s'accompagne de la mise en place de nouveaux organes de régulation que nécessite l'ouverture à la concurrence des entreprises de réseaux.

### **2.1.2. L'organisation actuelle de la régulation ferroviaire en France**

Il importe de souligner combien l'abolition progressive des droits spéciaux ou exclusifs possédés par les monopoles historiques s'accompagne de l'adoption d'un cadre réglementaire nouveau, mais rigoureux, qu'il est nécessaire de faire respecter. La mise en place de ces mécanismes institutionnels adéquats constitue fondamentalement un enjeu majeur pour la réussite de la libéralisation ferroviaire<sup>305</sup>. L'organisation actuelle de la régulation ferroviaire en France, qui résulte de l'ensemble des réformes précédentes, repose(ra) sur quatre acteurs : le Ministre des transports ; l'ARAF, comme régulateur sectoriel ; l'EPSF, comme régulateur technique et le CSSPF (Conseil Supérieur du Service Public Ferroviaire), en tant qu'instance consultative.

#### **2.1.2.1. Le Ministre des Transports**

Dans un périmètre institutionnel largement renouvelé, l'Etat reste cependant très présent dans la régulation du système ferroviaire. La délivrance de la licence de transport ferroviaire incombe au Ministre chargé des Transports, tout comme la fixation des redevances d'usage du réseau, sur proposition de RFF, ou encore, la définition du document de référence du réseau, sur avis de l'ARAF.

Le Ministre chargé des Transports préserve également de larges droits de nomination, avec la majorité des membres du Conseil d'administration des deux EPIC ferroviaires, la

<sup>304</sup> Il semblerait que les Régions sollicitées pour participer à ce Comité n'aient pas répondues à l'invitation, au motif que les objectifs de ce groupe de travail (trouver un consensus pour organiser les conditions de la mise en concurrence de l'exploitation des TER à l'issue du renouvellement des assemblées régionales en 2010) vont à l'encontre de la position exprimée par l'ARF. <http://ddata.over-blog.com/xxxyy/1/58/05/88/Mise-en-concurrence-TER.pdf> (consulté le 14/11/2009).

<sup>305</sup> Une littérature économique abondante illustre le rôle essentiel joué par les autorités réglementaires dans la phase initiale des politiques d'ouverture du marché. Voir, par exemple, Helm D., (1994), "British Utility Regulation : Theory, Practice and Reform", *Oxford Review of Economic Policy*, p. 93-110 ; Stewart-Smith M. C., (1995), "Industry Structure and Regulation", *Policy Research Working Paper*, The World Bank, February.

SNCF et RFF, mais aussi de l'ARAF (son Président seulement) et à l'EPSF (la moitié des membres).

#### **2.1.2.2. L'ARAF : le nouveau régulateur sectoriel (2009)**

L'ARAF (Autorité de Régulation des Activités ferroviaires)<sup>306</sup> reprend et élargit les missions confiées, depuis 2003, à la Mission de Contrôle des Activités Ferroviaires (MCAF)<sup>307</sup>. Ses attributions et son fonctionnement visent à permettre à la France de répondre aux griefs que la Commission européenne lui avait adressés<sup>308</sup>, et de disposer d'un régulateur sectoriel en conformité avec les normes européennes (Directive 2001/14/CE).

Suivant le modèle de nombreuses autres autorités sectorielles, l'ARAF sera investie de deux missions, la première est de sanctionner les manquements aux règles sectorielles en vigueur, la seconde est de régler les différends, en l'occurrence ceux relatifs à l'accès au réseau impliquant les opérateurs et les gestionnaires d'infrastructure.

Elle veillera en particulier à ce que les conditions d'accès au réseau ferroviaire et aux facilités essentielles s'opèrent de manière transparente, équitable et non discriminatoire et favorisent le développement de la concurrence.

Nous remarquerons la mention particulière faite aux usagers/clients dans l'écriture de la mission générale de l'ARAF :

***"L'ARAF [...] concourt au bon fonctionnement du service public et des activités concurrentielles de transport ferroviaire, au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire.", article 11, Projet de loi n°359, Assemblée Nationale, 03/11/2009.***

Le Parlement<sup>309</sup>, modifiant la proposition du Gouvernement a tenu à faire de cette nouvelle instance, un régulateur fort et indépendant. L'ARAF sera une autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale. Elle sera composée de sept membres dont le mandat est de six ans non renouvelable et dont l'indépendance est garantie par leur inamovibilité. Nommés par décret, ils sont désignés (en dehors du Président) à part égale par l'Assemblée Nationale, le Sénat et le Conseil Economique, Social et Environnemental. Afin de pouvoir bénéficier d'une réelle autonomie financière, le Législateur a également souhaité que l'ARAF dispose de ressources propres lui permettant de ne pas dépendre de la seule subvention de l'Etat. Celles-ci seront constituées d'un droit versé par les entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau.

Le Législateur désirant en faire la "clef de voûte" de la nouvelle organisation ferroviaire française (Haenel, 2008a), a prévu de doter l'ARAF de prérogatives étendues.

Elle disposera de prérogatives dans l'édiction des normes relatives au secteur ferroviaire. D'ores et déjà, elle peut préciser, en tant que de besoin et dans le respect des dispositions législatives et réglementaires, les conditions techniques et administratives d'accès au réseau. Elle dispose notamment de la possibilité de consulter, de formuler et

<sup>306</sup> Cette rédaction ayant eu lieu avant la publication au JO, nous nous sommes référés au texte définitif du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale, le 03/11/2009. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0359.asp> (Consulté le 11/11/2009).

<sup>307</sup> Décret 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national, JORF du 8 mars 2003, article 29. Un arrêté du Ministre des Transports du 6 mai 2003 décrit les modalités de fonctionnement de la MCAF. JO du 17 mai 2003.

<sup>308</sup> Lettre de mise en demeure de la Commission au Gouvernement français, en date du 26 juin 2008.

<sup>309</sup> Voir F. Grignon, (2009), *Rapport sur le projet de loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés*, Paris, Sénat, 139 p.

de publier des recommandations concernant l'accès aux capacités d'infrastructure et aux différentes prestations associées. Elle est associée à la préparation de la position française dans les négociations et actions de coopération internationale dans le domaine ferroviaire. Enfin, l'ARAF dispose d'attributions consultatives. Elle rend son avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure<sup>310</sup> et un avis motivé sur le document de référence du réseau (DRR). Elle est amenée à formuler son avis sur la qualification de cabotage pour des trafics internationaux de voyageurs, ainsi que sur l'éventuelle atteinte à l'équilibre économique d'un contrat de service public par ces dessertes intérieures.

Au-delà de son pouvoir réglementaire, l'ARAF disposera également de larges pouvoirs d'investigation, de visite et de saisie auprès des entreprises ferroviaires et des gestionnaires d'infrastructure. Elle aura en contrepartie le devoir de rendre compte au Gouvernement et au Parlement à qui elle devra adresser un rapport annuel d'activité. Ce rapport sera rendu public.

### **2.1.2.3. L'EPSF : le régulateur technique (2006)**

Le troisième acteur de la régulation du système ferroviaire français est l'Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire, dit EPSF, créé par la loi 2006-10 du 5 janvier 2006<sup>311</sup> complétée par le décret 2006-369 déterminant les statuts et les missions de l'EPSF. L'instauration de cet établissement se situe dans le prolongement de la création de l'Agence ferroviaire européenne instituée par le règlement 881/2004/CE et vise à transposer la directive 2004/49/CE.

L'EPSF est un acteur important de l'ouverture du marché ferroviaire qui a mission d'assurer l'équité de traitement des acteurs<sup>312</sup>, de veiller à l'homogénéité des conditions techniques et de sécurité de l'exploitation et de contribuer à l'interopérabilité des réseaux européens. L'EPSF, établissement public administratif, est dirigé par un conseil d'administration de douze membres, dont six représentants l'Etat, un député et un sénateur, deux personnalités qualifiées et deux représentants du personnel. Outre des subventions de l'Etat, l'EPSF dispose de ressources propres constituées de redevances versées par les entreprises ferroviaires<sup>313</sup>.

Cet établissement exerce pour le compte du Ministère des Transports, et dans le cadre de la réglementation qu'il publie, la mission de veiller "au respect des règles relatives à la

<sup>310</sup> La tarification ferroviaire devrait demeurer en France du ressort de l'Etat, puisque les tarifs devront *in fine* être adoptés par un arrêté du Ministre des Transports. Le rapporteur du texte au Sénat, F. Grignon (2009), relevait que cette situation laisserait la France (et la plupart des autres pays européens) en infraction sur ce point, mais que retirer à l'Etat le pouvoir de fixation des tarifs est une exigence probablement excessive, dans la mesure où à la différence des autres industries de réseaux, le réseau ferroviaire est loin d'être autofinancé par les redevances payées par les utilisateurs.

<sup>311</sup> Loi 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, *op. cit.*

<sup>312</sup> A la suite du juriste D. Gérardin (1999, p. 44), nous relèverons combien dans toutes les industries de réseaux soumises à libéralisation, les directives proposées par les instances communautaires ont systématiquement requis que les Etats membres créent des mécanismes appropriés et efficaces de régulation, de contrôle et de transparence afin d'éviter des comportements prédateurs et des abus de position dominante, au détriment notamment des consommateurs.

<sup>313</sup> Ainsi, l'EPSF perçoit une taxe ("droit de sécurité") qui représente un faible pourcentage du montant des péages versés à RFF par les entreprises ferroviaires. Cette ressource est complétée par les redevances au titre de l'instruction (et non pas seulement leur délivrance) des demandes d'autorisation d'exercice des activités ferroviaires. En outre, l'EPSF peut recevoir des subventions d'Etat et de toute autre personne publique ou privée, ainsi que bénéficier de dons, legs ou produits de cession, sans pour autant pouvoir recourir à l'emprunt. (Loi 2006-10, Article 3).

sécurité et à l'interopérabilité des transports ferroviaires sur le réseau ferré national [...]. Sa principale mission est de délivrer les autorisations requises pour l'exercice des activités ferroviaires et d'en assurer le suivi et le contrôle." (Loi 2006-10, Article 1).

Ainsi, l'EPSF délivre trois types d'autorisations : 1) les "certificats de sécurité des entreprises ferroviaires", accordés pour 5 ans ; 2) les agréments de sécurité des gestionnaires d'infrastructure, qui concernent principalement RFF, mais aussi la SNCF en tant que GID sur le réseau ferré national, ou encore les concessionnaires titulaires d'un partenariat public-privé, comme par exemple sur la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux ; 3) les autorisations de mise en exploitation commerciale de systèmes et sous-systèmes transport ferroviaires. Il est également en charge du suivi et du contrôle de ces autorisations principalement au moyen d'inspections et d'audit.

L'EPSF, établissement public administratif, est ainsi l'autorité française de sécurité ferroviaire, qui répond à la nécessité pour l'Etat de disposer d'un régulateur technique indépendant des entreprises ferroviaires et des gestionnaires d'infrastructure<sup>314</sup>.

#### **2.1.2.4. Le CSSPF : l'instance consultative sectorielle (1999)**

Un quatrième élément, le Conseil Supérieur du Service Public Ferroviaire (CSSPF), complète cette architecture du nouveau système ferroviaire français. A la différence des instances précédentes, le CSSPF est une instance consultative, placée auprès du Ministre chargé des Transports et ne dispose pas de pouvoir réglementaire. Créé en 1999<sup>315</sup>, il fut le premier organisme en charge des questions ferroviaires créé après la réforme de 1997 dont il devait apporter évaluation sous trois ans.

Ce Conseil, du fait de sa composition pluraliste, aurait pu être l'instrument privilégié du débat public sur toutes les questions de politique des transports, et plus particulièrement du transport ferroviaire. Sa mission est de veiller "au développement et à l'évolution équilibrée du secteur ferroviaire, à l'unité du service public ferroviaire, à la cohérence dans la mise en œuvre de ces orientations par les établissements publics RFF et SNCF, ainsi qu'au respect des missions de service public de ces deux établissements." (Décret 99-221, article 2). A cette fin, le CSSPF se voit confier les deux fonctions de conseil du Gouvernement, par l'élaboration d'avis et, d'évaluation du système ferroviaire, par la remise au Premier ministre et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat d'un rapport annuel.

Nous relèverons qu'au-delà de ses larges pouvoirs (auto-saisine ; publicité de ses avis et de ses recommandations ; enquête par audition, après information, et non autorisation, du Ministre des transports), la composition du CSSPF fait une très large place aux représentants des salariés des entreprises ferroviaires, et tout particulièrement de la SNCF, et bien peu à ceux des clients (passagers ou chargeurs)<sup>316</sup>. Conscient de ce déséquilibre,

<sup>314</sup> Respectueuse du principe de subsidiarité, la Commission a laissé une très grande liberté aux Etats membres quant aux modalités de mise en place et de fonctionnement des autorités de régulation, la seule exigence concerne l'obligation d'indépendance de ce régulateur. Cette hétérogénéité ne va pas d'ailleurs sans interroger les spécialistes au regard des risques de distorsion de concurrence possible, peu compatibles avec l'objectif de constitution d'un marché européen intégré.

<sup>315</sup> Décret 99-221 du 19 mars 1999 relatif au Conseil supérieur du service public ferroviaire, JORF du 23 mars 1999, modifié par le décret 2003-374 du 12 avril 2003 et par le décret 2004-963 du 9 septembre 2004.

<sup>316</sup> La composition du CSSPF, depuis le 10 septembre 2004 est la suivante : 12 élus, 5 représentants de l'Etat, 5 personnalités qualifiées, 2 représentants pour les directions de la SNCF et de RFF, 12 représentants des salariés (10 pour la SNCF, 2 pour RFF) et 6 pour les clients (2 pour les voyageurs, 4 pour les chargeurs) et 3 autres (consommateurs, CCI et protection environnement) ; soit au total 45 membres. Décret 2004-963, article 8.

le Législateur a légèrement modifié cette composition en 2004<sup>317</sup>, par une augmentation du nombre total de membres au profit des élus et des clients (avec deux conseillers régionaux supplémentaires et deux représentants des chargeurs en plus, dont un des représentants des ports).

Bien que doté de pouvoirs étendus et en charge de vastes missions, il nous semble avoir trouvé difficilement sa place dans la nouvelle architecture ferroviaire, comme l'indique le très faible nombre d'avis émis ou de rapports publiés ou de groupes de travail réunis<sup>318</sup>. Doit-on y voir la conséquence de son caractère pluraliste et des débats contradictoires qui l'animent ou celle du changement d'orientation de la politique ferroviaire française où, selon les dires de B. Aubin représentant CFTC des salariés de la SNCF au CSSPF, "la logique marchande [aurait] bel et bien supplanté la notion de service public" ?<sup>319</sup>

En définitive, la nouvelle organisation ferroviaire qui prévaut aujourd'hui en France peut être synthétisée par le schéma suivant (figure 2.13). Il nous faut néanmoins souligner que le droit européen en cours d'élaboration, ou de transposition, va continuer prochainement de modifier les contours de cette architecture.

<sup>317</sup> Décret 2004-963 du 9 septembre 2004 portant création du service à compétence nationale Agence des participations de l'Etat, JORF du 10 septembre 2004.

<sup>318</sup> Consulté le 20/11/2009 : <http://www2.equipement.gouv.fr/archivesdusite/pfue/pfue2000/Fret-ferroviaire/Annexe11.htm>

<sup>319</sup> Le blog d'un membre du CSSPF, Bernard Aubin titrait le 24/09/2009 "Le CSSPF est mort, et avec lui, une certaine conception du rail". Consulté le 20/11/2009 : <http://aubin.blogs.nouvelobs.com/archive/2009/09/24/le-csspf-est-mort-et-avec-lui-une-certaine-conception-du-rai.html>

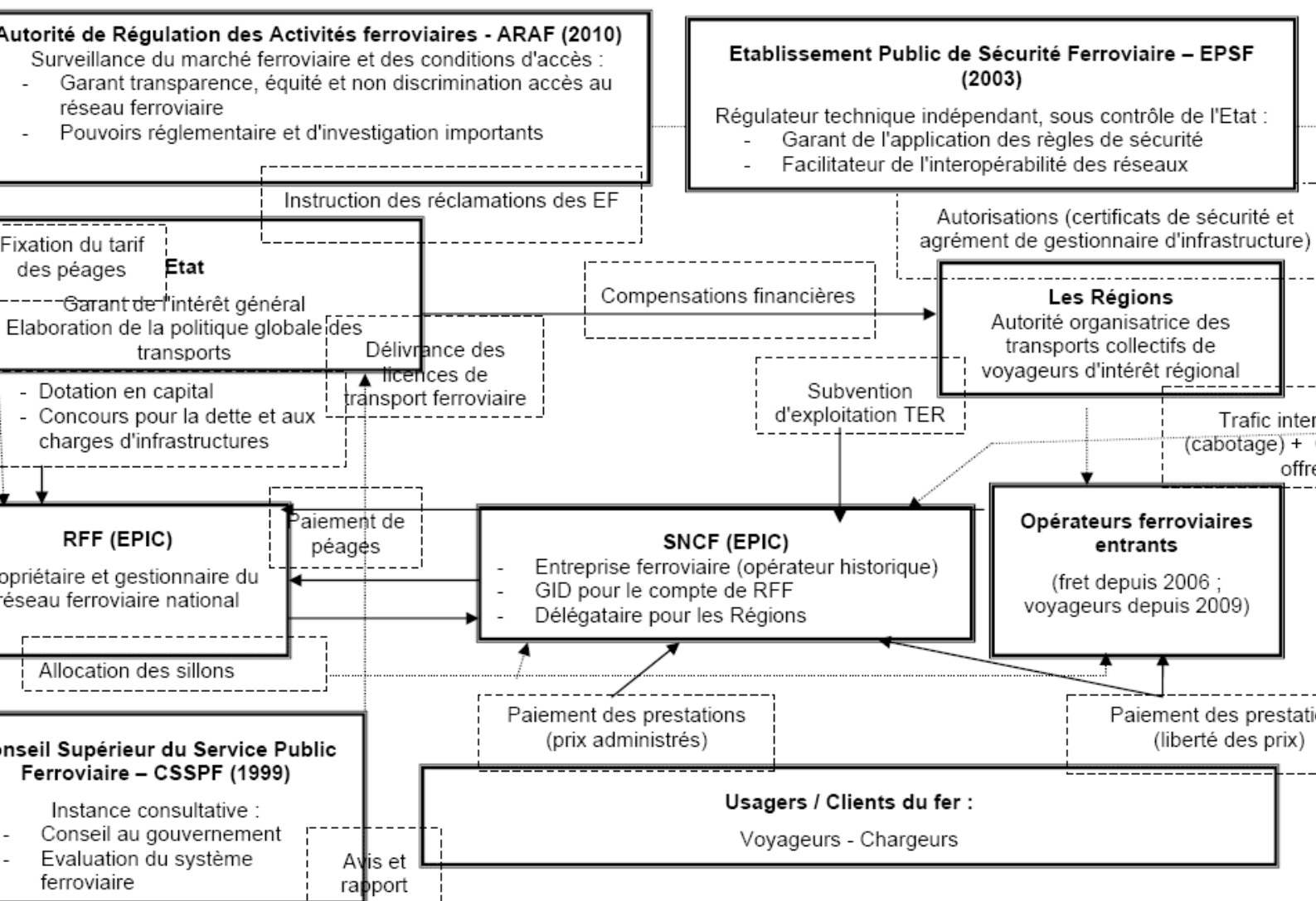


Figure 2.13 - La nouvelle organisation ferroviaire en France.

## 2.2. La démarche de réforme de la régulation ferroviaire française : originalité ou retard ?

Pouvons-nous maintenant étayer la thèse selon laquelle, au regard du vaste mouvement de réformes ferroviaires engagées en Europe, la France ferait figure d'un "pays en retard" dans la modernisation du rail ? Notre analyse s'articulera en deux temps, le premier cherchera à valider un certain nombre d'originalités de la démarche de réforme conduite en France, la seconde mettra plus l'accent sur un "éventuel" retard, point de vue qui suppose un accord sur une norme d'organisation de la régulation ferroviaire.

### 2.2.1. La réforme de la régulation ferroviaire en France : une démarche originale

Nous souhaitons ici éclairer les principes qui prévalent dans la mise en place du nouveau schéma de régulation ferroviaire en France. Pour ce faire, nous développerons deux points de vue, celui des instigateurs de la régionalisation ferroviaire, et celui de juristes spécialisés

dans l'interprétation de la transposition de la réglementation ferroviaire européenne dans le droit français.

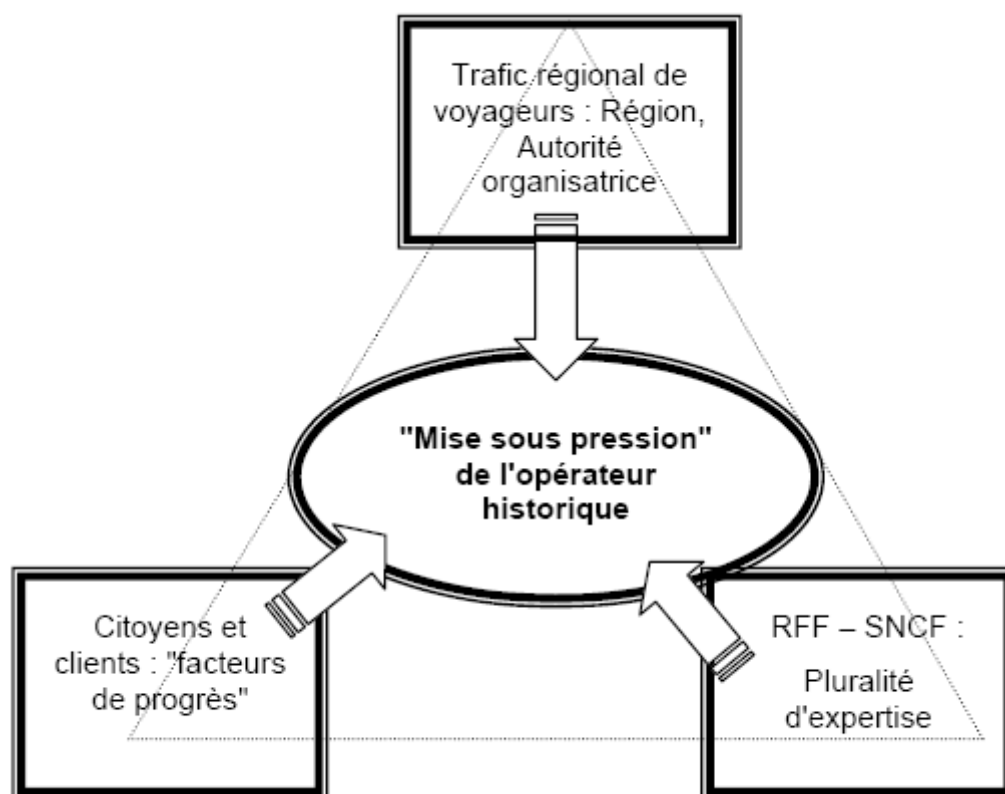
Il résulte de cette exégèse deux observations :

- La réforme ferroviaire française, emprunte une voie originale de modernisation, "pas à pas", opposée à la voie britannique de rupture ; elle mérite d'être évaluée, avant de définir un nouveau cadre réglementaire européen ;
- La réforme française exprime une interprétation particulièrement restrictive de l'esprit de la réglementation européenne.

### **2.2.1.1. La réforme ferroviaire française : une voie originale de modernisation, "pas à pas"**

Cette affirmation d'une voie française "originale", au regard de la position de la Commission européenne, se trouve clairement exprimée par l'avis émis par le **Conseil économique et social** (CES) du 26 septembre 2001<sup>320</sup>.

Pour le CES, la réforme ferroviaire française fait le pari de réussir à améliorer l'efficacité de l'opérateur historique par une "mise sous pression", à laquelle contribueront les trois facettes de cette réforme : la création de RFF, la mise en avant du niveau régional et l'intervention des citoyens et des utilisateurs du rail. La figure suivante illustre ce pari des instigateurs de la réforme ferroviaire française.



<sup>320</sup> Chauvineau J., (2001), "La régionalisation ferroviaire", Avis adopté par le Conseil économique et social, Séance du 26/09/2001, 144 p. Bien que saisi de cette question le 20 juin 2000, le CES ne rendit son rapport que bien après le vote de loi SRU, à savoir le 26 septembre 2001.



Figure 2.14 - Le "pari français" de la réforme ferroviaire :  
une "mise sous pression" de l'opérateur historique.

Source : Réalisation propre.

Selon le CES, ce "pari français", qui repose sur l'hypothèse que le schéma de réforme retenu en France est à même de faire évoluer significativement et positivement la SNCF, **sans pour autant rompre avec l'unicité d'exploitation**, est fondé sur plusieurs arguments : le bilan globalement positif de l'expérimentation de la régionalisation ferroviaire ; des doutes sur la pertinence de la politique de libéralisation menée par la Commission ; et enfin, l'observation des limites, voire des échecs de la réforme britannique.

Mais, aux dires mêmes du CES, la réussite n'est pas acquise d'avance. La feuille de route est considérable et les défis à surmonter par l'opérateur historique sont multiples : managérial d'abord, avec une "nécessaire décentralisation de l'entreprise donnant à chaque direction régionale une dimension entrepreneuriale"<sup>321</sup> ; commercial ensuite, complétant l'approche technique par une autre en termes de qualité de service et d'écoute des attentes des clients et des financeurs publics ; économique enfin, par la maîtrise de l'enjeu de la productivité dans la mesure où ce paramètre présente désormais un "impact sur les finances locales et sur le contribuable".

Au total, la **régionalisation** va constituer pour la SNCF une véritable "révolution culturelle" (Louis Gallois). "Une nouvelle génération de cheminots et de dirigeants va devoir écrire une autre page d'histoire et "inventer" une nouvelle entreprise adaptée à un contexte très différent de celui du demi-siècle précédent." Mais le "jeu en vaut la chandelle", car la régionalisation peut être facteur : d'équilibre (financier) interne, le TER devenant un nouveau centre de profit au côté des TGV ; d'adaptation de l'entreprise à un environnement du transport (ferroviaire) plus concurrentiel ; et de renouveau de son rôle de service public.

Mais plus largement encore, la réussite de la régionalisation ferroviaire est lourde **d'enjeux**, qui dépassent de très loin la seule réussite de la SNCF. L'avis du CES met en particulier en avant l'enjeu de participation citoyenne, ce qui fait de la **régionalisation ferroviaire, plus une question politique**, qu'un problème de recherche d'optimum économique. Le CES souligne l'importance à accorder à l'expression des points de vue des utilisateurs et de tous les acteurs régionaux concernés par le TER, sous la forme *d'instance de concertation de proximité*, de comités de ligne, comme en Alsace par exemple pendant l'expérimentation.

***"Ces pratiques de participation et de démocratie directe, par leur caractère très concret, peuvent contribuer au renforcement du lien démocratique entre élus et citoyens. Ces lieux de concertation facilitent l'expression des besoins des consommateurs et du marché."***<sup>322</sup>

L'intégration du renouveau du transport ferroviaire régional dans une démarche participative présente donc, aux yeux des élus du CES, plusieurs avantages pour tous les acteurs, avantages que seule cette logique de "mise en tension" permettrait d'obtenir.

***"Ces approches participatives, créent une "mise en tension" positive pour tous les acteurs, mise en tension dont les ressorts sont très différents de ceux de la***

---

<sup>321</sup> Avec notamment l'élaboration de comptes régionaux, voire de comptes par lignes, ce qui n'est pas un mince défi pour une entreprise traditionnellement très centralisée, et plus inscrite sur des problématiques techniques que gestionnaires.

<sup>322</sup> Chauvineau J., (2001), *ibidem*, p. 6. Souligné par nous.

**mise en concurrence, mais dont les effets dans la durée, pourraient s'avérer tout autant, sinon plus efficaces."**<sup>323</sup>

**Pragmatique**, le CES souligne la nécessité de bien évaluer l'ensemble des conséquences des différentes voies de réformes engagées en Europe, avant de légiférer au niveau européen.

**"A ce stade, on peut seulement constater que les avantages et les inconvénients des deux systèmes extrêmes en présence, celui du monopole maintenu dans un nouveau contexte et celui de mise en concurrence systématique, sont mal évalués. [...] On comprend que les opérateurs [ferroviaires] européens en voie de constitution, dont le groupe SNCF, souhaitent une ouverture du marché. Mais on peut aussi penser qu'il faut laisser du temps au temps et laisser mûrir des expériences avant de procéder à d'éventuelles ruptures dont on peut légitimement se demander si elles ne sont pas porteuses d'une grave déstabilisation de certains réseaux existants [...]."**<sup>324</sup>

Favorable à une réforme progressive, nourrie des leçons de l'expérience, le CES se fait très critique par rapport à l'attitude de la Commission qui semble, par l'introduction du règlement "OSP", vouloir imposer un modèle de régionalisation ferroviaire, qui amènerait à redéfinir profondément les conditions de la régionalisation "telles qu'elles ont lentement mûri en France."

**Même si le CES affirme partager avec la Commission, l'idée que la décentralisation "constitue une condition pour engager les changements de comportement redonnant une place plus importante au transport ferroviaire", il reste surpris par la précipitation de la Commission qui, "au moment où les autorités organisatrices prennent en main leur nouveau pouvoir, veut "par le haut" leur édicter des règles très strictes [...] avant même qu'elles aient pu, par leur expérience, se forger un point de vue."** Souligné par nous.

Fondamentalement, pour le CES, il est indispensable de laisser la régionalisation se déployer en France dans les conditions où elle est engagée, de l'évaluer et de placer cette évaluation dans la perspective d'une contribution au débat européen sur la politique des transports."

Une **première évaluation** de cette voie française a maintenant été effectuée, tant par le CSSPF que par le CES.

Dans son rapport de 2002<sup>325</sup> portant évaluation de la réforme du secteur du transport ferroviaire, le CSSPF retenait sur la régionalisation des services de voyageurs la conclusion suivante : "une expérimentation satisfaisante, une dynamique qui s'amplifie, mais un avenir rendu incertain par la proposition de règlement "OSP"." (CSSPF, 2002, p. 116)

Quant au CES, dans son premier rapport d'évaluation de la régionalisation ferroviaire, fin 2003<sup>326</sup>, il confirmait le bien-fondé de la réforme française. La régionalisation ferroviaire

<sup>323</sup> *Ibidem. Souligné par nous.*

<sup>324</sup> *Ibidem. Souligné par nous.*

<sup>325</sup> CSSPF, (2002), "Evaluation de la réforme du secteur du transport ferroviaire", Paris, Documentation française, 251 p.

<sup>326</sup> Chauvineau J., (2003), "Premier bilan de la régionalisation ferroviaire", Avis et Rapports du Conseil Economique et Social,

20 octobre, 63 p.

"confirme les potentialités de la décentralisation [...] en rapprochant les décisions des réalités du terrain, [elle permet] de nouvelles pratiques de démocratie de proximité et de nouveaux espaces d'initiatives aux acteurs locaux."SSPF, 2002, p. 39).

Selon le CES, dix-huit mois après son démarrage, la régionalisation ferroviaire "met en place les premiers éléments du succès, même si c'est de façon inégale et dispersée." Ce premier bilan indique également "les lignes d'actions indispensables à un "second souffle" rendant irréversible le succès de cette réforme" : mise en place par les régions d'une véritable intermodalité des transports publics, des coopérations nécessaires entre elles, d'une vision prospective et systématique des transports ; organisation par l'Etat de l'évaluation continue de cette réforme. Avec le CES, nous soulignons combien "décentralisation ne signifie en aucun cas désengagement de l'Etat ; l'Etat reste le garant de la cohésion nationale" ; mais aussi combien "les élus régionaux devront s'engager avec volonté et clairvoyance pour surmonter des pratiques et une culture des acteurs marquées, à tous les niveaux, par la tradition centralisatrice de notre pays." (CSSPF, 2002, p. 40)

*Ces premiers éléments d'appréciation de la portée de la démarche française de "mise sous pression" de l'opérateur historique, élaborés au tout début de la généralisation de la régionalisation ferroviaire, ne peuvent, évidemment, prétendre faire office de bilan exhaustif du "pari français". Mais, ils confirment l'adhésion de nombreux élus à la voie française originale dans son esprit. Cette originalité de la réforme ferroviaire en France tient également aux traductions en droit interne des différentes réglementations européennes.*

#### **2.2.1.2. Une interprétation particulièrement restrictive de l'esprit de la réglementation européenne**

Tous les commentateurs s'accordent pour qualifier de particulièrement restrictifs les choix effectués pour l'interprétation de la réglementation ferroviaire européenne. Si la France a formellement respecté l'essentiel de ses obligations, elle l'a fait généralement très tardivement, donnant la traduction la plus restrictive possible de l'esprit, sinon de la lettre, de la norme européenne. Nous appuierons notre démonstration par une étude successive des trois réglementations qui ont bouleversé le paysage ferroviaire français, la loi 97-135, le décret 2003-194 et la loi 2006-10, à la lumière de commentaires de juristes.

Que dire de la portée de la **loi 97-135** et de ses décrets d'application ? Marquaient-ils une véritable rupture, irréversible, et un basculement d'une logique administrée et principalement non marchande à une logique libérale principalement marchande et concurrentielle, comme le suggérait C. Barrère (1998a) ? Ce n'est pas l'avis du juriste D. Broussolle<sup>327</sup>. Selon lui, la transposition de la directive 91/440/CEE en droit français témoigne d'une interprétation particulièrement restrictive de l'esprit de la réglementation européenne. Son argumentation repose sur trois arguments : la séparation organique entre la SNCF et RFF est très largement factice ; la confusion entre les fonctions d'opérateur et de régulateur n'est pas surmontée, et enfin, l'assainissement financier de la SNCF n'est que partiellement obtenu. Nous ferons nôtre chacune de ces trois propositions.

Premièrement, **la séparation organique entre RFF et la SNCF est très largement factice**. D. Broussolle mentionne plusieurs faits qui témoignent de la forte dépendance de RFF, tant à l'égard de la puissance publique, qu'à l'égard de l'exploitant ferroviaire historique, la SNCF, faisant de cette séparation organique une séparation largement factice.

---

<sup>327</sup> Broussolle D., (1997), "Chronique de législation : la création du Réseau ferré de France", *Actualité Juridique - Droit Administratif*, n°5, 20 mai, pp. 456-461.

1/ Le statut de RFF, d'Etablissement public national à caractère industriel et commercial (EPIC), vaut à RFF un "*double visage*". Bien que tenu en matière de gestion financière et comptable aux règles applicables aux *entreprises industrielles et commerciales*, avec une comptabilité conforme au plan comptable général et une certification de ses comptes par le commissaire aux comptes, RFF reste *soumis au contrôle administratif, économique, financier et technique de l'Etat*, et en particulier à celui des services du Ministre des Transports et du Ministre du Budget (loi 97-135, article 3).

2/ La composition tripartite de son *conseil d'administration* place résolument RFF sous l'influence *de l'Etat* et secondairement de ses salariés (loi 97-135, article 2)<sup>328</sup>.

3/ Le *patrimoine* de l'établissement transféré par la SNCF, bien qu'apporté en pleine propriété à RFF, continue de faire partie du *domaine public*, les déclassements restant subordonnés à autorisation de l'Etat et à avis de la Région concernée.

4/ Le cadre d'action de RFF est fixé par la puissance publique. C'est elle qui décide du mode de calcul des redevances de péages, principale ressource de RFF, par décret en Conseil d'Etat (loi 97-135, article 13). C'est également l'Etat qui fixe "la consistance du réseau ferré national [...] par décret [...] ; les caractéristiques principales du réseau ferré national sont fixées par arrêté du ministre chargé des transports. Elles comprennent les performances offertes par le réseau et les niveaux d'équipement de sécurité" (décret 97-444, article 2).

Si cette dépendance de RFF à l'égard de la puissance publique est attendue au regard de son statut d'EPIC, sa dépendance à l'égard de la SNCF ne peut manquer de surprendre.

1/ Si RFF est, par la loi maître d'ouvrage, la SNCF se trouve maître d'œuvre quasi-obligé (loi 97-135, article 1)<sup>329</sup>. Ainsi, au double motif de "sécurité et de continuité du service public", la loi confie à la SNCF "la gestion du trafic et des circulations", du réseau et de son entretien, "pour le compte et selon les objectifs et principes de gestion définis par RFF". Secondairement, le législateur invite encore RFF à déléguer à la SNCF la maîtrise d'ouvrage des équipements nouveaux (loi 97-135, article 1).

2/ Très curieusement, les *gares restent, à la jouissance gratuite de la SNCF* (décret 97-444, article 16). D. Broussolle fait remarquer que la définition des infrastructures de transport retenue par la directive 91/440/CEE, se référant expressément au règlement 2598/70/CE qui délimite la consistance des infrastructures de transport et y range les "installations de perception des frais de transport", la loi 97-135 aurait dû transférer à RFF la propriété, sinon des gares, du moins des locaux nécessaires à la vente des billets, de façon que toutes les compagnies puissent les partager comme dans un aéroport.

3/ Plus évocateur encore de la volonté d'application minimaliste de la directive 91/440/CEE par les pouvoirs publics en France, était le décret de transposition du 9 mai 1995 (article 13) concernant *l'ouverture du réseau à d'autres transporteurs*. D. Broussolle observe que cette réglementation *confiait à la SNCF l'instruction des demandes* présentées pour le passage des trains de combinés ou de regroupements ferroviaires, donc de ses concurrents

<sup>328</sup> Conformément aux dispositions de la loi 83-675 du 26 juillet 2003 relative à la démocratisation du secteur public, son conseil d'administration comprend 18 membres, 7 représentants de l'Etat, 6 représentants des salariés et 5 personnalités extérieures.  
[http://www.rff.fr/biblio\\_pdf/pages\\_fr\\_connaitre\\_conseil\\_admin.pdf](http://www.rff.fr/biblio_pdf/pages_fr_connaitre_conseil_admin.pdf)

<sup>329</sup> Il nous faut remarquer que la loi 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, a fortement modifié les frontières entre la SNCF et RFF. Avec cette loi, RFF dispose désormais de la liberté de choix du délégataire pour l'entretien des voies (comme c'était déjà le cas pour la construction des nouvelles voies), sauf pour les installations de sécurité sur lesquelles la SNCF conserve son monopole.

les plus directs. Formellement, le Ministre des Transports décide, mais sur proposition (et non sur avis) de la SNCF. L'auteur ajoute alors, "il ne pourra donc imposer une autre solution. Mieux, pour plus de rapidité, l'entreprise nationale décidera elle-même des extensions provisoires d'accès et retirera les autorisations lorsque la sécurité sera menacée."

On retrouve ici cette spécificité française qui fait de l'exploitant ferroviaire historique, maintenu en situation monopolistique, le gestionnaire d'infrastructure délégué unique (GID). Le CES en 2001, qualifie, avec satisfaction, cette situation d'originale.

**"Il faut souligner à nouveau la formule originale retenue par la France qui a procédé à une séparation comptable et juridique, tout en gardant une unité opérationnelle entre le gestionnaire d'infrastructure et l'exploitant."**<sup>330</sup>

Deuxièmement, ce texte ne clarifie pas **la confusion entre les fonctions d'opérateur ferroviaire et de régulateur**. D. Broussolle mentionne que, curieusement, le législateur en France n'a pas (encore) tenu à appliquer au rail le schéma dégagé par la jurisprudence pour le secteur des télécommunications, à savoir la séparation des opérateurs et des régulateurs.

Troisièmement, cette réglementation **n'apporte pas un assainissement financier de la SNCF suffisant** au regard des exigences posées par la directive européenne 91/440/CEE. Alors que cette dernière (article 9.1.) demande aux Etats de mettre en place des mécanismes adéquats pour contribuer à réduire l'endettement des entreprises ferroviaires jusqu'à un niveau qui n'entrave pas une gestion financière saine, le législateur français, à la différence des législateurs allemands ou britanniques, choisi une formule intermédiaire, que D. Broussolle qualifie de "désendettement à effort partagé"<sup>331</sup>.

Au total, les arguments apportés par D. Broussolle nous apparaissent clairement étayer l'attitude des pouvoirs publics en France au regard de l'évolution libérale de la réglementation européenne. **La France veut incontestablement donner la traduction la plus restrictive possible de l'esprit, sinon de la lettre, de la norme européenne**. Ainsi pour ce juriste, il ne fait pas de doute que **la loi 97-135** est bien plus porteuse de **demi-mesures "à la française"** (dixit) **que la traduction d'une rupture avec le schéma d'organisation ferroviaire antérieur**.

Le décret 2003-194 du 7 mars 2003<sup>332</sup>, relatif à l'utilisation du réseau ferré national, qui porte transposition en droit français des trois directives d'application du "premier paquet ferroviaire"<sup>333</sup> allait-il marquer une plus franche adhésion du législateur national à l'esprit de la réforme ferroviaire voulue par les instances communautaires ? Il ne semblerait pas, comme l'attestent plusieurs remarques<sup>334</sup>.

Les premières concernent le calendrier. Alors que ces directives prévoyaient une transposition obligatoire au plus tard le 15 mars 2003, cette transposition attendra le décret

<sup>330</sup> Chauvineau J., (2001), *ibidem*, p. 84. Souligné par nous.

<sup>331</sup> Alors que l'Allemagne confie la totalité de la dette de ses chemins de fer (plus de 70 milliards de DM lors de la réunification) aux pouvoirs publics, par la création d'une branche infrastructure, société anonyme d'Etat, la France n'inscrit au passif de RFF que 134,2 milliards de francs, sur un peu plus de 200 milliards, laissant, initialement, à la SNCF- transporteur le soin des supporter les 70 milliards de francs restant. Ce montant de 134,2 milliards correspondait à l'estimation comptable des biens immobiliers d'infrastructure apportés à l'actif du bilan de RFF par la SNCF, qui en contrepartie acquerrait une créance sur RFF d'un montant équivalent.

<sup>332</sup> Décret 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national, JO du 8 mars 2003.

<sup>333</sup> A savoir, les directives 2001/12/CE, 2001/13/CE et 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001.

<sup>334</sup> Gauthier L., (2003), "L'accès des tiers au réseau ferroviaire français", *Actualité Juridique - Droit Administratif*, 25 août, pp. 1441-1445

2003-194, du 7 mars 2003. Juste à temps. En outre, le législateur français a manqué une autre occasion de mettre le droit français en conformité avec le droit communautaire. Selon le juriste D. Broussolle (2002, p. 436)<sup>335</sup>, il aurait pu le faire en mettant à profit le décret d'application de la loi SRU du 27 novembre 2001. Il n'en fut rien.

D'autres, plus importantes, se rapportent au contenu de la transposition des directives européennes. Selon L. Gauthier (2003), le droit d'accès au réseau répondrait à **"une transposition minimale"** des exigences des directives, et les conditions d'accès relèveraient même d'une **"transposition protectionniste"**. Aux dires de l'auteur, "le nouveau dispositif est fidèle à la logique de ses prédécesseurs. Il ne comporte aucune innovation [...] et retranscrit strictement les principes combattus à Bruxelles..."

Ainsi, alors que la directive 2001/14/CE laissait aux Etats la possibilité d'ouvrir le droit d'accès au réseau aux entreprises ferroviaires, aux regroupements internationaux et à d'autres tels les chargeurs, les transitaires, les opérateurs de transports combinés et certaines autorités publiques, la France reste en retrait et opte pour une vision étroite des candidats autorisés<sup>336</sup>. L'auteur souligne également, très justement, qu'alors que les opérateurs historiques de pays voisins, tels la Deutsche Bahn<sup>337</sup>, en **Allemagne, anticipent l'ouverture à la concurrence** et préparent activement leur opérateur historique à évoluer dans une Europe ferroviaire concurrentielle, la France et la SNCF restent bien souvent en retrait<sup>338</sup>. Cette attitude n'a d'ailleurs rien de spécifique au ferroviaire, mais participe à un état d'esprit général des autorités françaises vis-à-vis des dynamiques de libéralisation communautaire où la France a également choisis de ne pas libéraliser au-delà des seuils recommandés par les directives.

A croire L. Gauthier, il serait même possible de qualifier la transposition des conditions d'accès au réseau, de **"protectionniste"**. En effet, sur les trois procédures nécessaires à l'exercice sur le réseau ferré national, l'obtention d'une licence d'entreprise ferroviaire, du certificat de sécurité et l'attribution de sillons, les deux dernières, en France, impliquent fortement l'opérateur historique. Comme le souligne l'auteur, **"dès que le droit communautaire l'y autorise (ou du moins ne lui interdit pas expressément), le dispositif interne persiste à confier un rôle important à la SNCF dans la gestion de l'infrastructure ferroviaire."** (2003, p. 1443).

Ainsi, initialement, si le certificat de sécurité était délivré par le Ministre des Transports, après avis de RFF, ce dernier était émis au vu d'un rapport technique établi par la SNCF (art. 15). Le décret permettait même à la compagnie nationale de veiller à ce que le titulaire du certificat honore ses obligations (art. 16). Ce dispositif était contraire à l'esprit, si ce

---

<sup>335</sup> Broussolle D., (2002), Chronique de législation : "La régionalisation ferroviaire : le décret du 27 novembre 2001", *Actualité Juridique - Droit Administratif*, n°5, 20 mai, pp. 435-439.

<sup>336</sup> Il est intéressant de relever le propos de la MCAF, qui après avoir observé que chez la plupart de nos voisins (Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, Espagne, Italie) l'attribution de sillons n'est pas réservée aux seules entreprises ferroviaires, recommande d'élargir la notion de "candidats autorisés", ce qui aux dires du rapport 2004-2005, pourrait avoir un effet bénéfique sur le développement du fret ferroviaire en facilitant l'entrée de nouveaux prestataires. MCAF, (2006), *Rapport d'activité 2004-2005*, p. 3.

<sup>337</sup> "Deutsche Bahn veut accélérer son développement à l'international", *Les Echos*, 13/02/2007 ; Salque C., (2006), "Intégration du marché européen des transports ferroviaires et nouvelle stratégie des entreprises ferroviaires historiques européennes", *Revue de droit de l'Union européenne*, janvier, pp. 51-109.

<sup>338</sup> Taillanther F., (2006), "Les évolutions à la SNCF et leur impact sur l'exploitation", *RGCF*, pp. 42-48 ; *Transports Actualité*, 21/02-06/03/2003, pp. 14-18.

n'est aux prescriptions<sup>339</sup>, de la directive 91/440/CEE modifiée (art. 7.2) qui impose que la compétence relative aux règles de sécurité soit dévolue à des entités qui ne sont pas elles-mêmes fournisseurs de services de transport. Cette insuffisance du dispositif de régulation sera corrigée par la création de l'EPSF établie par la loi 2006-10 du 5 janvier 2006. Mais il aura fallu, pour renforcer la séparation entre l'activité de transport et les fonctions de régulation technique, l'adoption du "second paquet ferroviaire".

La procédure de d'attribution des sillons pouvait également être sujette à suspicion de favoritisme au profit de l'opérateur historique. En effet, si les demandes de sillons doivent être adressées à RFF, dans les conditions et selon les modalités prévues par le document de référence, le décret 2003-194 prévoit que RFF confie les études techniques d'exécution nécessaires à l'instruction de ces demandes de sillons à la SNCF (art. 21). Ce dispositif, à peine compatible avec la directive 91/440/CEE modifiée, qui n'interdisait pas expressément la participation des EF à la préparation de décisions, mais seulement à l'adoption des décisions, semble bien peu conciliable avec l'article 14-2 de la directive 2001/14/CE qui exige que pour la répartition des capacités le GI soit indépendant des EF, tant au niveau juridique, qu'organisationnel ou décisionnel.

En outre, si ce décret 2003-194 (art. 29) mettait en place un organe de recours pour les entreprises ferroviaires s'estimant lésées lors de la procédure d'attribution des sillons, la MCAF, cette dernière était loin d'être exempte de critiques. Selon L. Gauthier, une des difficultés majeures de l'architecture française tient à l'ambivalence du rôle du Ministre chargé des Transports, responsable de cette Mission de contrôle des décisions du gestionnaire d'infrastructure, mais aussi tutelle de RFF, le GI, et de la SNCF, son GID. Comment exclure que le Ministre chargé des Transports puisse être exposé à un conflit entre des intérêts opposés ?

Enfin, au-delà d'une certaine indépendance de la MCAF, cette dernière reconnaissait elle-même les limites de ses moyens et de son autonomie au regard de ses attributions, comme l'indique l'extrait suivant d'un de ses Rapports d'activité.

***"S'agissant pour finir de sa propre situation, la mission estime que, si une conception minimale de l'organisme de contrôle se justifiait dans la situation de ces dernières années où peu de nouveaux entrants se sont présentés, sa crédibilité ne pourra se maintenir avec la croissance espérée du nombre d'opérateurs que si elle voit croître sa capacité d'action et son autonomie. [...] ce qui suppose à tout le moins, à défaut de mettre entièrement fin à sa situation de totale dépendance matérielle vis-à-vis du ministère de l'équipement, de réduire cette dépendance."***<sup>340</sup>

Au total, dans la transposition du premier "paquet ferroviaire" les autorités françaises ont fait preuve d'une **vision restrictive de la réglementation européenne**, tant par le degré d'ouverture à la concurrence, que par les procédures régissant les conditions d'accès au réseau ferré, et enfin par la fragilité institutionnelle de l'instance de contrôle. Suivant

<sup>339</sup> L. Gauthier fait remarquer que la directive tempérait cette obligation, à condition de garantir la neutralité dans l'exercice de ces fonctions et souligne que, comme à son habitude, la France ne manqua pas de s'engouffrer dans cette brèche.

<sup>340</sup> MCAF, (2006), *Rapport d'activité 2004-2005*, p. 3 et p. 27. *L'acuité du problème est renforcée par le rappel, insistant, du rapport 2006 de la même MCAF qui relève que faute d'évolution dans ses moyens, la MCAF doute de son aptitude à pouvoir remplir ses missions et conclut à "l'urgence de conduire une réflexion sur les perspectives d'évolution à court et moyen terme de la mission au vu de la mise en œuvre des directives présentes et à venir."* MCAF, (2007), *Rapport d'activité 2006*, p. 33.

l'analyse de la juriste L. Gauthier (2003), dès que le droit communautaire l'y autorise – ou ne lui interdit pas expressément –, le dispositif interne retenu en France accordait **un rôle important à la SNCF dans la gestion de l'infrastructure ferroviaire**. Et pourtant, la neutralité des autorités compétentes aux différents stades de la procédure d'accès au réseau est reconnue comme primordiale pour garantir à chaque opérateur un traitement équitable et non discriminatoire.

**La loi 2006-10 du 5 janvier 2006** relative à la sécurité et au développement des transports<sup>341</sup> va, elle aussi, apporter matière à cette réticence du Législateur face au libéralisme de Bruxelles.

L'adoption du "second paquet ferroviaire" a contribué à clarifier la distribution des rôles dans le nouveau paysage ferroviaire européen, en renforçant la séparation entre l'exercice d'une activité de transport et les fonctions de régulation économique et technique du réseau. Le passage progressif d'une organisation des chemins de fer sur une base nationale et totalement monopolistique à un marché européen intégré, ouvert et concurrentiel, analogue à celle existant sur les autres réseaux de transport et de télécommunications, a rendu indispensable de disposer d'un régulateur technique capable de veiller à la cohérence technique et à la sécurité du système. En France, c'est le rôle de l'EPSF.

Fallait-il déjà voir, dans la création de cet établissement public de sécurité ferroviaire, l'institutionnalisation d'une véritable régulation du secteur ferroviaire ? Ce n'est pas le point de vue du juriste A. Claeys (2006), pour qui la création de l'EPSF propose seulement les prémisses d'une véritable autorité autonome de régulation.

***"Il apparaît toutefois que l'EPSF, par son statut et ses compétences, répond aux critères généraux, qu'ils soient organiques ou matériels, d'une autorité de régulation. La loi du 5 janvier 2006 paraît effectivement jeter les premières bases d'une régulation institutionnalisée [...] et infra sectorielle [...] dans le domaine des transports. [...] Ce mouvement vers l'institutionnalisation de la régulation, a vocation à s'amplifier dans l'optique de l'ouverture grandissante à la concurrence du marché des transports."***<sup>342</sup>

Selon cet auteur, si la création de l'EPSF, ouvrait d'intéressantes perspectives dans l'optique d'une régulation du secteur ferroviaire, il reste que les garanties d'indépendance de ce nouvel organisme vis-à-vis de la puissance publique demeurent très relatives, à la limite même des exigences communautaires.

Ainsi, alors que le Législateur a manifestement tenu à conforter l'indépendance de cet établissement, en lui assurant des ressources financières propres<sup>343</sup>, il n'a pas tenu à qualifier cet organisme d'autorité administrative indépendante, comme il le fit, avec l'ART (Autorité de régulation des télécommunications) lors de la libéralisation du secteur des télécommunications. De ce fait, l'EPSF, bien que disposant d'une certaine autonomie administrative et financière, reste sous le contrôle de l'Etat. Cette tutelle administrative

---

<sup>341</sup> Loi 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, JO du 6 janvier 2006.

<sup>342</sup> Claeys A., (2006), *"La création de l'établissement public de sécurité ferroviaire : les prémisses d'une régulation dans le secteur ferroviaire"*, *Revue Lamy de la concurrence*, pp.121 et 125.

<sup>343</sup> Cette indépendance financière de l'EPSF semble confirmée par son budget prévisionnel 2007. Nous observons ainsi que ses recettes, de 14,8 millions d'euros (dont 13,2 de droit de sécurité et 1,6 de redevances), lui permettent d'assumer ses dépenses (en particulier de personnel, de 93 personnes), et même de rembourser le solde de l'avance du Trésor. EPSF, 2007, Conférence de presse, *Dossier de presse*, mars, p.15.



se confirme à plusieurs titres. D'une part, la loi 2006-10 prévoit que l'Etat nomme 6 des 12 membres de son conseil d'administration (art. 2)<sup>344</sup>, l'autre moitié étant composée d'un sénateur, d'un député, de deux personnes qualifiées et de deux représentants du personnel. En dépit d'une logique pluraliste et d'une certaine légitimité démocratique, avec la présence d'élus, le poids de l'Etat est incontestable. Cette tutelle de l'Etat se manifeste en outre s'agissant de la désignation de l'instance exécutive de l'EPSF, son directeur est nommé par décret du Président de la République sur proposition du Ministre chargé des Transports (art. 11).

La tutelle de l'Etat est également très forte dans l'organisation et le fonctionnement quotidien de l'EPSF. Le Ministre des Transports (art. 14) bénéficie du droit à provoquer une réunion de son conseil d'administration<sup>345</sup> et d'un droit général à l'information. C'est également à ce dernier que reviennent certaines décisions finales relatives à l'adoption du budget (art. 9).

Nous ajouterons, qu'à la différence des régulateurs des autres industries de réseau déjà libéralisées, comme l'ARCEP pour les télécommunications et les postes ou l'AMF, pour les marchés financiers, l'EPSF ne dispose ni de pouvoirs réglementaires, ni de pouvoirs de sanctions des opérateurs, pour l'instant. Devons-nous suivre C. Vignon (2007)<sup>346</sup>, qui face à cet incontestable poids de l'Etat, se demande si les statuts de cet organe répondent vraiment à l'exigence d'indépendance imposée par les textes communautaires ?

Ces doutes apportés par ces différents commentateurs juridiques ont dernièrement trouvé confirmation par la **Commission européenne** elle-même, qui par une lettre du 26 juin 2008, a mis en demeure le Gouvernement français, estimant que ce dernier avait manqué à son devoir de transposition des textes communautaire sur trois points : la détermination des redevances, insuffisamment indépendante et incitative à la performance du réseau ; l'obligation imposée à RFF de déléguer à la SNCF ses missions d'allocations des sillons, en contradiction avec le principe d'accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure ; et enfin, l'absence d'indépendance suffisante de la MCAF vis-à-vis du Ministre des Transports, lui-même autorité de tutelle de la SNCF<sup>347</sup>.

En définitive, il résulte de cette relecture de la **mise en place de la nouvelle architecture ferroviaire en France**, l'impression que la démarche française est intrinsèquement originale. D'un côté, le Législateur fait porter à la **régionalisation** ferroviaire (réforme endogène) une mission essentielle dans le cadre de la réforme ferroviaire entreprise en 1997 : porter une dynamique, de moyen terme, de modernisation de l'opérateur historique par "mise sous pression", au service de la citoyenneté locale et du renouveau du service public ferroviaire de transport de voyageurs, tout en préservant son monopole d'exploitation sur le trafic intérieur de voyageurs. D'un autre, le Législateur a effectué une **transposition** en droit national de la réglementation ferroviaire européenne

<sup>344</sup> L'article 3 du décret 2006-369 du 28 mars 2006 précise cette composition.

<sup>345</sup> Ibid, art. 14. "Le ministre chargé des transports peut à tout moment se faire communiquer par le directeur général tous les documents, pièces ou archives. Il peut porter à la connaissance du directeur général toute information qu'il juge utile. Si le ministre chargé des transports estime qu'une décision du directeur général intéressant la sécurité ou l'interopérabilité des transports ferroviaires [...] comporte une menace grave pour l'ordre public ou la continuité du service public, il peut demander au directeur général un réexamen de sa décision."

<sup>346</sup> Vignon C., (2007), "Déréglementation du fret ferroviaire en Europe : enjeux et perspectives", Mémoire de Master 2 de droit public des affaires, sous la dir. du professeur M. Karpenschif, Université Lyon III, 65 p.

<sup>347</sup> Pour plus amples précisions, voir Grignon (2009).

(réforme exogène), le plus souvent a **minima**, méfiant et réticent à l'égard des effets de la libéralisation souhaitée par les autorités européennes. Cette transposition s'opère ainsi dans le même esprit que la régionalisation et cherche, non sans **visée stratégique**, à préserver le monopole d'exploitation de la SNCF et à le préparer à affronter la concurrence, plus qu'à favoriser l'implantation rapides de nouveaux entrants et la mise en place d'un marché ouvert, transparent aux pratiques non-discriminatoires.

### **2.2.2. En comparaison avec les réglementations étrangères : la France du ferroviaire "en retard" ?**

Il nous reste à discuter la thèse selon laquelle la régulation ferroviaire française serait en retard. Cette thèse repose implicitement sur l'hypothèse que le modèle souhaitable est celui proposé par la Commission européenne, ou plus généralement par le droit européen ; ou encore sur le constat que de nombreuses réformes ferroviaires en Europe sont allées "plus loin" que celle mise en œuvre en France<sup>348</sup>. Cela est tout particulièrement le cas pour celle déployée au Royaume-Uni, que nous prendrons ici comme ligne de référence.

***A cette fin, nous rechercherons d'abord à caractériser les positions initiales des réformes ferroviaires menées au Royaume-Uni et en France, pour ensuite élargir la comparaison par un essai d'approche plus globale des réformes ferroviaires menées en Europe.***

#### **2.2.2.1. Les positions initiales : le pari français de "mise sous tension" versus le pari anglais de "big bang"**

Au Royaume-Uni<sup>349</sup>, la réforme a été bien au-delà des exigences communautaires et mise en œuvre avant ces directives (1983-1992). Pendant dix ans, les *British Rails* ont été réorganisés et restructurés, puis en 1994, suite au *Railways Act* de 1993, ont été privatisés et fragmentés en une centaine d'organisations. La réforme de l'industrie ferroviaire s'est alors traduite par un **éclatement complet de l'ancien monopole verticalement intégré de British Rail et par une substitution de relations marchandes aux relations précédemment hiérarchiques**. Le recours à la privatisation systématique, voulu par le Premier ministre conservateur John Major, peut être interprété comme une volonté délibérée de rendre cette réforme irréversible. Pour évoquer ce mouvement d'ensemble de la réforme ferroviaire britannique, nous parlerons ici de "dé-intégration", terme moins péjoratif que celui de "désintégration".

L'exploitation des services a été confiée, par appel d'offre, à une douzaine d'entreprises ferroviaires, les TOC's (Train Operating Company's) qui doivent répondre à un cahier des charges rigoureux<sup>350</sup>. Cette ouverture du marché de l'exploitation ferroviaire a donné lieu à l'arrivée de nouveaux acteurs, en général des grands groupes privés, très souvent déjà présents dans les transports urbains. La traction est assurée par des entreprises distinctes, les ROSCO's (Rolling Stock Operating Company's), qui pratiquent le leasing d'exploitation (operating leasing) où les loueurs restent propriétaires de la flotte. Cette activité intéresse également de nouveaux intervenants, financiers ou constructeurs de matériels ferroviaires.

<sup>348</sup> Sur les réformes menées dans le secteur ferroviaire, et en particulier de voyageurs, nous signalons sans exhaustivité : Baude X., (2001), Crozet Y., (2004) ; IDEI, (2003a et 2000b) ; LET, (2001) ; OCDE, (2006).

<sup>349</sup> Ministère des Transports, (1995), *L'Europe : Avenir du ferroviaire*, Aspe Europe, Collection Rapports officiels, 191 p.

<sup>350</sup> Parmi ces TOC's, on peut citer : National Express, First Group, Go Ahead, Arriva, mais aussi des firmes françaises, avec Keolis (SNCF) ou Connex (Veolia).

L'infrastructure fixe, a, initialement, été confiée à Railtrack en 1994, qui fit une entrée en bourse remarquée en 1996. En octobre 2001, Railtrack est placé sous tutelle administrative ; un an plus tard, le réseau sera racheté par Network Rail, structure mixte, sous tutelle des pouvoirs publics.

Cette dé-intégration complète de l'opérateur historique s'accompagne d'une certaine **régulation de la concurrence**. Ainsi, plusieurs agences de réglementation encadrent le système ferroviaire britannique : la SRA (Strategic Rail Authority), véritable "tour de contrôle" du système qui définit la stratégie et accorde les franchises d'exploitation ; l'ORR (Office of the Rail Regulator) qui supervise le monopole d'infrastructure et l'HSE (Health and Safety Executive), agence non spécialisée au transport ferroviaire, est en charge de la sécurité et des risques techniques.

**En Europe, jusqu'alors aucun autre pays n'était allé aussi loin dans la restructuration organisationnelle.** Les Britanniques ont fait preuve d'une réelle innovation dans l'articulation marché / organisations. La structure globale tient d'une grande originalité et des ajustements sont encore en cours<sup>351</sup> (figure 2.15).

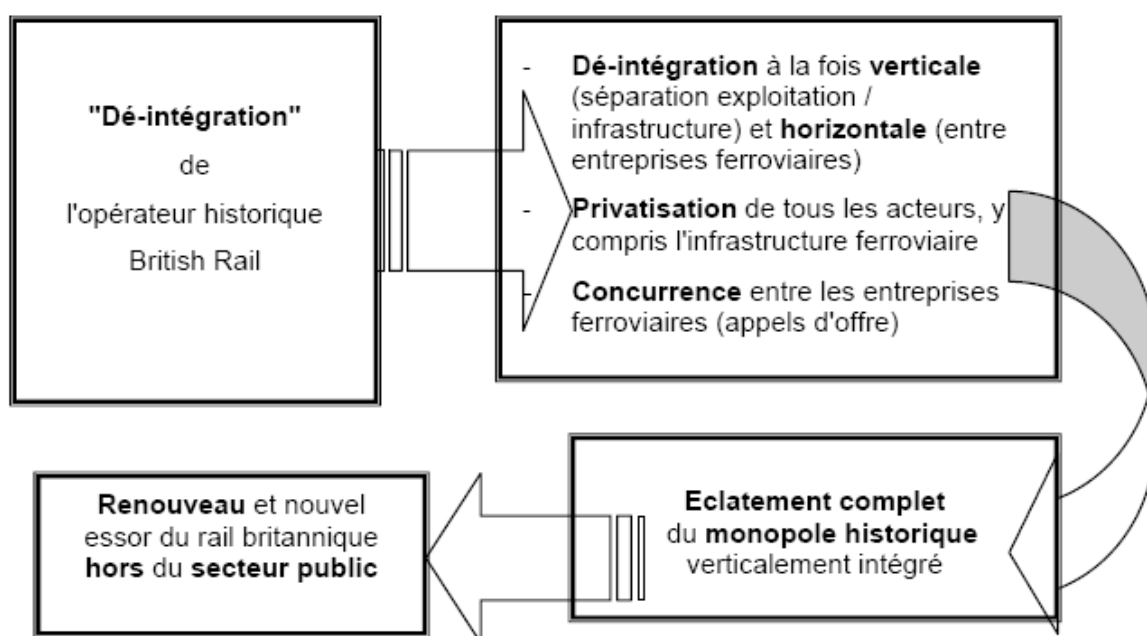


Figure 2.15 - Le modèle anglais de "dé-intégration" de l'opérateur historique (1993).

Source : Réalisation propre.

Pour conclure sur ce schéma britannique de réforme ferroviaire, nous effectuerons un emprunt à cette analyse de Jean-Henri Mora exprimée dans les Annales 2002 de la stratégie de la SNCF.

***"La Grande-Bretagne constitue pour l'ensemble des acteurs ferroviaires européens un véritable laboratoire, propice à l'examen des splendeurs et misères de la déréglementation du secteur ferroviaire. Ce pays a en effet choisi, dès 1993 (Railway Act), de procéder à l'équivalent d'un "big bang" ferroviaire. La***

<sup>351</sup> Pour mieux décrire le contraste entre les réformes menées en France et au Royaume-Uni, nous faisons ici le choix de ne pas évoquer le profond "retour de balancier" qui a marqué l'organisation du rail britannique, suite au rapport Darling de juillet 2004, *The future of Rail*.

**déréglementation du secteur y a pris non seulement la forme de la dé-intégration entre Gestionnaire d'Infrastructure (GI) et Entreprises Ferroviaires (EF), conformément à la directive 91-440, mais aussi celle de la mise en concurrence pour le marché de ces dernières, qui ont par la même occasion quitté le périmètre du secteur public. En cumulant dé-intégration, concurrence et privatisation, les autorités politiques britanniques ont visiblement voulu créer un mouvement irréversible de libéralisation.**<sup>352</sup>

Le schéma initial de réforme ferroviaire retenu en France apparaît à l'**opposé** de ce "big bang" britannique. *A priori*, en retard conceptuel, le "modèle français" retient comme toujours pertinente les catégories de monopole historique d'exploitation (avec cependant une séparation de l'infrastructure et du service), de l'entreprise publique et du service public. De notre point de vue, en France, l'objectif n'était pas de faire sortir le ferroviaire d'une logique quasi administrée et non marchande, mais plutôt d'adapter l'opérateur historique aux nouvelles conditions du marché et à une concurrence plus ouverte dans un cadre européen, et à rénover les conditions d'exercice des missions de service public, en donnant plus de place à la qualité de service et à l'écoute des acteurs (politiques) locaux. Nous illustrerons cette proposition par la figure 2.16.

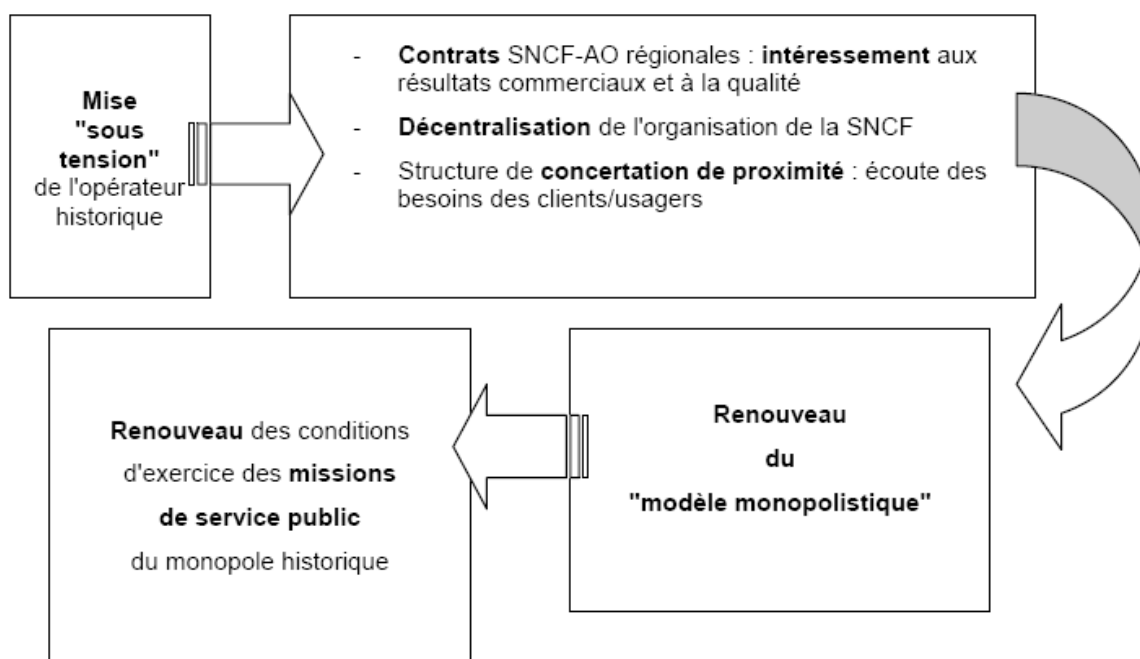


Figure 2.16 - Le modèle français de "mise sous pression" de l'opérateur historique (1997).

Source : Réalisation propre.

Fondamentalement, comparé au modèle britannique de "libéralisation" déclinée en dé-intégration, privatisation et concurrence des acteurs ferroviaires, le "pari français" oppose une logique de "mise sous tension" de l'opérateur historique, par conventionnement avec les pouvoirs publics (locaux ou national), décentralisation de l'organisation industrielle de l'opérateur et concertation avec les acteurs, associée à une certaine séparation

<sup>352</sup> In D. Bouf, Y. Crozet et alii., (2005), *Etude comparée des systèmes de régulation ferroviaire : Grande-Bretagne, France et Suède : Analyse des règles du jeu et de leur mise en œuvre, Enseignements pour la France*, p. 4. Souligné par nous.

de l'exploitation et de l'infrastructure. Quelle explication pouvons-nous donner à cette différence d'attitude envers le monopole historique ? Nous suggérerons à titre d'hypothèse la proposition formulée par Y. Crozet (2004) dans une étude comparative des réformes ferroviaires européennes. Selon ce dernier, le fait que la réforme française tolère, voire prétende, au maintien de l'entreprise nationale historique relève d'un choix stratégique en faveur de la pérennité de la firme nationale.

***"Ce qui pourrait apparaître comme un signe de faiblesse, la preuve par l'exemple de la capture de la tutelle par la firme censée être contrôlée par elle, mérite pourtant d'être qualifiée de choix stratégique. Les autorités nationales ont agi dans le domaine ferroviaire comme dans le domaine aérien. Dans les deux cas, tout s'est passé comme si la concurrence et l'efficacité ne constituaient que des objectifs secondaires, l'objectif principal étant la pérennité de la firme nationale, historiquement dominante."***<sup>353</sup>

Difficile de mettre en perspective le "retard" de la France sur le chemin des réformes ferroviaires par la seule comparaison avec la trajectoire britannique, si radicale, et finalement atypique. Le procès serait joué d'avance. Il nous importe donc de proposer de comparer les mutations françaises avec celles en cours dans les autres pays européens.

#### **2.2.2.2. Une France en retard ?**

Pour appréhender l'éventuel retard de la France en matière de réforme ferroviaire, nous procéderons en deux temps. Nous opterons tout d'abord pour une mise en perspective de l'application de la directive 91/440/CEE, point de départ des réformes ferroviaires non autonomes en Europe, pour ensuite adopter une lecture plus récente et plus globale des dimensions des réformes ferroviaires européennes.

Concernant le démarrage des réformes ferroviaires impulsées par le droit communautaire, nous retiendrons la grille de lecture proposée par Y. Crozet<sup>354</sup>. Selon cet auteur, "la directive 91-440 s'appuyait sur deux idées simples, liées entre elles. La première visait à dé-intégrer verticalement en séparant, fut-ce de façon seulement comptable, infrastructure et exploitation. La seconde concernait l'exploitation et voulait rendre possible la perspective, à plus ou moins long terme, d'une pluralité d'opérateurs utilisant l'infrastructure". p. 48.

A partir de cette analyse du texte fondateur de la libéralisation ferroviaire en Europe, il est possible de construire un graphe en deux dimensions qui fournit un cadre d'intelligibilité global des réformes ferroviaires, et en particulier de la directive 91-440/CEE.

L'axe vertical, qui représente les différents types de gestion de l'infrastructure ferroviaire, combine un double glissement, de l'intégration vers la dé-intégration infrastructure / exploitation d'une part<sup>355</sup>, et de la propriété publique vers la propriété privée

---

<sup>353</sup> Crozet Y, (2004), *Préface de Claude Martinand, Les réformes ferroviaires européennes : à la recherche des "bonnes pratiques", Institut de l'entreprise, p. 47. Souligné par nous.*

<sup>354</sup> Crozet Y, (2004), Institut de l'entreprise, *op. cit.*, p. 49.

<sup>355</sup> Pour reprendre la terminologie consacrée, la séparation organique qui amène le gestionnaire d'infrastructure à n'être qu'une filiale du holding de l'entreprise ferroviaire historique n'est pas ici distinguée de la simple séparation comptable. Ces deux configurations se retrouvent dans le cas "firme unique et publique compartimentée" ; le cas de séparation institutionnelle donne lieu à une précision sur la nature, privée ou publique, du capital du gestionnaire d'infrastructure.

d'autre part. A un extrême, se situe l'entreprise ferroviaire publique intégrée, à l'autre, un réseau segmenté entre divers propriétaires privés.

L'axe horizontal concerne les différentes modalités possibles de concurrence pour l'exploitation ferroviaire, avec deux cas de figures extrêmes, un exploitant unique d'une part, et une multiplicité d'exploitants ("open access") d'autre part. Entre les deux, il importe de distinguer deux types de segmentation, la simple distinction entre opérateur national et opérateurs régionaux (comme en Allemagne ou en Suède) et une segmentation plus aboutie, où chaque entreprise ferroviaire se voit attribuer une ou plusieurs parties du réseau national (cas britannique).

Nous avons préféré cette typologie à celle proposée par d'autres auteurs, notamment E. Nonami (2000)<sup>356</sup> ou C. Nash et *ali.* (2004)<sup>357</sup>, qui s'intéressaient plus aux modalités techniques de la dé-intégration entre infrastructure/exploitation en distinguant séparation comptable, organisationnelle ou institutionnelle, qu'à la nature publique ou privée du capital du GI, précision qui nous semble d'une importance capitale<sup>358</sup>, notamment au regard de l'histoire de la réforme ferroviaire britannique.

Ce schéma diffère de celui proposé par Y. Crozet sur plusieurs points. Il nous est apparu pertinent de rajouter quelques pays (Italie, Pays-Bas), mais surtout de dater les situations de chaque pays afin de mettre en valeur les différences d'avancement de la réforme ferroviaire entre eux<sup>359</sup>. Le choix de la date s'avère néanmoins parfois arbitraire, car souvent les réformes s'étalent dans le temps bien au-delà d'une seule année (comme en Italie par exemple) et une même date ne concerne pas nécessairement la réforme du réseau et celle de l'exploitation. Ces raisons nous amènent ainsi parfois à citer plusieurs fois un même pays.

---

<sup>356</sup> Monami E., (2000b), "European passenger rail reforms : a comparative assessment of the emerging models", *Transport Reviews*, vol. 20, n°1, pp. 91-112.

<sup>357</sup> Nash C., Rivera-Trujillo C, (2004), "Rail regulatory reform in Europe - Principles and practise", WP, 25 p.

<sup>358</sup> Il est à noter que le droit communautaire reste muet sur les questions de propriété. De ce fait, les chemins de fer peuvent en principe être entièrement publics (France), entièrement privés (Royaume-Uni) ou mixtes (Allemagne, Suède).

<sup>359</sup> La plupart des dates proposées sont empruntées à la thèse de J. Coulier, *op. cit.*, (2004), pp. 118 ; 124-125.

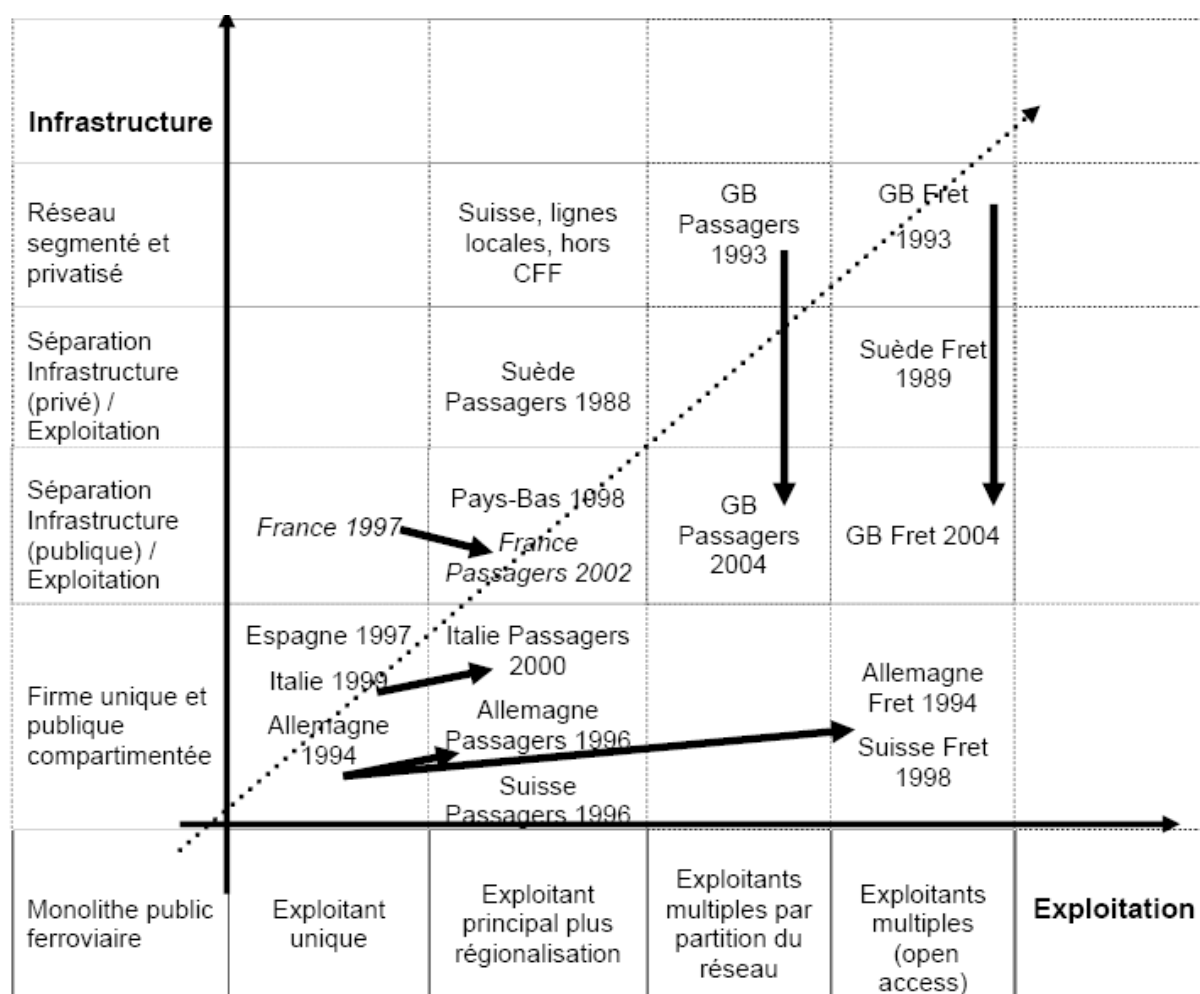


Figure 2.17 - Les années 1990 : la première étape des réformes ferroviaires en Europe.

Source : Inspiré de Y. Crozet (2004), p. 49.

Peut-on vraiment, au regard de cette typologie parler d'une France en "retard" ? Différents arguments plaident effectivement en ce sens. Il est effectivement possible de parler de retard en matière d'exploitation où la SNCF, opérateur historique, continue d'être en situation de *monopole pour le trafic de voyageurs* ; pour le fret, si le monopole légal n'existe plus, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 (le second paquet ferroviaire), en pratique, les concurrents sont peu nombreux et leur activité encore bien marginale. En matière de trafic régional, la *régionalisation ferroviaire* en France est comparativement tardive, en comparaison avec la Suède (1988), l'Allemagne (1996) et l'Italie (1999). En matière de séparation infrastructure / exploitation, la France a, dès 1997, mis en œuvre une *séparation organique*, alors que la directive 91/440/CEE ne l'exigeait pas, mais en pratique, nous avons vu combien RFF ne se dégage que très progressivement de l'emprise de la SNCF, son GID.

En comparaison avec d'autres pays, comme l'Allemagne, la Suisse ou la Suède, sans parler du Royaume-Uni, la France fait bien figure de "pays en retard" quant au démarrage de son processus de libéralisation du transport ferroviaire, tant par l'intensité que par le tempo des réformes. Dit trivialement, la réforme ferroviaire de la France est allée moins loin et moins vite que les autres.

Nous nous arrêterons, sur la trajectoire de **la Suède**, qui en termes de précocité des réformes ferroviaires en Europe, joue le rôle d'inspirateur. C'est en effet, en 1988, bien avant la directive communautaire de 1991 et avant le Royaume-Uni (1993), que la Suède amorce une réforme considérable. Cette dernière reposa à la fois sur une véritable régionalisation ferroviaire, sur une scission de la compagnie publique, en deux entités institutionnellement distinctes, et sur la concurrence pour le marché pour les lignes déficitaires et le trafic régional.<sup>360</sup> Faut-il voir, dans cette trajectoire suédoise, celle de la France, avec dix ans d'avance ?

La situation de la France est-elle significativement différente, aujourd'hui, si l'on prend en compte un nombre plus important de paramètres pour caractériser la libéralisation ferroviaire en cours ?

A cette fin, nous nous reporterons aux conclusions de l'étude menée par IBM Consulting et la Humboldt University of Berlin (2004)<sup>361</sup>, une des plus récentes en matière de comparaison des degrés de libéralisation des marchés ferroviaires dans les pays européens<sup>362</sup>. L'intérêt de cette étude tient notamment au fait que le nombre de pays comparés est très important (25), et que sa méthodologie, discutable mais transparente, repose sur la construction d'un **indice synthétique de libéralisation du rail**, le "LIB Index 2004" prenant en compte un grand nombre de critères. En outre, cette étude accorde une très large place aux critères de libéralisation recommandés par les directives et règlements communautaires, tant en termes de transposition que de mise en œuvre effective.

Cet index global repose sur deux ensembles de données, les premières concernant les bases de la législation en matière d'ouverture des marchés ferroviaires ("law in the books"), les secondes pondérées plus fortement, retracent la réalité des barrières à l'entrée s'opposant aux nouveaux compétiteurs ("law in action")<sup>363</sup>.

La figure 2.18 ci-dessous, qui retrace les résultats de l'indice synthétique "LIB Index 2004", met clairement en avant l'existence de trois groupes de pays.

- En tête figurent les pays qui ont effectué le plus de progrès dans l'ouverture de leur marché ferroviaire, comme la Grande-Bretagne, la Suède, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Danemark, l'Italie et la Suisse.
- Vient ensuite le groupe des pays dits "en retard", avec notamment la Pologne, le Luxembourg, la Belgique et la France, etc.
- Un dernier groupe de quatre pays, dont l'Irlande et l'Espagne, est marqué par des barrières à l'entrée particulièrement élevées.

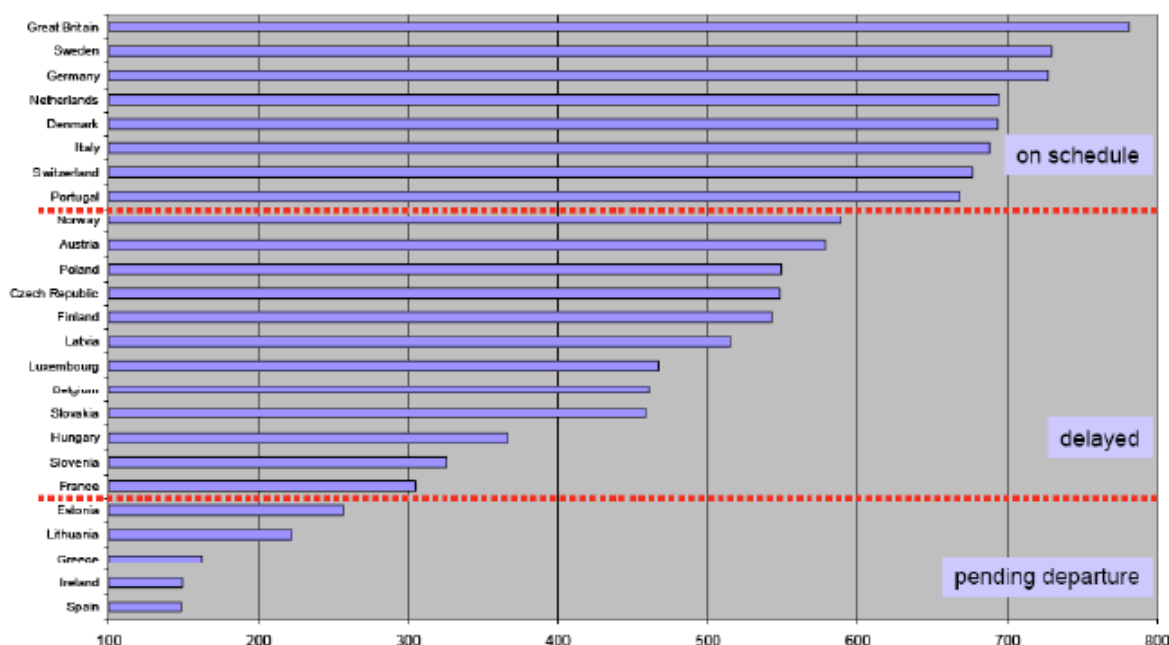
<sup>360</sup> Pour plus de précisions sur la réforme suédoise, voir Nash C.A., (1999), *Developments in rail policy in the European Union*, Paper presented at the 6th International Conference on Ownership and Competition in Land Passenger Transport, Cape Town, South Africa, 1999 ; Baumstark L., (2003), *L'expérience pionnière des suédois expérience matière de régulation ferroviaire*, in CGP, (2003), *Réguler les services publics en réseaux : l'expérience européenne*, pp. 83-116.

<sup>361</sup> IBM Business Consulting Services and Kirchner Christian, (2004), *Rail Liberalisation Index 2004 – comparison of the market opening in the rail markets of the Member States of European Union, Switzerland and Norway*, Study commissioned by Deutsche Bahn AG, Munich, 90 p.

<sup>362</sup> Cette étude a été réalisée pour le compte de la Deutsche Bahn. Elle a donné lieu à deux versions, la première en 2002 et la seconde en 2004. Ces résultats sont cités dans de plusieurs articles, dont ceux de C. Nash (2004, p. 9) et de T. Holvad (2006, p. 9).

<sup>363</sup> Ainsi, le "Lib Index" intègre les questions de régulation de l'accès au marché, les pouvoirs de l'autorité de régulation, la structure du marché (dé-intégration verticale, et accessoirement horizontale) ; le "Access index", concerne les barrières opérationnelles (accès aux sillons, système de tarification des péages), les barrières administratives (licences, certificat de sécurité et approbation des matériels) et tient compte du pourcentage de part de marché détenue par les nouveaux opérateurs.





Source: IBM Business Consulting Services and KIRCHNER (2004)

Figure 2.18 - Résultats du Rail Liberalisation Index 2004.

Source : IBM Business Consulting Services and Kirchner Christian, (2004), p. 2.

Au regard de cette méthodologie<sup>364</sup>, la France est globalement et significativement en situation de dernier des pays "en retard" en matière de libéralisation de son marché ferroviaire, au 20<sup>e</sup> rang sur 25, avec un total d'un peu plus de 300 points, et se situe à la frontière du dernier groupe. Aucun autre pays européen de superficie analogue, à l'exception de l'Espagne, n'apparaît aussi bas dans le classement. Cette situation n'est pas nouvelle, la position de la France étant similaire dans l'étude de 2002. Une observation plus détaillée distinguant l'index de la législation de l'index du degré d'ouverture de l'accès au marché ferroviaire, place la France en 21<sup>e</sup> position pour le premier, et en 19<sup>e</sup> pour le second.

Dans leurs commentaires sur la France, les auteurs remarquent que "les barrières à l'information sont relativement hautes", et citent à l'appui divers exemples. Ainsi, lors des démarches d'obtention des autorisations d'accès, il est difficile de pouvoir compter sur un interlocuteur disponible ; l'autorisation n'est valide que pour certaines sections du réseau et doit être renouvelée si aucune circulation effective ne concrétise cette licence dans les douze mois après son obtention ; en outre, l'entreprise ferroviaire candidate doit fournir une contribution d'1,5 million d'euros... Très évocatrices de la lenteur et de la viscosité des procédures administratives, les auteurs relèvent les difficultés rencontrées pour obtenir un agrément pour un matériel de transport, pourtant déjà homologué dans d'autres pays européens, ou encore pour utiliser des équipements d'entretien ou d'approvisionnement en carburant de la SNCF. De surcroît, les certificats de sécurité et l'approbation des matériels ne sont valides que pour certains itinéraires. Les auteurs concluent à la **persistance d'un**

<sup>364</sup> Nous relèverons notamment que le fret représente 50% de la pondération, le transport de voyageurs longue distance, 25% et courte distance, 25%.

**fort pouvoir de l'opérateur historique** fournissant des avantages concurrentiels évidents à la SNCF.<sup>365</sup>

Si cette étude confirme et précise les résultats de celle de Y. Crozet (2004), toutes deux conduisent à qualifier la France, non pas de pays isolé, mais indubitablement de "pays en retard" au regard des dynamiques de réformes ferroviaires observables en Europe.

L'interprétation de la signification et des raisons et des conséquences de ce retard restent très discutée. Doit-on y voir une conséquence de la *capacité d'influence* de l'opérateur historique sur l'écriture de la réglementation ferroviaire ou encore une *stratégie, implicite des autorités françaises*, en faveur de la pérennisation des intérêts de la compagnie nationale dans un secteur en pleine recomposition au niveau européen, faisant passer la concurrence et l'efficacité comme des objectifs secondaires (Crozet, 2004). Pour B. Du Marais (2003), ce "chemin gaulois vers l'optimum économique" pourrait encore s'interpréter par la *faible acceptabilité socio-politique* du modèle européen de libéralisation des services collectifs et d'une tradition particulière en faveur d'une définition large de la notion de service public, mais aussi traduire une vision stratégique permettant *in fine* de *mieux tirer profit des expériences de libéralisation* des autres.

## Conclusion du chapitre 2

---

Ce chapitre visait à définir l'**environnement institutionnel** qui s'impose à la régulation de la SNCF et au transport régional de voyageurs en France. Pour apporter des éléments de réponse à cette question, nous avons présenté l'état du droit qui encadre et conditionne l'activité de transport ferroviaire en général, et du transport régional de voyageurs en particulier. Face au constat d'une profonde réécriture, encore en cours, de la législation européenne, et *in fine* de la régulation de cette activité, dans le sens d'une plus grande libéralisation, nous nous sommes interrogés sur la nature et sur les modalités des réformes ferroviaires menées en France dans ce contexte.

Au terme de ce chapitre, plusieurs **observations** sont possibles.

1) Le transport par chemin de fer, en situation commerciale et financière périlleuses en Europe, est engagé depuis presque vingt ans, dans un **profond mouvement de réforme** de ses **pratiques** et de ses **structures**, animé par les autorités européennes (Commission et Parlement).

2) S'il est **prématuré de faire un bilan définitif** de ce vaste mouvement de libéralisation, la régulation de ce secteur a été sensiblement modifiée tant par la recherche d'une plus grande efficacité dans une optique tant économique qu'environnementale, que par la promotion d'un modèle de **concurrence à la fois pour le marché et sur le marché**, par une clarification du rôle des pouvoirs publics et la recherche de la stabilité financière du GI, au-delà des fortes contraintes budgétaires pesant sur les finances publiques, et enfin par le renforcement de la dimension entrepreneuriale des acteurs ferroviaires du marché des transports<sup>366</sup>.

3) Il est apparu aussi combien le processus de réforme reste encore **inabouti** et que la **diversité** caractérise les chemins institutionnels empruntés par les différents pays européens pour traduire ces réformes.

<sup>365</sup> IBM, (2004), *Ibidem*, p. 47.

<sup>366</sup> Pour plus de précisions, voir CEMT, (2007), *ibidem*.

4) Les propositions réglementaires effectuées par la Commission européenne répondent à un schéma théorique lisible, mais discutable, empruntés aux théories économiques des réseaux, reposant principalement sur la théorie **des marchés contestables** (concurrence sur le marché), et, dans le cas du **transport régional et local de voyageurs**, sur la théorie de la **concurrence pour le marché**. La théorie néo-institutionnaliste nous a amené à nuancer les bienfaits attendus par certains du mécanisme concurrentiel de "franchise bidding", c'est-à-dire d'attribution par appel d'offre des droits exclusifs attachés au contrat de service public.

5) Au regard du schéma réglementaire européen de libéralisation ferroviaire, mais également des adaptations de l'industrie ferroviaire mise en œuvre par nombre de pays européens, la **réforme ferroviaire française**, apparaît bien particulière, voire **singulièrement "en retard"**. Son principe repose à la fois sur la nécessaire transposition de directives européennes, et sur un vaste mouvement de régionalisation du transport régional de voyageurs. Les études comparatives montrent effectivement que la réforme ferroviaire française est allée moins loin et moins vite que beaucoup d'autres pays européens. Cette appréciation de "retard" n'est pas propre à la libéralisation du secteur ferroviaire. Elle pourrait également être proposée à la libéralisation des autres industries de réseaux (Du Marais, 2003).

6) A l'analyse, le modèle français de régulation ferroviaire est effectivement différent de celui proposé par les autorités communautaires. Son pari de modernisation du secteur, **opposé** de la démarche **britannique**, se veut **progressif et pragmatique**, sans rompre ni l'unicité d'exploitation, ni la situation de monopole de l'opérateur historique. De ce fait, il est également clair que les autorités françaises ont globalement choisi de **retarder le mouvement de libéralisation** impulsée par les autorités européennes. Cela est particulièrement vrai pour le règlement OSP qui vise à introduire une concurrence pour le marché dans les services intérieurs de voyageurs. Mais la France n'est pas pour autant isolée. Certains voient dans cette attitude de résistance au changement l'expression d'une logique économique bien comprise.

***"La résistance au changement procède aussi de la prise de conscience (tout à fait réaliste) du fait que la concurrence a ses gagnants et ses perdants et que les chemins de fer, enserrés dans le carcan de leurs coûts (élevés) et de leur gestion rigide d'origine politique, sont mal armés pour concurrencer un secteur privé plus souple et plus libre. L'opacité a de nombreuses raisons d'être."***<sup>367</sup>

Comment s'assurer alors que le maintien du monopole de "l'opérateur historique" ne lui permet pas de profiter de l'asymétrie d'information et d'un certain pouvoir de marché, tant au regard des pouvoirs publics que des AO régionales, devenues les responsables du développement du transport régional de voyageurs. C'est cette question qu'il nous importe d'aborder maintenant.

---

<sup>367</sup> CMET, (2007), *ibidem*, p. 9.

# Deuxième partie La régionalisation ferroviaire en France : d'une mutation de l'environnement institutionnel aux arrangements institutionnels Régions / SNCF

## Introduction

Notre première partie visait à planter le décor général sur un plan institutionnel. Elle a abouti à poser un doute sur la capacité des collectivités publiques régionales, nouvellement AO de transport de voyageurs en France, à écrire et à gouverner des conventions favorables à leurs intérêts et à la réalisation de leurs objectifs, face à un exploitant ferroviaire historique, maintenu en France en situation de monopole en dépit de la régionalisation.

Cette seconde partie porte sur la régionalisation ferroviaire elle-même. Elle vise à décrypter la nature du choix français de réforme du transport régional de voyageurs et se focalise sur les mécanismes économiques et contractuels particuliers inscrits dans la loi SRU et transcrits dans les conventions d'exploitation signées entre la SNCF et chaque Région. Notre questionnement sur la nature de la régionalisation ferroviaire mise en œuvre en France depuis 2002 s'articulera en deux étapes.

La première étape cherchera, à travers une démarche comparative, à expliciter le "modèle économique SNCF-TER" souhaité par le Législateur à travers l'environnement institutionnel<sup>368</sup> proposé par la loi SRU (chapitre 3). Dans ce but, nous nous proposerons de comparer le cadre légal retenu par la loi SRU avec celui qui prévaut dans la contractualisation des transports publics urbains (TPU). Nous mettrons également en perspective la régionalisation ferroviaire française en comparaison avec celle opérée dans d'autres pays européens, notamment la Suisse et l'Allemagne.

<sup>368</sup> Cette notion d'arrangement institutionnel, est un concept central de l'approche néo-institutionnelle qui distingue "environnement institutionnel" et "arrangement institutionnel". Cette distinction trouve son origine chez Lance Davis et Douglass North (1971, pp. 6-7) et développée finement par North (1990). La notion d'arrangement institutionnel est très proche de celle de mode de gouvernance employée par Oliver Williamson (1996). "L'environnement renvoie aux règles du jeu, règles politiques, sociales, légales, qui délimitent et soutiennent l'activité transactionnelle des acteurs, alors que les arrangements renvoient aux modes d'utilisation de ces règles par les acteurs, ou plus exactement, aux modes d'organisation des transactions dans le cadre de ces règles." C. Ménard, (2003). L'environnement institutionnel est ici constitué pour l'essentiel par l'ensemble des lois et règlements encadrant le transfert aux Régions du service public régional de voyageurs et par un certain nombre de dispositions du droit administratif, notamment celles concernant les contrats administratifs et le service public. Les arrangements institutionnels se traduisent par les conventions d'exploitation et de financement, objet de la présente étude.

Dans une perspective d'économie des contrats, et en proximité avec la théorie néo-institutionnaliste<sup>369</sup>, nous nous intéresserons ensuite aux caractéristiques spécifiques des conventions passées entre les Régions et la SNCF pour l'exploitation du TER (chapitre 4). Nous chercherons ainsi à savoir si les Régions, en tant qu'AO de transport, ont su mettre à profit la large autonomie contractuelle voulue par le Législateur pour écrire les conventions TER dans le sens de leurs priorités et conformément à leur intérêt. Nous viserons à révéler les formes et arrangements institutionnels inscrits dans la disparité de ces conventions bilatérales.

## Chapitre 3. Approche comparative de l'environnement institutionnel de la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs en France

*"En tant qu' élu, je tiens aussi à souligner que ce succès n'a pas été qu'économique. Il a véritablement constitué une aventure humaine et même une révolution culturelle pour tout ceux qui l'ont porté. Et je ne parle pas seulement de la région : les élus bien sûr s'y sont impliqués ; les personnels des services techniques ont du acquérir des compétences nouvelles pour faire face à ces nouvelles missions. Je veux aussi rendre hommage aux cheminots qui ont accepté de "jouer le jeu" et de remettre en cause un grand nombre d'habitudes pour, au bout du compte, avoir la fierté de faire rouler des trains modernes avec des voyageurs de plus en plus nombreux. Les voyageurs eux-mêmes, à travers les comités de ligne [...] ont pu mesurer les contraintes techniques et financières de leur moyen de transport quotidien. [...] A ce titre, la régionalisation ferroviaire a constitué une formidable avancée pour la vie démocratique régionale.", H. Haenel, (2008b), p.10.*

### Introduction du chapitre 3

---

Dans un contexte européen délibérément orienté vers une libéralisation progressive du transport ferroviaire, de fret, puis de voyageurs, la France a fait le pari d'une démarche de modernisation de son secteur ferroviaire, sans démantèlement du monopole historique. Ce choix comporte un risque de persistance de certaines formes de pouvoir de marché à l'avantage de l'opérateur ferroviaire et d'asymétrie d'information en défaveur des autorités publiques de tutelle.

Concernant le transport régional de voyageurs, la loi SRU<sup>370</sup> du 31 décembre 2000 a proposé une nouvelle organisation. Cette dernière met les Régions françaises dans la position d'autorité organisatrice, à part entière, tenue de contractualiser avec la SNCF, prestataire unique. Cette nouvelle compétence régionale est l'aboutissement d'un long

<sup>369</sup> Pour une présentation du programme de recherche, des concepts, de la méthode et des résultats de l'approche néo-institutionnaliste, voir Ménard C., (2003).

<sup>370</sup> Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, JO du 14 décembre 2000.

parcours<sup>371</sup> engagé en 1974 avec l'établissement des schémas régionaux de transport, mais surtout en 1982, avec la LOTI<sup>372</sup> qui introduit le principe de décentralisation de la compétence transport au profit des collectivités territoriales. Cette loi avait ouvert aux Régions la possibilité de conventionnement avec la SNCF, sans pour autant leur confier les prérogatives d'AO, les laissant de fait, pour reprendre l'expression de P. Zembri (1997b) "en position de relative faiblesse vis-à-vis de la SNCF" [tenues] de subir des évolutions de trafic et de coûts sur lesquelles elles n'avaient aucune prise<sup>373</sup>.

Suite à cette difficulté, et dans un contexte de fort repli du trafic ferroviaire régional, le rapport du sénateur H. Haenel (1993)<sup>374</sup> proposa de mener cette démarche à son terme et de faire des Régions les AO véritables du service public de transport régional de voyageurs signataires avec la SNCF de contrats de service public. Pour préparer cette réforme, et dans l'espoir de redresser la situation du trafic régional<sup>375</sup>, il fut décidé de lancer une expérimentation (réversible sur trois ans) de la régionalisation ferroviaire<sup>376</sup>, menée par six, puis sept Régions volontaires<sup>377</sup> pour trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997<sup>378</sup>. L'expérimentation a été ensuite prolongée de deux ans, par la Loi LOADT<sup>379</sup>, sans autre modification, dans l'attente de sa généralisation. La loi SRU vient, de fait, généraliser cette expérimentation et constitue la troisième étape de la régionalisation des transports ferroviaires.

Étonnamment, le cadre légal sur lequel s'appuie le conventionnement entre l'exploitant ferroviaire historique et les Régions laisse une très grande liberté contractuelle aux deux parties et ne précise pas la nature du "modèle économique" qui régit cette activité de service

<sup>371</sup> P.Y. Campagne (2004) dresse un très intéressant historique de la longue marche de la régionalisation ferroviaire en France. Son article souligne combien le conventionnement de 2002 a été précédé d'autres formules de contrats entre les Régions et la SNCF.

<sup>372</sup> Loi 82-1153 du 30/12/1982 d'orientation des transports intérieurs, dite LOTI, JO du 31 décembre 1982.

<sup>373</sup> P. Zembri, (1997), Vers une seconde étape de la régionalisation des transports ferroviaires : cause et enjeux d'une mutation délicate", *Transports urbains*, n°96, p. 17.

<sup>374</sup> H. Haenel, (1993), Rapport relatif à l'avenir de la SNCF, Rapport d'information du Sénat, n°335, 269 p.

<sup>375</sup> La viabilité du transport ferroviaire régional n'était alors pas acquise, tant du côté des Régions que du côté de la SNCF. Nombreux étaient ceux qui, en pleine phase de démarrage du TGV Sud-Est incarnant alors la modernité technique et commerciale de la SNCF, ne voyaient dans les "omnibus" qu'un service désuet, peu performant, déficitaire et bien peu valorisant pour la SNCF. P.Y. Campagne (2004, p. 17) évoque combien cette relance doit à J. Chauvineau, alors responsable du Service de l'action régionale à la SNCF. C'est sous son impulsion que la SNCF commença véritablement à concevoir "attitude innovante et partenariale pour sensibiliser les Régions sur l'intérêt pour elles de cette compétence nouvelle", (P.Y. Campagne, 2004, p. 17).

<sup>376</sup> Cette expérimentation est organisée par l'article 67 de la Loi 95-115 du 04/02/1995 sur l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), complétée par l'article 15 de la Loi 97-135 du 13/02/1997 portant création de RFF.

<sup>377</sup> Le Législateur avait effectué cette sélection de Régions pour des raisons de prise en compte de la diversité territoriale et de représentativité de l'échantillon soumis à l'expérimentation de la régionalisation ferroviaire. Diversité sociogéographique d'une part, avec des régions majoritairement rurales (Limousin) et d'autres singulièrement urbaines (PACA et NPC), diversité socio-économique d'autre part avec des Régions "riches" telles l'Alsace ou Rhône-Alpes et d'autres plus "pauvres" comme le NPC ou le Limousin. Recherche de représentativité également, dans la volonté de couvrir une large part du territoire (32%), de la population (38%), de la richesse économique (35% du PIB de 2001) et du trafic ferroviaire régional (51% de l'offre de Tkm de 2001).

<sup>378</sup> Les Régions qui se sont portées volontaires pour l'expérimentation, lors d'une réunion de l'ARF en présence du ministre des Transports en mai 1996, sont l'Alsace, le Centre, le Nord-Pas-de-Calais (NPC), les Pays de la Loire (PDL), Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Rhône-Alpes. Le Limousin rejoindra ce groupe des Régions dites expérimentatrices à partir du 1<sup>er</sup> septembre 1999.

<sup>379</sup> Loi 99-553 du 25/06/1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADT).

public. Ce chapitre visera à combler ce déficit et se proposera de déterminer la nature du "modèle économique SNCF-TER" souhaité par le Législateur au travers de l'environnement institutionnel proposé par la loi SRU.

Cette explicitation se déroulera en trois temps et mobilisera une démarche comparative. Dans le premier temps, nous exposerons les dispositions réglementaires qui organisent le transport régional de voyageurs en France, puis nous mettrons l'accent sur trois enjeux particuliers qui caractérisent le déroulement de cette contractualisation depuis 2002 (1.1.). Le deuxième temps nous amènera à comparer les modalités du conventionnement TER avec les schémas économiques des contractualisations pratiquées dans les transports publics urbains (1.2.). Le troisième temps mettra en perspective le modèle contractuel français de régionalisation ferroviaire au regard de ceux régissant l'exploitation des services ferroviaires régionaux de voyageurs dans les autres pays européens, et en particulier en Allemagne et en Suisse (1.3.).

## 1. La loi SRU et le TER : un cadre légal ouvert favorable à l'initiative contractuelle

---

Si la loi SRU du 13 décembre 2000 fixe le cadre général de régionalisation ferroviaire en France, ni la Loi, ni ses décrets d'application n'ont prévu un modèle préétabli de Convention, et les Ministères concernés (Transports et Economie et Finances) n'ont pas proposé de "modèles" aux parties. Cette situation a laissé une grande liberté contractuelle aux cocontractants leur permettant de signer des contrats adaptés à chaque contexte régional. La SNCF a négocié, au niveau régional, avec chacune des vingt Régions concernées une Convention spécifique. Il en a résulté une grande diversité contractuelle organisée autour d'un cadre commun.

Nous présenterons successivement le cadre légal de la régionalisation ferroviaire en France, et en particulier les dispositions prévues par la loi SRU du 13 décembre 2000 (1.1.), puis trois enjeux particulièrement caractéristiques du déploiement de cette nouvelle contractualisation (1.2.).

### 1.1. Les dispositions de la loi SRU et leur genèse

Le texte fondateur de la régionalisation ferroviaire en France est la loi SRU du 13 décembre 2000 (section 5, articles 124 à 139). Son article 124, qui amende le Code général des collectivités locales (art. L.1614-8) et la LOTI, prévoit qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, toutes les Régions autres que l'Ile de France et la Corse – où s'appliquent des dispositions particulières<sup>380</sup> – sont chargées, en tant qu'autorité organisatrice, des services ferroviaires régionaux de voyageurs et de leurs services routiers de substitution. Cette réforme concerne donc uniquement les Trains Express Régionaux ("TER"), à l'exclusion des trains "Grandes lignes" et des Trains à Grande Vitesse lesquels demeurent sous la responsabilité de l'Etat. Elle ne concerne pas non plus le transport de fret. Les transports urbains, déjà décentralisés, en sont également exclus et restent à la charge des villes et des communautés. L'activité TER représente, au début de la régionalisation, environ 5000 trains et 500 000 voyageurs par jour, soit 60% du trafic ferroviaire national.

<sup>380</sup> En Ile de France, la responsabilité des transports publics est confiée à une entité spécifique, le STIF (Syndicat des Transports d'Ile de France) lequel regroupe des représentants des collectivités locales et de l'Etat. La Corse n'appartient pas au réseau ferré national. L'attribution des services, confié à un opérateur unique, s'opère par appels d'offres. La SNCF est actuellement le gestionnaire de ce réseau.

Le décret d'application n°2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional<sup>381</sup> et la circulaire du 3 décembre 2001 concernant le transfert<sup>382</sup> aux Régions de l'organisation et du financement des services ferroviaires régionaux de voyageurs<sup>383</sup> précisent les modalités de cette réforme.

Globalement, le Législateur a tenu à conférer aux Régions la responsabilité de décider du contenu du service (dessertes, qualité du service et information de l'usager) et des tarifs. Il a aussi confié à la SNCF, confirmée dans sa situation de monopole, la mission d'exploitant ferroviaire et un rôle essentiel de conseil et d'expertise auprès des Régions, afin de les assister dans la prise en main de cette nouvelle attribution.

Conformément au souhait des Régions de voir ce transfert de compétences s'effectuer en totale neutralité financière, l'Etat a doté les Régions des montants nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences, par le biais d'une augmentation de la dotation générale de décentralisation<sup>384</sup>. Cette dotation spécifique intégrait trois composantes (loi SRU, art. 125), une contribution pour l'exploitation des services transférés ; une composante correspondant à la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'Etat ; et une part pour le renouvellement du matériel roulant affecté aux services transférés, de manière à assurer, par un renouvellement régulier, la modernisation et la pérennité du parc. En outre, l'Etat avait accepté de financer un programme d'investissements pour contribuer à la modernisation des gares à vocation régionale (loi SRU, art. 128).

Nous soulignerons que le Législateur a tenu à permettre l'évolution de ces dispositions réglementaires en fonction des enseignements tirés de l'expérience. Ainsi, le Législateur avait prévu que la régionalisation ferroviaire donne lieu à évaluation régulière comme le stipule l'article 139 de la loi SRU.

***"[...] cinq ans après la date du transfert de compétences [...], le Gouvernement déposera un rapport au Parlement portant bilan de ce transfert de compétences établi sur la base d'une évaluation conjointe diligentée par l'Etat et les Régions."***

La loi prévoyait également la mise en place d'un Comité national de suivi de la décentralisation des services voyageurs d'intérêt régional, auprès du Ministre chargé des transports<sup>385</sup>. Ce dernier devait remettre annuellement à ce Comité un rapport d'évaluation. Cela ne semble pas avoir été le cas.

Comment comprendre la nature de cet environnement institutionnel qui préside à la définition de la régionalisation du transport de voyageurs en France ?

---

<sup>381</sup> Décret d'application n°2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional, JO du 28 novembre 2001.

<sup>382</sup> Par la distinction entre "territoire institutionnel" et "territoire fonctionnel", le géographe P. Zembri (2003) montre que la régionalisation ferroviaire ne peut se réduire à une analyse en termes de transfert de compétences de l'Etat aux Régions. La régionalisation ferroviaire implique, plus profondément, un profond découpage d'un réseau jusque là géré au niveau national en 20 sous réseaux. Il en résulte un certain nombre de problèmes notamment si les Régions veulent utiliser effectivement le réseau ferré régional comme outil de cohésion territoriale.

<sup>383</sup> Circulaire du 3 décembre 2001 concernant le transfert aux Régions de l'organisation et du financement des services ferroviaires régionaux de voyageurs, *Le Moniteur*, 22 mars 2002.

<sup>384</sup> Les arrêtés du 8 août 2002 publiés au Journal Officiel du 31 août 2002 notifient le montant de la dotation de chaque région relative à la régionalisation ferroviaire.

<sup>385</sup> Décret 2001-116, *op. cit.*, art. 10.



Le cadre légal de la régionalisation ferroviaire française s'inspire très directement du bilan tiré de l'expérimentation entreprise de 1997 à 2000 par six, puis sept Régions, à la suite du rapport du Sénateur H. Haenel (1993). L'abondante littérature sur le sujet (Bonnet et *alii.*, 2001 ; Chauvineau, 2001 ; CSSPF, 2002 ; Faivre d'Arcier, 2002 ; Guihery, 2002), atteste combien l'ensemble des parties reconnaît que cette expérimentation de la régionalisation ferroviaire a été considérée comme globalement positive. Il était logique que le Législateur en généralise les dispositions après les avoir ajustées aux critiques.

Parmi les points positifs de l'expérimentation, J. Chauvineau (2001), Rapporteur de l'évaluation effectuée pour le compte du Conseil Economique et Social, relève que la forte implication des élus régionaux en faveur du renouveau du TER a permis d'engager une réelle dynamique régionale. Témoin de cette dynamique et de cette capacité d'innovation impulsée par la décentralisation, une réelle amélioration de l'offre, quantitative (recomposition des dessertes afin de mieux les positionner sur les besoins en développement) et qualitative (par le renouvellement du matériel roulant), mais surtout un retournement du trafic à la hausse après plusieurs années de déclin, qui avait fait douter de l'avenir même des TER. Le tableau ci-dessous précise les données de ce renouveau de l'attractivité du TER pendant la période d'expérimentation.

**Tableau 3.1 - Bilan de l'expérimentation de la régionalisation ferroviaire.**

| TER y compris les express d'intérêt régional (Rail + Route) | Offre TER (Millions de trains-km ou de cars Km) |       |       | Trafic TER (Milliards de Vk) |      |       | Recettes TER (1) (Milliards de Francs HT) |      |       |
|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------|-------|------------------------------|------|-------|-------------------------------------------|------|-------|
|                                                             | 1996                                            | 2000  | %     | 1996                         | 2000 | %     | 1996                                      | 2000 | %     |
| <b>Sept régions expérimentales</b>                          | 66,6                                            | 77,7  | +16,6 | 3,8                          | 4,6  | +21,6 | 2,0                                       | 2,5  | +20,7 |
| <b>Treize autres régions</b>                                | 80,2                                            | 87,4  | +8,9  | 3,5                          | 4,0  | +13,4 | 1,9                                       | 2,1  | +13,0 |
| <b>Total des vingt régions</b>                              | 146,8                                           | 165,0 | +12,4 | 7,3                          | 8,5  | +17,6 | 3,9                                       | 4,6  | +17,0 |

(1) Y compris compensations pour tarifs sociaux Source : SNCF repris par CSSPF, (2002), p. 107.

Ainsi, l'expérimentation se traduit par une hausse significative de l'offre, d'environ 17% de 1996 à 2000 pour les Régions expérimentatrices, et par une réponse de la demande de plus de 21%, similaire à celle des recettes. Cette dynamique n'a pas seulement concerné les Régions expérimentatrices, mais elle s'est étendue à bon nombre d'autres Régions, qui aux dires du CSSPF (2002, p.106) ont anticipé leur entrée dans le processus de régionalisation (tableau 3.1).

A l'appui de ce succès, un volontarisme des Régions qui ont su solliciter tous les leviers conférés par ce transfert de compétence : la recomposition de l'offre visant à une utilisation plus intensive du matériel roulant et du personnel de conduite et d'accompagnement, dans une optique d'amélioration de la productivité ; l'instauration de tarifications régionales ; la promotion de l'intermodalité afin de penser la cohérence de l'ensemble d'un déplacement ; la rénovation des gares ; mais aussi le dialogue avec les usagers afin de mieux apprécier les besoins et d'identifier les dysfonctionnements perçus par la clientèle.

Cette appréciation globale positive s'accompagne aussi d'un certain nombre de critiques, mais aussi d'inquiétudes et d'interrogations telles que celles que formule B. Faivre d'Arcier (2002, p. 389).

**"Le succès de la réforme dépendra de la capacité des Régions à définir des politiques régionales cohérentes et à maîtriser l'évolution des coûts, et de l'adaptation de la SNCF à son nouveau rôle de prestataire de service."**

De son côté, J.-P. Raffarin, alors Président de l'ARF (Association des Régions de France), ne cachait pas que si les Régions se montraient toutes volontaires pour assumer les transports régionaux de voyageurs, elles ne pourraient assumer cette nouvelle compétence que si trois difficultés étaient résolues par la loi. La première de ses inquiétudes portait sur le coût financier de ce transfert aux Régions d'un service public d'importance : comment éviter que cette compétence régionale nouvelle ne se traduise pas par un surcoût financier pour les finances publiques régionales ?<sup>386</sup> La seconde inquiétude concernait l'arbitrage des conflits d'utilisation de l'infrastructure. Comment éviter les conflits entre la SNCF, les Régions, l'Etat et RFF dans la gestion des sillons ? Enfin, la dernière inquiétude était relative aux relations financières avec l'opérateur historique. Comment établir une relation financière saine avec des comptes de la SNCF peu transparents ?<sup>387</sup> Il semblerait que ces inquiétudes et les recommandations qui leur faisaient suite aient été prises en compte dans la rédaction de la loi SRU et de ses textes d'application.

Nous observerons, pour finir cette présentation, que le décret d'application de la loi SRU prévoit deux types de dispositions : les dispositions obligatoires et les clauses facultatives (décret 2001-116, art. 3.).

**Tableau 3.2 - Dispositions obligatoires et les clauses facultatives du décret d'application de la régionalisation ferroviaire.**

| <b>Dispositions obligatoires</b>                                                                                                                                                         | <b>Dispositions facultatives</b>                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Consistance et la nature des services demandés par la Région à la SNCF                                                                                                                   | Modalités de suivi, de contrôle et d'évaluation des missions confiées par la Région à la SNCF                                          |
| Consistance du parc de matériel roulant affecté à ces services                                                                                                                           | Clauses de bonus-malus et pénalités                                                                                                    |
| Conditions techniques et commerciales d'exploitation de ces services                                                                                                                     | Modalités de modification de la Convention et les conditions de son renouvellement                                                     |
| Objectifs de niveau de service, de qualité et de productivité                                                                                                                            | Modalités d'informations réciproques concernant la mise en œuvre éventuelle de dispositions tarifaires nouvelles                       |
| Modalités de concertation lors de modifications de dessertes pouvant avoir des conséquences sur le trafic voyageur grandes lignes de la SNCF ou sur les services régionaux conventionnés | Modalités de conciliation préalable à tout recours juridictionnel pour le règlement des litiges relatifs à l'application la Convention |
| Relations financières entre la Région et la SNCF (et en particulier concernant les dispositions tarifaires spécifiques)                                                                  |                                                                                                                                        |

Source : Elaboration propre.

<sup>386</sup> Les élus régionaux n'avaient en effet pas oublié combien la décentralisation des lycées engagée en 1986, leur conférant la construction et l'entretien des bâtiments, s'était rapidement traduite par un déséquilibre important entre les compensations versées par l'Etat et les dépenses auxquelles les Régions avaient du faire face.

<sup>387</sup> J.-P. Raffarin, (2000), "Les enjeux de la décentralisation transports ferroviaires", *Solutions ferroviaires*, 4<sup>e</sup> trimestre, n°22.

Nous relèverons que, singulièrement, la plupart des principes régissant l'équilibre économique des Conventions, tels le partage des risques, le mode de rémunération de l'exploitant, le financement des investissements, ne sont abordés, ni par la Loi, ni par son décret d'application.

A n'en pas douter, ce schéma légal organisant la régionalisation ferroviaire en France s'est voulu on ne peut plus ouvert à l'appréciation des contractants. Etais-ce pour traduire le mieux possible l'esprit de la décentralisation et le principe de la libre administration des collectivités locales reconnue par la Constitution<sup>388</sup> ? Etais-ce pour répondre aux réticences de Régions peu enclines à s'engager dans une démarche de contractualisation avec l'opérateur ferroviaire réputé pour son opacité et sa culture centralisatrice ?<sup>389</sup> Etais-ce pour donner le moins de contrainte possible à la SNCF dont la situation financière était encore précaire ? Etais-ce le moyen pour le Législateur de concrétiser le principe de liberté de gestion de la SNCF tel que prévu par le Cahier des charges de l'entreprise nationale ? Etais-ce enfin une manière de concilier des points de vue divergents, des Régions entre elles, ou entre la SNCF et les Régions ? Nous ne trancherons pas.

Il reste que, pour reprendre le propos de C. Steinmetz, Directeur du service juridique et conventionnement de la SNCF lors de la signature des Conventions de 2002, cette régionalisation ferroviaire est introduite "sans qualifier la nature juridique des Conventions à passer entre les Régions et la SNCF, comme le législateur aurait pu le faire.", (Steinmetz, 2004, p. 52). Il nous importe donc de préciser le contour des engagements conventionnels pris en pratique. Nous le ferons par l'observation de trois enjeux caractéristiques des premières années du déroulement de cette contractualisation.

## 1.2. Le triple enjeu des relations contractuelles SNCF-Régions

Face à une telle liberté contractuelle, l'entreprise ferroviaire et les Régions ont dû établir une doctrine, traiter de nombreuses questions juridiques, fiscales et financières et estimer les risques. Nous présenterons ce cadre contractuel des relations entre la SNCF et les Régions en distinguant trois aspects, l'équation financière de l'activité TER, les relations entre la SNCF et les AO et les relations entre la SNCF et les clients<sup>390</sup>.

### 1.2.1. Les enjeux de l'équation financière de l'activité TER pour les Régions

***"En quoi l'Etat triche-t-il ? L'Etat décentralise aux centimes près. Mais à l'instant "t", ce que lui coûte le train, il nous le donne. Qui dit décentralisation dit démocratie, qui dit décentralisation dit proximité, qui dit décentralisation dit respect des usagers étant entendu qu'à peine le train est-il décentralisé, il est amélioré ; il est plus fréquent, plus rapide, donc il coûte plus cher.", D. Percheron, Président de la Région NPC, (2004), p. 42.***

<sup>388</sup> Le principe de la libre administration des collectivités locales, repris par le Code des collectivités territoriales, est reconnu par l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958. Il signifie que, dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leur compétence. Ce principe est réaffirmé par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui a, en outre, élevé la Région au rang de collectivité territoriale à part entière.

<sup>389</sup> Pour un historique des tensions entre les Régions et la SNCF, voir P. Zembri, (2005).

<sup>390</sup> La Cour des comptes a publié fin 2009 un rapport très complet mettant en avant les effets bénéfiques pour les usagers des transferts des TER aux Régions, tout en soulignant l'effort financier important, principalement à la charge du contribuable, ainsi que la nécessaire amélioration des conditions d'exploitation. Cour des comptes, (2009), *Le transfert aux régions du TER : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*, Rapport thématique, Paris, Documentation Française, 150 p.

Les Collectivités publiques, et en tout premier lieu les Régions, sont appelés à contribuer au financement de l'activité SNCF-TER à différents titres, principalement pour assurer l'équilibre financier de l'exploitation, compenser à l'exploitant le coût des tarifs spécifiques, mais aussi au titre de la modernisation des matériels roulants, des gares et de l'infrastructure. Chacune de ces dépenses évolue selon son rythme propre. Que nous apprennent les premières années de conventionnement SNCF-Régions sur l'évolution de ces contributions publiques ? Nous distinguerons la contribution régionale d'équilibre de l'ensemble des contributions publiques versées à l'activité SNCF-TER.

### **1.2.1.1. Quel est le coût de l'activité SNCF-TER pour les Régions ?**

Pour comprendre combien coûte le TER aux Régions, nous procéderons en deux temps. Nous présenterons d'abord le coût brut, puis, tenant compte de reversements de l'Etat, nous estimerons le coût net pour les finances régionales.

**Tableau 3.3 - Total des contributions publiques reçues par la SNCF pour l'activité TER.**

| (Million d'euros)                                                                       | 2002         | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007<br>(p)  | Variation<br>2002-2007<br>En % | TVAM<br>En % |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------------|--------------|
| <b>Total des contributions des Régions à la SNCF (A+B)</b>                              | <b>1 973</b> | <b>1 925</b> | <b>2 189</b> | <b>2 399</b> | <b>2 645</b> | <b>2 938</b> | <b>48,9</b>                    | <b>8,3</b>   |
| <b>Exploitation (A) = (1) + (2)</b>                                                     | <b>1 405</b> | <b>1 468</b> | <b>1 764</b> | <b>1 839</b> | <b>1 938</b> | <b>2 056</b> | <b>46,4</b>                    | <b>7,9</b>   |
| <b>Contribution d'exploitation (1)</b>                                                  | <b>1 204</b> | <b>1 258</b> | <b>1 541</b> | <b>1 600</b> | <b>1 650</b> | <b>1 744</b> | <b>44,8</b>                    | <b>7,7</b>   |
| <b>Compensation pour tarifs sociaux (2)</b>                                             | <b>200</b>   | <b>210</b>   | <b>223</b>   | <b>239</b>   | <b>288</b>   | <b>312</b>   | <b>55,8</b>                    | <b>9,3</b>   |
| <b>Investissement en matériel roulant - Subventions (B)</b>                             | <b>568</b>   | <b>457</b>   | <b>425</b>   | <b>560</b>   | <b>707</b>   | <b>882</b>   | <b>55,3</b>                    | <b>9,2</b>   |
| <b>Compensation versée par l'Etat pour tarifs militaires (C)</b>                        | <b>13,7</b>  | <b>14,8</b>  | <b>15,1</b>  | <b>15,0</b>  | <b>17,0</b>  | <b>17,0</b>  | <b>24,1</b>                    | <b>4,4</b>   |
| <b>Total des contributions publiques reçues par la SNCF pour l'activité TER (A+B+C)</b> | <b>1 986</b> | <b>1 940</b> | <b>2 204</b> | <b>2 414</b> | <b>2 662</b> | <b>2 955</b> | <b>48,8</b>                    | <b>8,3</b>   |

(p) : provisoire ; TVAM : taux de variation annuelle moyen

Source : Nos calculs à partir des Comptes des Transports 2002, 2005 et 2007, MEEDDAT/SESP

Une réponse à la question du coût brut du TER pour les Collectivités publiques nous est donnée par les Comptes des Transports de la Nation qui retracent l'ensemble des contributions publiques versées à la SNCF pour l'activité TER. Ce document nous apprend que le compte SNCF-TER mobilise un montant de contributions publiques de 2,95 milliards d'euros en 2007, pour 1,99 milliards d'euros en 2002, soit une progression annuelle de 8,3% par an. Excepté les tarifs militaires, résiduels en valeur, directement versés par l'Etat à la SNCF, ce sont les finances régionales qui supportent ces versements au profit de l'activité TER. Nous noterons qu'il conviendrait d'ajouter à ces données les contributions des Régions

à la modernisation des gares et de l'infrastructure pour obtenir une estimation globale du coût total en finances publiques de l'activité TER.<sup>391</sup>

Quel est le coût net de l'activité SNCF-TER pour les Régions ? La réponse à cette question n'est pas totalement évidente en raison de la difficulté à estimer précisément le montant de la compensation financière versée aux Régions par l'Etat pour le financement de l'activité TER. La difficulté provient du fait que ce reversement de l'Etat n'est pas isolé, mais associé à d'autres reversements et intégré au montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et de la dotation globale de décentralisation (DGD). Plus précisément, 95% de ce reversement est incorporé dans la DGF et 5% dans la DGD, ces dotations évoluant chacune selon des taux annuel de revalorisation spécifiques. Une estimation de ces reversements est effectuée par les Comptes des transports de la Nation. Pour 2007, le montant des compensations que les Régions ont reçu de l'Etat au titre du financement du TER est estimé à 1,87 milliards d'euros. **Le solde net de l'activité TER pour les Régions serait alors d'un peu plus de 1 milliard d'euros en 2007, soit presque le double de cet effort en 2002** (534 millions d'euros) comme le souligne le tableau 3.4.<sup>392</sup>

**Tableau 3.4 - Coût net pour les Régions de l'activité TER.**

| <b>Coût net pour les Régions de l'activité TER (Million d'euros)</b>             | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007 p</b> | <b>Variation 2002-2007 En %</b> | <b>TVAM En %</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------------------------|------------------|
| <b>Total des contributions des Régions à la SNCF pour l'activité TER (A+B+C)</b> | <b>534</b>  | <b>453</b>  | <b>475</b>  | <b>623</b>  | <b>825</b>  | <b>1 072</b>  | <b>100,8</b>                    | <b>15,0</b>      |
| <b>Exploitation (A) = (1) + (2)</b>                                              | 164         | 199         | 256         | 276         | 337         | 414           | 152,7                           | <b>20,4</b>      |
| <b>Contribution pour l'exploitation (1)</b>                                      | 134         | 163         | 211         | 220         | 237         | 295           | 120,4                           | 17,1             |
| <b>Compensation pour tarifs sociaux (2)</b>                                      | 30          | 36          | 45          | 56          | 100         | 119           | 296,7                           | 31,7             |
| <b>Investissement en matériel roulant - Subventions (B)</b>                      | 370         | 255         | 219         | 347         | 488         | 658           | 77,8                            | 12,2             |
| <b>Compensation versée par l'Etat pour tarifs militaires (C)</b>                 | -           | -           | -           | -           | -           | -             |                                 |                  |

Source : Nos calculs à partir des Comptes des Transports 2002, 2005 et 2007, MEEDDAT/SESP

Nous observerons également que l'effort financier net des Régions s'est fortement accru sur les premières années de la régionalisation ferroviaire<sup>393</sup> : **la contribution nette régionale à l'activité TER a augmenté au rythme de 15% par an en moyenne de 2002 à 2007**. Alors que les Régions ne contribuaient qu'à 27% du montant des contributions publiques en 2002, leur part est passée de 36% en 2007.

<sup>391</sup> Si la contribution des Régions à la modernisation des gares reste pour l'instant marginale comparativement aux autres contributions, ce n'est pas le cas du cofinancement apporté par les Régions aux opérations liées à l'infrastructure. Le rapport Haenel (2008b, p. 15) nous rapporte que les Contrats de plan 2000-2006 ont prévu 459 millions d'euros à cette fin, la seconde génération, les Contrats de projets pour 2007-2013 ont convenu de 1 074 millions d'euros dont plus de la moitié (512 M€) à la charge des Régions.

<sup>392</sup> Pour une présentation de nos calculs du coût net pour les Régions, voir Annexe 1.

<sup>393</sup> Nous observerons que les calculs du rapport Haenel (2008b) sur le coût net du TER pour les Régions diffèrent un peu de ceux des Comptes des transports de la Nation, preuve supplémentaire de la difficulté de faire la lumière sur le montant exact des compensations versées par l'Etat aux Régions pour l'activité TER.

Les Régions sont loin d'être à égalité devant la charge financière du TER, comme le souligne une étude du cabinet de consulting Ficht ratings (2002). Si pour certaines, l'activité TER pouvait produire un solde financier net positif, pour la plupart des Régions françaises, les dépenses ferroviaires non compensées représentaient, initialement, le plus souvent de 4 % à 6% de leur budget (figure 3.1). Cette proportion est bien évidemment significativement plus élevée aujourd'hui, vu la croissance du coût net de l'activité TER.

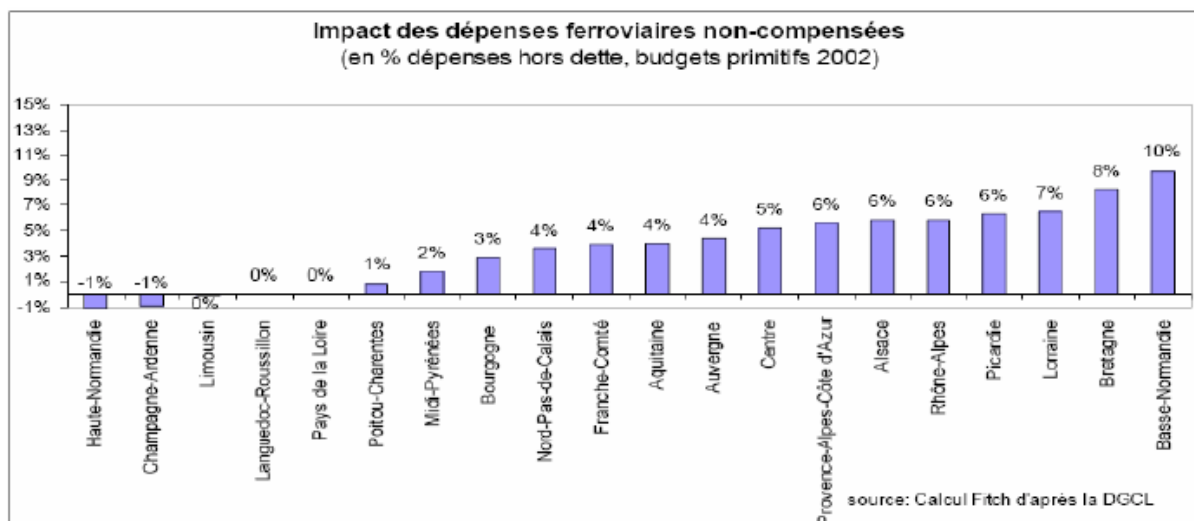


Figure 3.1 - Impact des dépenses TER non compensées aux Régions en 2002.

#### 1.2.1.2. Quelle a été l'évolution de la contribution régionale d'équilibre ?

Nous nous intéresserons dans un deuxième temps à l'évolution de la seule contribution d'équilibre du compte SNCF-TER sur les premières années de conventionnement et à ses déterminants.

Les Régions en tant qu'AO de plein exercice ont le devoir d'équilibrer le compte de facturation TER remis par l'exploitant, la SNCF, en versant une contribution financière d'équilibre. Le transport public régional de voyageurs apparaît clairement comme un service public fortement subventionné. Les recettes commerciales (hors compensations tarifaires) ne représentent en 2002 qu'à peine 30% du compte SNCF-TER (proportion qui est descendue à 27% en 2004)<sup>394</sup>. L'essentiel du financement du TER résulte donc des contributions publiques (figure 3.2).

Le schéma général du régime financier et comptable exprimé par les Conventions TER veut que la SNCF perçoive et conserve l'ensemble des produits de l'exploitation du service public TER, y compris les compensations tarifaires, et que la Région, autorité organisatrice, verse à la SNCF, exploitant, une contribution financière qui compense l'écart entre les charges contractuelles et les recettes contractuelles. Dit autrement, la contribution financière de la région fonctionne comme la *variable d'ajustement* du compte SNCF-TER. C'est elle qui vient *ex post* équilibrer le compte de facturation remis par le délégataire au délégant de ce service public.

En pratique, il faut distinguer entre la contribution financière *prévisionnelle* et la contribution financière *définitive* due par la Région. La première est déterminée, *ex ante*,

<sup>394</sup> Soit en valeur absolue, 599 millions d'euros de recettes commerciales (recettes directes, produits annexes et intéressement aux recettes) sur un total de charges de 2 041 millions en 2002, et respectivement 648 et 2 447 millions d'euros en 2004 (d'après Fillat, 2005, p. 39).

comme nous venons de le décrire. La seconde ne peut être déterminée qu'à l'issue de l'exercice, une fois connus les indices définitifs d'indexation des charges forfaitisées, le niveau réel des charges que la SNCF ne maîtrise pas, les recettes définitives<sup>395</sup>, ainsi que les bonus-malus qualité et les pénalités éventuelles<sup>396</sup>, sans compter les incidences des nombreuses modifications d'offre.

En réalité, la participation financière des Régions à l'équilibre du compte TER est déterminante. En moyenne, en 2002, pour les vingt Régions concernées par la loi SRU, la contribution financière définitive représente presque 60% du compte SNCF-TER<sup>397</sup> (1,204 milliards d'euros sur un montant total de charges de 2,041 milliards d'euros). Le service de transport ferroviaire régional de voyageurs est donc un service public fortement subventionné par les collectivités publiques (tableau 3.5). Rappelons que ce montant n'est pas en soi directement à la charge des Régions, puisque l'Etat s'est engagé à compenser le transfert de ce service à hauteur du périmètre de référence de l'année 2000.

**Tableau 3.5 - Structure du compte TER en 2002.**

| <b>Charges</b>                                                   | <b>Millions d'euros</b> | <b>%</b>   | <b>Produits</b>                                   | <b>Millions d'euros</b> | <b>%</b>   |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------|---------------------------------------------------|-------------------------|------------|
| Charges forfaitisées (C1)                                        | 1 666                   | 82         | Recettes directes                                 | 599                     | 29         |
| Charges au réel (C2) dont :                                      | 374                     | 18         | Compensations tarifaires                          | 235                     | 11         |
| <i>Péages RFF</i>                                                | 220                     | 11         | Pénalités et malus                                | 3                       | □          |
| <i>Autres (amortissement matériel roulant, frais financiers)</i> | 154                     | 7          | <b>Contribution d'équilibre de l'exploitation</b> | <b>1 204</b>            | <b>60</b>  |
| Bonus                                                            | 1                       | □          |                                                   |                         |            |
| <b>Total</b>                                                     | <b>2 041</b>            | <b>100</b> | <b>Total</b>                                      | <b>2 041</b>            | <b>100</b> |

Source : D'après P. Fillat, (2005), p. 39.

Comment évolue cette contribution des Régions à l'équilibre financier de l'exploitation du TER ? Les Comptes des transports de la Nation attestent de la rapidité de l'augmentation du financement public pour l'exploitation du transport régional de voyageurs : + 45% entre 2002 et 2007, soit un rythme annuel moyen de hausse en valeur de 7,7% (tableau 3.3). Les compensations pour tarifs sociaux augmentent même un peu plus rapidement, traduisant la mise en place des politiques tarifaires régionales, mais elles portent sur des montants réduits (312 millions d'euros en 2007). La poursuite de cette augmentation du **déficit structurel d'exploitation du TER** pose un véritable défi qui, selon H. Haenel (2008b), pourrait remettre en cause le modèle économique même du TER si aucune solution ne lui était apportée prochainement.

**"Le déficit d'exploitation du service ferroviaire régional semble ainsi s'auto-entretenir : le niveau des tarifs fait apparaître un premier déficit et stimule la demande des voyageurs à laquelle les services tendent de répondre. Cette**

<sup>395</sup> La SNCF s'engage pour les charges d'exploitation sur lesquelles elle dispose d'une capacité de contrôle (dites C1) sur un devis forfaitisé pendant toute la durée de la Convention, et pour les recettes, sur un objectif annuel ou pluriannuel de recettes, avec un mécanisme de partage du risque variable selon les Régions.

<sup>396</sup> Pénalités portant sur des critères l'inexécution du service régional, de transmission d'information au délégataire ou encore d'usage du matériel roulant régional pour des trafics autres que ceux prévus par le plan de service.

<sup>397</sup> Données relevées dans le mémoire de P. Fillat, (2005), *Le conventionnement TER Région / SNCF : Bilan et opportunités de négociation pour l'exploitant*, Mémoire du Master professionnel TURP, ENTPE, Université Lyon 2, p. 35.

**augmentation de l'activité se traduit à son tour par une augmentation du déficit d'exploitation", H. Haenel, (2008b), p. 34. En gras dans le texte.**

La vision en termes de coût net pour les finances régionales accentue encore le trait : la contribution nette d'équilibre passe de 134 millions d'euros à 295 millions en 2007 et les compensations pour tarifs de 30 millions à 119 millions d'euros. Si cette évolution du coût net de l'exploitation du TER pour les Régions augmente rapidement (de 20% par an en moyenne depuis 2002), nous noterons que l'effort financier le plus conséquent en valeur absolue pour les collectivités régionales concerne, non pas l'exploitation TER, mais les investissements en matériels roulants. L'effort net des régions est passé de 370 millions à 658 millions d'euros entre l'année 2002 et l'année 2007 (tableau 3.4). Nous illustrerons cette observation par le propos suivant du Président de la Région NPC, interrogé sur le coût du TER pour les finances régionales.

**"Notre partenaire qu'est la SNCF, l'Etat en a fait un partenaire en partie impuissant s'il faut investir dans la modernisation du matériel roulant et de ses propres propriétés comme les gares TER.", G. Longuet, (2004), p. 42.**

Quels ont été les principaux déterminants de l'évolution de la contribution régionale d'équilibre ?

Nous disposons d'éléments de réponse pour la seule période 2002-2004 étudiée par P. Fillat<sup>398</sup> (2005, p. 43). Alors que la contribution régionale d'équilibre est passée en deux exercices de 1 182 à 1 545 millions d'euros, soit une augmentation de 363 millions d'euros (+30%), il ressort clairement de son analyse que **l'essentiel de cette variation résulte de la hausse des péages RFF (+250 millions d'euros), secondairement de l'indexation des charges forfaitisées (+101 millions) et faiblement de l'impact des modifications d'offre(+59 millions d'euros, tenant en compte les recettes afférentes)**. Les variations des charges au réel, dites C2, hors péages et l'impact de l'évolution de l'objectif de recettes venant réduire, respectivement de 6 et de 40 millions d'euros la contribution d'équilibre. **L'effet péages explique presque 70% de la hausse de la contribution régionale d'équilibre**, contre 28% pour le système d'indexation des charges d'exploitation de la SNCF sur la période 2002-2004. Cet élément est d'importance au regard de notre hypothèse initiale de rente informationnelle de l'opérateur historique. Nous y reviendrons.

Au total, nous rejoindrons l'analyse formulée par le Cabinet de consulting Ficht Ratings (2002), qui concluait une étude sur la **soutenabilité financière de la régionalisation ferroviaire**, en soulignant que la bonne situation financière des Régions, en moyenne en France, leur permettrait d'absorber cette nouvelle responsabilité sans difficulté particulière. La plupart bénéficiait d'un faible endettement et d'une marge de manœuvre fiscale encore élevée, certaines avaient anticipé cette réforme et avaient décidé de réduire leur endettement dans la perspective d'un besoin de financement futur. Mais, à nouveau, la variabilité régionale est grande comme l'indique l'étude de C. Steinmetz (2009). Le croisement des recettes fiscales régionales par habitant avec leur niveau d'endettement par habitant en 2006 révèle que trois des Régions de notre échantillon ne peuvent rester indifférentes à la question de la soutenabilité financière de leur politique TER : le NPC, Région la plus endettée de France, l'Alsace, mais surtout PACA, qui bien que moins endettée, ne bénéficie pas d'un dynamisme fiscal par habitant élevé<sup>399</sup>.

<sup>398</sup> Données non publiées extraites du Mémoire de Master Transports Urbains et Régionaux de Personnes réalisé suite à un stage au Département juridique et conventionnement de la SNCF d'avril à septembre 2005.

<sup>399</sup> Voir Annexe 2 et 3.



Néanmoins, les auteurs observaient que cette réforme ne manquerait pas, à long terme, de faire naître un besoin de financement aux répercussions négatives sur les finances régionales sous forme de recours à l'emprunt, et donc d'augmentation de leur endettement. Les auteurs identifiaient deux facteurs qui, partiellement compensés par l'Etat, pousseraient inévitablement les dépenses régionales à la hausse, l'obsolescence du parc de matériel roulant et l'appréciation portée par les élus régionaux sur la qualité des services proposés aux usagers. Mais d'autres motivations, plus politiques, incitent fortement les Régions à ce volontarisme, comme l'expriment les citations suivantes.

***"Seule mesure significative de décentralisation depuis les grandes réformes des années 1980, la régionalisation ferroviaire offre aux régions l'opportunité de renforcer leur prérogatives institutionnelles. [...] La réforme élargit la palette des instruments dont disposent les régions en matière d'aménagement du territoire qui constitue, depuis 1982, l'un de leurs principaux domaines d'intervention. [...] Traditionnellement, dans le cadre d'un processus de décentralisation, les collectivités dotées d'une nouvelle compétence manifestent la volonté (ou sont contraintes) d'accroître le niveau du service public fourni. Cela tient à plusieurs facteurs, parmi lesquels une clarification et une meilleure identification de la responsabilité de la région envers l'usager (qui est aussi un citoyen-électeur), tandis que la responsabilité politique de l'Etat se dilue dans l'appareil administratif.", Ficht Ratings, (2002), pp. 2-3, 4.***

En définitive, la régionalisation ferroviaire représente un enjeu financier majeur pour les Régions et, à terme, un défi qui reste à relever tant pour elles que pour la SNCF, à partir du moment où celle-ci n'aura plus le monopole sur le trafic régional. Ce défi n'est pas sans lien avec un autre, celui portant sur la capacité d'expertise des Régions au regard de celle de la SNCF, son opérateur attitré.

### **1.2.2. L'enjeu de la capacité d'expertise régionale au centre des relations entre la SNCF et les autorités organisatrices**

Avec la régionalisation ferroviaire, les Régions se retrouvent confrontées pour la première fois à la gestion d'une compétence présentant une forte composante technique. Le pilotage effectif de la politique TER par les AO régionales suppose donc que ces dernières acquièrent ces capacités d'expertise technique qui leur font défaut. Nous exposerons d'abord en quoi la nature même des relations SNCF-Régions, dans le cadre du conventionnement né de la loi SRU, rend impératif le développement de cette compétence par les Régions, avant d'évoquer des faits qui témoignent du rééquilibrage de cette situation entre ces co-contractants au fil des premières années du conventionnement.

#### **1.2.2.1. Le besoin de capacité d'expertise régionale résultante de la nature de la relation SNCF-Régions**

Les relations SNCF-Régions ont une longue histoire empreinte de succès, mais aussi de difficultés<sup>400</sup>. La loi SRU a délibérément voulu placer cette relation sous un jour plus équilibré, donnant aux Régions les prérogatives d'AO et faisant de la SNCF,

---

<sup>400</sup> Pour un historique des difficultés de relations entre les Régions et la SNCF, voir P. Zembri, (1997). Nous ne ferons ici que signaler combien ces difficultés avaient en 1995-1996, dans la phase préparatoire de la réforme ferroviaire française, et donc de l'expérimentation, atteint un degré de paroxysme sans précédent. Le trafic TER s'était alors fortement dégradé, la SNCF ne laissant aux Régions d'autre choix que celui d'en assumer financièrement les conséquences.

l'exploitant historique, un partenaire obligé. Nous observerons que si l'ensemble des acteurs communique pour revendiquer le caractère partenarial de cette relation (nous parlerons de co-traitance), cette relation reste empreinte, bien souvent d'une certaine méfiance de la part des Régions et reste émaillée de divers incidents.

Le premier bilan du conventionnement, relaté par un numéro spécial de la Revue Générale des Chemins de Fer (2004), affiche le caractère ouvertement partenarial de la relation AO/exploitant ferroviaire.

La SNCF, par l'entremise du responsable du conventionnement, le mentionnait en ces termes.

***"[...] les relations contractuelles entre la SNCF et les Régions ne sont pas des relations ordinaires de client à fournisseur, [mais] davantage un partenariat [...] où la SNCF est tenue d'être force de proposition aux Régions, qui souhaitent quant à elles conduire des politiques ambitieuses pour développer l'offre et la qualité du transport ferroviaire régional et le rendre plus attractif", C. Steinmetz, (2004), p. 52.***

Quant à la position des Régions, nous la trouvons exprimée par cette citation du Président de l'ARF, G. Longuet :

***"2003 est la première année de plein exercice de cette nouvelle compétence [...]. A ce titre, je me réjouis que les Régions et la SNCF prennent aujourd'hui progressivement la mesure de leurs nouveaux rôles respectifs dans le cadre de relations contractuelles établies par des conventions spécifiques de partenariat.", G. Longuet, (2004), p. 109.***

En prolongement de ce propos, nous soulignerons, à la suite de L. Guihery (2005), que la forte implication des Régions dans la régionalisation ferroviaire, ne s'effectue pas sans attente de résultats de leur part.

***"Pour 2002-2005, le mot d'ordre des régions sera d'accroître la fréquentation, de réduire voire de limiter le recours aux véhicules personnels en région pour favoriser le report modal, de développer la notoriété du transport ferroviaire – bref d'accroître la zone de pertinence du transport ferroviaire régional... avant d'accroître encore l'offre qui est parfois surdimensionnée [...].", L. Guihery, (2005), p. 56.***

Ceci étant, force est de constater que cette relation est également empreinte de méfiance et reste marquée, surtout au début du conventionnement, par une forte asymétrie informationnelle en défaveur du principal. Plusieurs faits en témoignent.

Nous évoquerons tout d'abord l'attitude des Régions, lors de la préparation des décrets d'application de la loi SRU, qui faisaient d'un audit indépendant des comptes SNCF-TER un préalable à leur accord. Soucieuses de dépasser les difficultés enregistrées pendant l'expérimentation, les AO régionales exigeaient de pouvoir caler précisément le montant des charges d'exploitation afin de créer les bases d'une relation financière saine tant avec la SNCF qu'avec l'Etat dont les Régions attendaient une juste compensation de ce transfert de charges.<sup>401</sup> Cette mission d'audit fut confiée au cabinet Andersen qui, au printemps 2001, rendait son rapport et attestait que les comptes d'activité TER étaient conformes aux règles de gestion édictées par la SNCF.

---

<sup>401</sup> "Régionalisation ferroviaire – Les élus veulent décaler d'un an la réforme", *Les Echos*, 13/10/2000.

La durée des Conventions, nous semble également témoigner de l'emprise de la méfiance entre les co-contractants. Alors que la Loi prévoyait une durée minimale de cinq ans<sup>402</sup>, 13 Conventions sur 20 s'en tiennent à ce minimum ; la plupart des autres retenait un horizon de 6 ou 7 ans.<sup>403</sup> Cette durée est relativement courte au regard de la pratique du secteur du transport public en France et en Europe, où les durées de 8 à 12 ans sont fréquentes.<sup>404</sup>

En outre, alors que le décret 2001-1116 rend cette disposition contractuelle facultative, la totalité des Conventions SNCF-TER a retenu des modalités particulières de suivi, de contrôle et d'évaluation des missions confiées par les Régions à la SNCF<sup>405</sup>. Par ce fait, les Régions manifestent leur ferme volonté d'obtenir de la SNCF, non un simple engagement de moyens, mais la production de résultats conformes à leurs exigences exprimées par le Cahier des charges associé aux Conventions.

Par la suite, en plusieurs occasions, des points de discordance sont apparus ou sont régulièrement évoqués par les Régions. En illustration de ce dernier point, nous citerons l'insuffisance transparence des comptes SNCF-TER, au regard des règles de gestion de la SNCF, elles-mêmes sans cesse modifiées, que déplorent constamment les représentants des Régions<sup>406</sup>.

D'autres sujets de discordance apparaissent ponctuellement. Parmi ceux-ci, nous mentionnerons les questions du partage des responsabilités en matière de communication ou de services en gare, exposées par P. Fillat (2005). Alors que la communication est un élément déterminant dans la bataille visant à relever l'image du transport public, chaque contractant vise un objectif particulier : la SNCF, un gain de fréquentation et une amélioration de l'intéressement sur recettes ; la Région, la promotion du TER comme outil de marketing territorial. Les Conventions ont retenu un partage des responsabilités : à la SNCF, la communication commerciale ; à l'AO, la communication institutionnelle. La difficulté vient du fait, qu'en pratique, la frontière entre les deux est perméable. Autre sujet de discordance, le statut des services en gare. Relèvent-ils du champ de la Convention, ce qui amènerait les Régions à décider de leur consistance (notamment d'horaire d'ouverture au public), ou du champ de la l'exploitant, la SNCF exerçant alors ses arbitrages, seule, en vertu de son autonomie de gestion ? Des crises, ouvertes, surgissent parfois. La plus médiatisée<sup>407</sup> fut celle concernant la menace de fermeture des lignes interrégionales, les TIR<sup>408</sup>, qui

<sup>402</sup> Décret 2001-1116, *op. cit.*, art. 3.

<sup>403</sup> Seules deux Régions avaient opté pour des durées supérieures à 7 ans, l'Alsace, 8 ans et le Limousin, 10 ans.

<sup>404</sup> Cette durée de convention est également singulièrement courte au regard d'autres activités fréquemment déléguées par les collectivités, telles la distribution ou l'assainissement de l'eau.

<sup>405</sup> Pour un approfondissement des modalités d'exercice du pouvoir de contrôle des Régions sur le délégataire, telles que prévues par les Conventions, voir C. Desmaris (2003).

<sup>406</sup> Nos contacts téléphoniques avec les services gestion TER des Conseils régionaux nous ont régulièrement confirmés cette difficulté.

<sup>407</sup> "Les trains interrégionaux, déficitaires, sont menacés", *Le Monde*, 19/05/2005 ; "La SNCF menace de réduire le nombre de trains interrégionaux", *Le Monde*, 7/08/2005 ; "Train corail : la SNCF fait marche arrière", *Les Echos*, 05/10/2005.

<sup>408</sup> Les TIR sont des liaisons "province-province", au nombre de 25 en France (dont 13 au départ de Paris), assurés par des trains Corail. Reconnus comme généralement déficitaires, tout particulièrement sur des lignes telles Quimper-Nantes-Bordeaux-Toulouse, Nantes-Lyon ou encore Caen-Le Mans-Tours, la SNCF en annonça la fermeture au printemps 2005. La SNCF estimait alors, qu'en moyenne, ces lignes ne pouvaient être rentables qu'avec 200 passagers transportés de bout en bout.

opposa les Régions concernées<sup>409</sup>, la SNCF et l'Etat.<sup>410</sup> Comment la situation a-t-elle évolué globalement au cours des premières années de conventionnement. Les Régions ont-elles mis à profit leur expérience pour améliorer leur capacité d'expertise ?

### **1.2.2.2. Une amélioration de la capacité d'expertise des Régions depuis 2002**

Si plusieurs indices, et en particulier le dimensionnement des services transports des Régions, laissent espérer un rééquilibrage de l'expertise entre AO et exploitant, ce rééquilibrage nous apparaît encore à la fois inégal et inabouti.

Dans un contexte de forte asymétrie informationnelle, la volonté des Régions de disposer, en propre, de l'expertise<sup>411</sup> nécessaire à la prise en main de leur compétence d'AO de transport, s'est traduite tant par une intense politique de recrutement que par le recours à des expertises externes<sup>412</sup> assurées par des cabinets conseils<sup>413</sup>, des bureaux d'étude ou des sociétés d'ingénierie<sup>414</sup>.

L'étude de P. Fillat (2005) nous permet d'observer que les effectifs des services transports des conseils régionaux se sont partout étoffés, mais restent très généralement notoirement inférieurs à ceux des Activités TER de la SNCF, hors pôles de production (tableau 3.5). Cet équilibre de potentiel humain, entre SNCF et AO régionale, reste aussi très inégal entre région : le déficit est particulièrement marqué en Auvergne, Picardie, Franche-Comté et Champagne-Ardenne, alors qu'à l'inverse, des régions telles Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais ou Midi-Pyrénées ont su se constituer des divisions Transports singulièrement conséquentes. Mais la taille des services ne fait évidemment pas tout. Des Régions redoutent des risques de capture de l'AO par le monopole ferroviaire, tout particulièrement lors de recrutements de cadres de la SNCF détachés ou mis à disposition des conseils régionaux<sup>415</sup>. Ce problème est renforcé par le fait que les Régions connaissent d'importantes difficultés de recrutement de professionnels disposant des compétences

<sup>409</sup> L'implication des Régions, dans ce qui fut parfois qualifiée de "bataille du rail", se perçoit encore par la place accordée par l'ARF à cet événement sur son site web : [http://www.arf.asso.fr/index.php/bibliotheque/infrastructures\\_et\\_transports/les\\_regions\\_se\\_mobilisent\\_pour\\_la\\_sauvegarde\\_des\\_trains\\_grandes\\_lignes\\_2005](http://www.arf.asso.fr/index.php/bibliotheque/infrastructures_et_transports/les_regions_se_mobilisent_pour_la_sauvegarde_des_trains_grandes_lignes_2005) . Consulté le 05/09/2008.

<sup>410</sup> D. Guéranger (2007, pp. 95-96) propose une lecture intéressante de cet épisode en termes de difficulté de l'ARF à fédérer des actions communes ou encore comme l'expression de son déficit d'ingénierie financière vis-à-vis de la SNCF et de l'Etat.

<sup>411</sup> Pour plus amples précisions sur l'état de l'expertise régionale, voir S. Barone (2007, pp. 60-70) in Ollivier-Trigallo (2007).

<sup>412</sup> Y. Crozet et E. Herouin (1999) relevaient déjà combien "on assiste de fait à l'émergence d'une expertise ferroviaire indépendante face à la SNCF, d'autant plus que les Régions n'hésitent pas à faire appel à des bureaux d'étude étrangers pour compléter celle-ci, les bureaux d'étude français étant souvent liés à la SNCF."

<sup>413</sup> D. Guéranger (2007) dans un Rapport du PREDIT sur les politiques régionales de transport évoque même "Dans la vie régionale, et en particulier sur les questions relatives au TER, les cabinets d'audit sont omniprésents. [...] Pour le renouvellement des conventions, une nouveauté doit être mentionnée [...] l'ARF mandate elle aussi un cabinet d'audit pour se concentrer sur certains aspects des conventions". (p. 97).

<sup>414</sup> A. Faure (2007, p. 38) relevait que, dans le cas de Rhône-Alpes, cette constitution d'une l'expertise régionale indépendante s'est faite en deux temps : initialement, par le recours à des commandes d'études adressées à des bureaux d'étude indépendants à l'échelon national, puis plus récemment, par un autre mouvement en appui au premier, de recrutement de chargés de missions en provenance de l'Université et des écoles d'ingénieurs de la région lyonnaise. Dans ces deux cas, le Conseil régional de Rhône-Alpes visait explicitement à disposer de diagnostic et d'étude sans attache avec l'ingénierie SNCF.

<sup>415</sup> D. Guéranger (2007), *op. cit.*, relève d'ailleurs combien le déficit d'expertise des Régions les conduit à un état d'esprit particulier où "les logiques de recrutement sont souvent marquées, à quelques exceptions près, par la peur d'embaucher des agents de la SNCF" (p. 94).

ferroviaires adéquates. Il semblerait que cette suspicion ne soit plus vraiment d'actualité aujourd'hui. Certains observent même que la réintégration dans l'organisme d'origine s'avère délicate, tant a été pris à cœur le rôle joué au sein de l'administration régionale (Barone, 2007b, p. 9).

Ceci étant, certaines Régions ont réussi à inverser l'asymétrie d'information initiale. Il semblerait que cela soit le cas en Rhône-Alpes comme l'atteste le propos suivant d'A. Faure (2007, p. 38) qui indique que la stratégie de renforcement de la Direction Transports, de cette Région, est aujourd'hui payante "plaçant *de facto*, la SNCF dans un rôle défensif et normatif."

**Tableau 3.6 - Effectifs comparés des services de transports régionaux et des activités TER en juin 2005.**

| Région                | Délégation<br>TER de la<br>SNCF (hors<br>production)<br>(A) | Services<br>de<br>transports<br>des<br>Conseils<br>régionaux<br>(B) | (B/A)<br>*100<br>= (C) | Région                   | Délégation<br>TER de la<br>SNCF (hors<br>production)<br>(A) | Services<br>de<br>transports<br>des<br>Conseils<br>régionaux<br>(B) | (B-A)<br>*100 = (C) |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Alsace                | 21                                                          | 16                                                                  | 76                     | Languedoc-<br>Roussillon | 15                                                          | 14                                                                  | 93                  |
| Aquitaine             | 29                                                          | 9                                                                   | 31                     | Limousin                 | 30                                                          | 10                                                                  | 33                  |
| Auvergne              | 13                                                          | 2                                                                   | 15                     | Lorraine                 | 23.5                                                        | 7                                                                   | 30                  |
| Basse<br>Normandie    | 17                                                          | 8                                                                   | 47                     | Midi<br>Pyrénées         | 16                                                          | 29                                                                  | 181                 |
| Bourgogne             | 15                                                          | 10                                                                  | 67                     | Nord-Pas-<br>de-Calais   | 23                                                          | 45                                                                  | 196                 |
| Bretagne              | 22                                                          | 10                                                                  | 45                     | PACA                     | 26                                                          | 20                                                                  | 77                  |
| Centre                | 26                                                          | 13                                                                  | 50                     | Pays de la<br>Loire      | 30                                                          | 20                                                                  | 67                  |
| Champagne-<br>Ardenne | 20                                                          | 5                                                                   | 25                     | Picardie                 | 25                                                          | 5                                                                   | 20                  |
| Franche-Comté         | 15                                                          | 3                                                                   | 20                     | Poitou-<br>Charente      | 11                                                          | 6                                                                   | 55                  |
| Haute<br>Normandie    | 15                                                          | 15                                                                  | 100                    | Rhône-<br>Alpes          | 76                                                          | 49                                                                  | 64                  |

Source : D'après P. Fillat, (2005), p. 48.

NB : (C) représente le taux de rattrapage des effectifs régionaux en comparaison avec ceux de la SNCF.

Nous observerons aussi, à la suite de S. Barone (2007b), que les grands corps d'ingénieurs n'ont pas (encore) réellement investis les conseils régionaux, alors qu'à l'inverse, ils sont très présents à la SNCF (et à RFF). Seuls quelques uns se positionnent dans les cabinets et auprès des directeurs des services, soit dans les premiers cercles de proximité avec l'exécutif régional. Seule exception notable, les ingénieurs du corps des Travaux Publics de l'Etat (ENTPE) dont la pénétration dans les administrations régionales est assez remarquable.

Subsidiairement, la question du niveau d'expertise technique de la Région se pose. Bonnet et *alii.* (2001, p. 114) relevaient que la Région est exposée à un risque de "séduction

technique", c'est-à-dire à la tentation de doubler l'expertise de la SNCF, sans l'égaliser. Si pour ces auteurs, la Région devait acquérir la capacité technique nécessaire à un dialogue équilibré avec la SNCF, concernant le matériel roulant par exemple, ils suggéreraient que la capacité d'expertise régionale ne soit pas simplement ferroviaire, mais élargie à l'ensemble du transport public "régional et local" mis au service d'une politique intermodale. Ils semblent avoir été entendus.

En outre, certaines situations, et en particulier la hausse des péages décidée par l'Etat en 2004, ont révélé combien le danger ne vient pas seulement de la SNCF. D. Guéranger (2007, p. 101) faisait remarquer que "l'Etat se montre en mesure de changer, quand il le souhaite, les règles du jeu financier qui lient Régions et SNCF [...]." L'autonomie des Régions ne pourra s'effectuer qu'en gagnant en liberté, également vis-à-vis de ce partenaire.

Au total, la capacité d'expertise ferroviaire de la SNCF reste encore prédominante. La redistribution en cours est encore inaboutie et inégale, mais pour autant bien réelle, certains évoquant même une capacité de contre-expertise régionale. Exprimé dans la terminologie de la théorie des coûts de transaction, le risque de comportements opportunistes de l'exploitant ferroviaire en France demeure élevé vis-à-vis des AO régionales, souvent aujourd'hui encore en situation d'asymétrie informationnelle. Mais certains facteurs pourraient finir par contribuer à combler ce déficit d'expertise régionale, voire à inverser la situation. C'est probablement le cas des réseaux d'échanges d'expériences, que constituent des associations telles le GART, Groupement des Autorités Responsables de Transports publics ou l'ARF, l'Association des Régions de France<sup>416</sup>. Nous supposons que la mobilité des personnels entre les services transports des différentes Régions ou entre collectivités territoriales pourra également contribuer à la constitution de cette expertise<sup>417</sup>. Il resterait aussi à s'interroger sur l'impact de la mise en place des ORT (Observatoires Régionaux des Transports) dans l'établissement de diagnostics partagés et dans cette dynamique de redistribution de l'expertise. Mais, plus encore, la modification prochaine de la loi SRU, mettant fin au monopole ferroviaire de la SNCF sur le trafic régional ne manquera pas de changer la donne, confrontant l'opérateur historique à la menace d'alternative crédible, ou plus encore à celle de rupture du contrat.

### **1.2.3. L'enjeu de la satisfaction des voyageurs au cœur de la dynamique du couple Région-SNCF**

En dépit de ces difficultés, force est de constater combien la relation entre les Régions et la SNCF se traduit par une véritable dynamique portée par des initiatives des deux parties. Plusieurs faits en témoignent.

L'implication des Régions en faveur du développement du TER, et de la satisfaction de l'usager du rail, est indiscutable. Elle tient fondamentalement au fait qu'avec la régionalisation ferroviaire, les Régions expérimentent pour la première fois la gestion d'un service public au quotidien et son corollaire, la nécessaire et délicate relation avec les

<sup>416</sup> Certains en doutent. D. Guéranger (2007, pp. 94-95) constatait le faible secours apporté par l'ARF aux Régions, tant pour des raisons de clivages politiques entre ses membres, facteur d'inertie, que pour des raisons de fonctionnement interne du fait que les interventions de l'ARF ne portent que sur des sujets "mutualisables" (concernant une grande majorité de Régions) en raison de l'application du principe de plus grand commun dénominateur.

<sup>417</sup> Cette hypothèse semble confortée par les observations rapportées par A. Faure (2007, p. 40). Dans le cas de Rhône-Alpes, l'auteur évoque que "la forte mobilité des cadres entre la Région, l'Etat, la SNCF, RFF et les autres collectivités locales favorise cette logique d'une *pensée rhône-alpine* sur les enjeux de transport. Ces transferts d'experts s'opèrent souvent au bénéfice de la *cause régionale* dans la mesure où c'est la Région qui les provoque [...]."

usagers. Elle tient aussi à la prise de conscience des retards considérables qu'avait pris l'activité TER, notamment en matière d'investissements en matériel roulant et dans les gares, mais aussi de qualité de service et de nature des dessertes proposées. Face à cette situation, le volontarisme régional se traduit de manière multiple, tant par les politiques de développement d'offre nouvelle et de recomposition de desserte, que par l'effort financier considérable en faveur de la modernisation du matériel roulant<sup>418</sup>, de la rénovation des gares et de modernisation des infrastructures<sup>419</sup>. On retrouve encore ce volontarisme des Régions dans le développement de tarifications régionales spécifiques (Fockens, 2004) et de billettiques, parfois multimodales (Chantérac, 2004)<sup>420</sup>. Les Régions ont aussi, bien souvent, sollicité des avenants modifiant les Conventions initiales, afin de rendre possible leurs initiatives en matière d'offre, de qualité et de tarifications.

La SNCF, de son côté, a réalisé que même si son produit phare reste le TGV, symbole de l'excellence de l'entreprise publique et du pays dans le domaine ferroviaire, la régionalisation ferroviaire pouvait constituer un pôle de croissance pour son activité de transports public. Cette dernière branche d'activité<sup>421</sup>, qui regroupe le TER, le Transilien et les Chemins de Fer Corse représente aujourd'hui un quart du chiffre d'affaires de l'entreprise, au même titre que les activités Grandes lignes (dont le TGV), la gestion déléguée de l'infrastructure ou le fret.

Pour gagner ce pari, la SNCF a profondément revu son mode d'organisation, de façon à se mettre en mesure de répondre aux attentes des AO régionales, ses clients "institutionnels", et des voyageurs du TER, ses clients finals. La mise en place de pilotage par axe (Beaumont M.D., 2004), qui révolutionne le mode de production, en est la plus évidente manifestation. Les managers de ligne ont la responsabilité de la réussite d'une ou plusieurs lignes ferroviaires ou routières d'un territoire. En prise directe avec les Etablissements de la SNCF prestataires (le Matériel, la Traction, l'Etablissement Commercial train, l'Equiperment, etc.), ils sont, en interne, les relais des Directeurs régionaux TER (DTER) et, en externe, les garants de la qualité de service tant vis-à-vis des voyageurs que des AO régionales dont ils sont les interlocuteurs de proximité clairement identifiés. Dans certaines Régions (Rhône-Alpes), leur action repose sur une double contractualisation : avec les DTER d'une part qui leur assignent des objectifs de trafic, de recettes et de qualité de service, et, d'autre part, avec les Etablissements prestataires. Les acteurs s'accordent pour dire que ce pilotage par axe a permis d'améliorer la réactivité sur tous les sujets de qualité du quotidien, et également de progresser en matière de ponctualité. Dans cet état d'esprit, nous relèverons que de nombreuses Régions avaient déjà été amenées, pour prendre en compte les aspirations des clients, élus et usagers, à mettre en place des instances de concertation locales, de type "Comités de ligne" ou "Comités de desserte", qui regroupent des élus, des associations d'usagers, des acteurs socio-économiques et la SNCF (personnel et direction). Ces instances ont mission d'apporter des réponses concrètes aux demandes exprimées tout en tenant compte des contraintes de calendrier de l'exécution ferroviaire et des possibilités budgétaires. Le pari de

<sup>418</sup> Voir le tableau 3.6 ci-dessous.

<sup>419</sup> Sensibles à la saturation des capacités des infrastructures, les Régions se sont également engagées aux côtés de l'Etat (Contrat de Plan Etat-Région) et de RFF pour accélérer la modernisation des infrastructures ferroviaires.

<sup>420</sup> Les projets de billettique confirment le caractère partenarial de la relation : si les Régions supportent financièrement le coût des investissements en matériels, ainsi que le fonctionnement de la plate-forme informatique, la SNCF prend à sa charge le développement des logiciels, la conduite du projet et la formation des personnels.

<sup>421</sup> Voir Organigramme de la SNCF, Annexe 1.7.

la réorganisation de la production semble bien avancé. Cela amène certains à affirmer que la SNCF appréhende désormais le transport régional, non plus en fonction des contraintes techniques de production, mais selon les besoins exprimés par les acteurs du territoire.

La perspective d'une prochaine mise en concurrence du trafic régional de voyageurs a aussi des répercussions sur l'entreprise ferroviaire. Elle lui impose de prouver sa compétitivité tant en termes de prix que de réactivité face à la diversité et aux évolutions de la demande. La SNCF doit être en mesure d'afficher et de maîtriser ses coûts, une vaste réorganisation basée sur la mise en place de coûts de cession interne clairement identifiés est actuellement expérimentée.<sup>422</sup>

La SNCF, responsable de la communication commerciale des TER, s'est également assignée l'objectif de mettre en place une véritable politique de gestion de la relation clients, personnalisée et multicanal (Robin, 2004). Cette stratégie se veut cohérente avec les objectifs de conquête et de fidélisation des clients du TER et avec la volonté de la SNCF d'ancrer la marque TER dans un univers et de services et de proximité. Ces objectifs ne sont certainement pas étrangers aux dispositifs conventionnels d'intéressement aux recettes et à la qualité de service rendu aux voyageurs.

Le succès est manifestement au rendez-vous de cette dynamique conjointe de l'opérateur et des AOT, comme l'illustre le tableau suivant.

**Tableau 3.7 – L'évolution des performances TER depuis le début de la régionalisation.**

|                                       | 20 régions TER         |                        |                    | Régions expérimentatrices |                             |                |
|---------------------------------------|------------------------|------------------------|--------------------|---------------------------|-----------------------------|----------------|
|                                       | 2007 Indice, base 2001 | 2009 Indice, base 2001 | TVAM 2001-2009 (p) | 2007 Indice, base 2001    | 1996-2007 Indice, base 1996 | TVAM 1996-2007 |
| Trains-km (1)                         | 117                    | 131                    | +3,5%              | 116                       | 145                         | +3,4%          |
| Voyageurs-km - fer et route (2)       | 132                    | 152                    | +5,4%              | 128                       | 168                         | +4,8%          |
| <b>Ratio d'attractivité (2) / (1)</b> | <b>112</b>             | <b>116</b>             | <b>+1,8%</b>       | <b>110</b>                | <b>116</b>                  | <b>+1,4%</b>   |

Source : Nos calculs d'après données des Régions et de la SNCF. (p) : provisoire.

Un résultat est flagrant et résume cette dynamique de succès commercial de la régionalisation des TER : **le trafic des régions qui ont expérimenté la régionalisation, exprimé en voyageurs-kilomètres, a augmenté de 4,8% par an en moyenne entre 1996 et 2007**, soit de 68% en onze ans (avec une augmentation de l'offre de 45% environ).

Ce résultat s'accompagne d'une élévation de l'attractivité du transport régional : le taux de remplissage, exprimé par le ratio  $Vok/Tkm$ , a augmenté entre fin 1996 et fin 2007 de 16%. Ce mouvement s'est poursuivi depuis.

Cette trajectoire ne concerne pas seulement les régions expérimentatrices, elle se retrouve globalement partout. Le trafic TER, toutes régions confondues, s'est accru de 52% depuis fin 2001, soit une progression à un rythme annuel moyen de 5,4%. C'est considérable et probablement inespéré. En dépit de l'effort d'augmentation de l'offre à l'initiative et sur

<sup>422</sup> Le mémoire de Master TURP d'A. Lecadre, (2007), "Le pilotage de l'activité TER Champagne-Ardenne", fournit d'intéressants éclairages sur ce sujet.



financement régional propre, le ratio d'attractivité s'en trouve sensiblement amélioré : base 100 en 2001, il était de 112 en 2007 et de 116 en 2009<sup>423</sup>.

Nous relèverons combien, une fois encore est grande la diversité des performances entre régions en matière d'attractivité de leur réseau TER. Le tableau suivant en apporte une éclairante illustration. Si, sans surprise, les régions les plus urbaines connaissent les taux de remplissage les plus élevés, telles PACA, Rhône-Alpes et le NPC, l'amélioration du taux de remplissage ne tient pas seulement de la progression de l'offre, comme l'illustre le contraste en Rhône-Alpes et le NPC. Nous noterons, que des régions rurales ont également réussi à améliorer l'attractivité de leur réseau, comme en témoigne le Limousin.

**Tableau 3.8 – L'évolution des performances TER depuis le début de la régionalisation.**

|                                                 | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2007, Indice base 2001</b> |
|-------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------------|
| <b>Alsace</b>                                   | 68,6        | 66,7        | 67,4        | 66,5        | 66,6        | 73,0        | 75,5        | <b>110,1</b>                  |
| <b>Centre</b>                                   | 76,6        | 74,0        | 75,6        | 75,7        | 74,4        | 78,6        | 79,5        | <b>103,8</b>                  |
| <b>Limousin</b>                                 | 29,4        | 27,5        | 27,7        | 27,5        | 29,5        | 30,2        | 31,0        | <b>105,2</b>                  |
| <b>NPC</b>                                      | 86,8        | 81,5        | 82,4        | 78,6        | 77,0        | 83,1        | 82,5        | <b>95,1</b>                   |
| <b>PDL</b>                                      | 69,3        | 68,2        | 70,6        | 69,0        | 69,2        | 78,6        | 82,2        | <b>118,6</b>                  |
| <b>PACA</b>                                     | 85,2        | 81,8        | 82,5        | 82,7        | 88,7        | 78,7        | 98,6        | <b>115,6</b>                  |
| <b>Rhône-Alpes</b>                              | 73,4        | 71,7        | 74,6        | 75,5        | 82,4        | 88,7        | 90,3        | <b>123,0</b>                  |
| <b>Moyenne des Régions expérimentatrices</b>    | <b>69,9</b> | <b>67,3</b> | <b>68,7</b> | <b>67,9</b> | <b>69,7</b> | <b>73,0</b> | <b>77,1</b> | <b>110,3</b>                  |
| <b>Moyenne de l'ensemble des 20 Régions TER</b> | <b>68,1</b> | <b>66,0</b> | <b>66,6</b> | <b>65,7</b> | <b>69,2</b> | <b>73,6</b> | <b>76,4</b> | <b>112,3</b>                  |

Source : Nos calculs d'après données des Régions et de la SNCF.

Nous reprendrons pour finir le propos de G. Longuet (2004), ex-Président de l'ARF, selon lequel, avec la régionalisation, deux dynamiques se font jour et devraient s'accroître au fil des années, transformant radicalement la "culture TER" : la première veut que le TER se forge progressivement une nouvelle culture centrée sur le service au client, la seconde place la concertation et la démocratie de proximité au cœur de cette nouvelle culture.

Par cette première comparaison, nous avons montré que le Législateur a voulu, pour tracer l'organisation de la régionalisation ferroviaire en France, proposer un cadre légal ouvert, laissant aux parties contractantes, les Régions en tant qu'AO de plein exercice, et la SNCF, en tant qu'exploitant ferroviaire maintenu en situation de monopole, le soin de définir les arrangements contractuels les plus appropriés. Face à une situation initiale de forte asymétrie informationnelle à l'avantage de la SNCF et en l'absence de menace de rupture ou d'alternative, les relations AO / exploitant ont été celles d'un "partenariat" condamné à la réussite. Les premières années de conventionnement ont mis à jour plusieurs enjeux. Parmi ces derniers, **l'enjeu financier** est probablement celui qui questionne le plus la pérennité du développement des politiques TER menées par les Régions. L'augmentation de 15% par an du coût net du TER (inflation non déduite) pour les finances publiques régionales laisse à penser que la poursuite de la progression ce poste budgétaire déjà prédominant n'est pas soutenable. Il resterait à établir dans cette augmentation, la part qui revient à l'accroissement de l'offre voulue par les Régions, au système d'indexation des charges C1-SNCF, à l'évolution des péages et enfin à l'indexation retenue par l'Etat pour sa compensation.

<sup>423</sup> Pour les calculs, voir Annexe du chapitre 6.

Au-delà, si cette présentation de l'environnement institutionnel de la régionalisation ferroviaire en France, tant par son cadre réglementaire que par les principaux enjeux ouverts par la contractualisation entre les Régions et la SNCF, nous a permis de mieux comprendre la nature des relations entre l'exploitant, l'AO et les voyageurs, elle ne nous a guère éclairé sur la nature et sur l'équilibre du "modèle économique SNCF-TER". Ce dernier reste à découvrir. Pour approfondir sa compréhension, nous nous proposons de comparer le conventionnement TER avec les contrats régissant les relations entre les AO et les opérateurs de transports publics urbains (TPU).

## **2. Comparaison du "modèle économique SNCF-TER" avec les contractualisations du transport public urbain**

---

Les transports publics urbains (TPU) peuvent fournir des éclairages intéressants à la compréhension du "modèle économique SNCF-TER". En effet, les TPU connaissent depuis longtemps la liberté contractuelle (LOTI, 2002, art. 7 II) ainsi que la pratique de la délégation de service public, le plus souvent avec attribution par appel d'offre. En outre, les contrats proposés recouvrent de très nombreuses configurations. Nous commencerons par un rappel des choix de la structure de gouvernance et des choix de contrats possibles dans les TPU en France (2.1.), avant d'envisager les conséquences de ces pratiques de contractualisation pour la compréhension du "modèle économique SNCF-TER " (2.2.).

### **2.1. Les modèles de contractualisation dans les TPU**

Nos observations sur les choix contractuels pratiqués en France dans le secteur des TPU seront pour l'essentiel empruntées aux travaux du Laboratoire d'Economie des Transports (Baumstark L. et *alii.*, 2005 ; Roy W., 2007).

Lors de la conclusion d'un contrat de TPU, une autorité organisatrice est tenue de répondre à deux questions successives : quel sera le degré de concurrence dans la procédure d'attribution du contrat ? Quel sera le degré d'incitation de l'exploitant ou le système de partage des risques d'exploitation dans l'écriture du contrat ? La figure 3.2 empruntée aux travaux de W. Roy (2007) présente l'ensemble des cas possibles sur ce sujet.

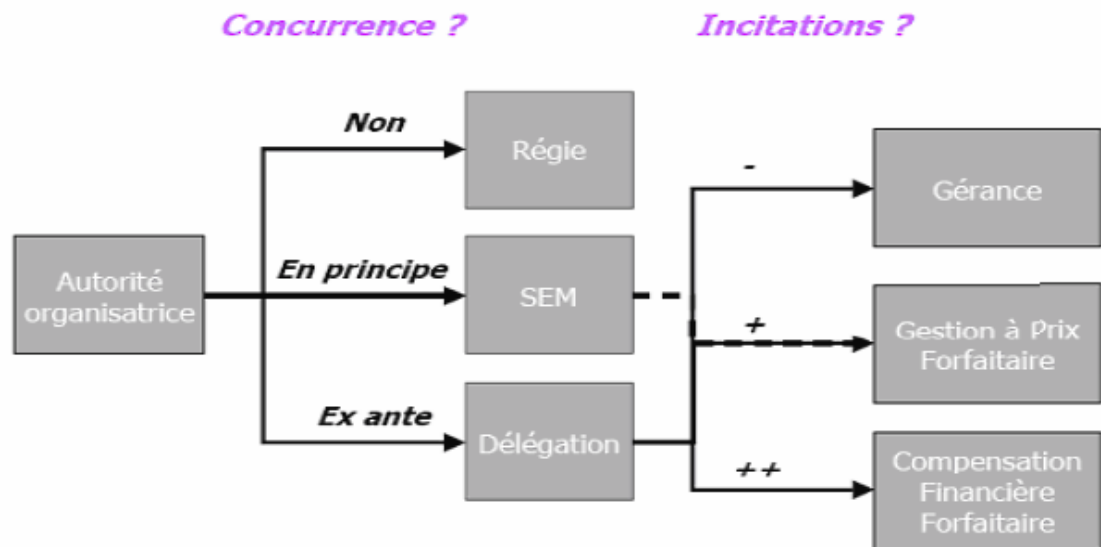


Figure 3.2 - Les choix de la structure de gouvernance dans le secteur de transport public urbain.

Source : Roy W., (2007), p. 84.

Que nous apprend cette typologie sur l'organisation contractuelle du secteur des TPU en France ? <sup>424</sup> Commençons par les modalités de l'attribution du contrat, en particulier le degré de concurrence. La situation de loin la plus fréquente est la gestion déléguée, généralement à une entreprise privée, et secondairement la gestion par une SEM (société d'économie mixte). En 2002, Roy (2007, p. 83) relevait que la délégation à une entreprise privée représentait 69% des cas, la délégation à une SEM 21% et, la régie seulement 10%. A la suite de W. Roy (2007), nous noterons que, dans les TPU, cette préférence pour la gestion déléguée est ancienne et semble satisfaire les co-contractants dans la mesure où les changements de mode d'attribution du contrat sont rares. Et pourtant, la délégation est relativement plus complexe que la régie ou la SEM (appel d'offre fermé) dans la mesure où elle nécessite la mise en œuvre d'une procédure d'appel d'offre pour choisir un exploitant. Cette procédure de mise en concurrence doit permettre de sélectionner le meilleur candidat.

Une fois ce choix du titulaire du service effectué, il reste à définir l'équilibre économique du contrat. Ce dernier est donné par la réponse apportée à la seconde question concernant le système de partage des risques d'exploitation. Traditionnellement, le secteur du transport organise les relations entre les autorités organisatrices et les exploitants autour de trois grands risques, le risque industriel, le risque commercial et le risque sur investissement.

#### 1) Les risques industriels

Les risques concernant la production sont habituellement qualifiés par les professionnels de "risques industriels". Ils correspondent aux variations des quantités ou des prix des facteurs de production. Comptablement, ce sont les risques sur les charges d'exploitation, associés aux coûts de production d'une quantité d'output donnée. Leurs causes sont diverses : endogènes (fonctionnement du service, erreur de prévision, mauvaise gestion) ou exogènes (variation du prix de l'énergie, perturbation de la circulation

<sup>424</sup> L'étude de Baumstark et alii., (2005, reprise dans Roy W., 2007) porte sur 165 autorités organisatrices de province, soit environ 70% des AO recensées en 2002 hors Ile de France. Elle couvre la période 1995-2002.

par des travaux). Les contrats prévoient des clauses d'adaptation ou de compensation pour les causes exogènes à l'exploitant.

## 2) Les risques commerciaux

Les "risques sur recettes", ou "risques commerciaux", sont ceux associés à la vente du service de transport lui-même. Ils résultent des variations de la demande ou des prix de vente. Leurs causes sont largement tributaires de la politique de transport menée par l'AO qui détermine, pour l'essentiel (cahier des charges), à la fois les tarifs et les conditions de l'offre et par conséquent la qualité du service offert. Une partie, faible, des risques commerciaux résulte de facteurs exogènes (évolution démographique, croissance économique) qui interviennent sur l'évolution de la mobilité de la population.

## 3) Les risques sur investissement

Le transfert par l'AO des "risques sur investissement" est très peu fréquent dans le TPU. Il se présente par un contrat spécifique, un contrat de concession, dont la durée est significativement plus longue que celle des contrats d'exploitation (respectivement 30 ans environ contre 3 à 10 ans sinon). Cette durée tient au fait que le bénéficiaire de la concession doit pouvoir rentabiliser les investissements de départ et de renouvellement dont il a la charge.

Les trois grandes catégories de contrats de délégation, sollicités dans les transports publics urbains en France, se différencient par la nature et la proportion de risques qu'ils font supporter aux co-contractants (CERTU, 1999 ; Baumstark L. et *alii.*, 2005 ; Roy W., 2007). On distingue ainsi habituellement les contrats de gérance, les contrats à prix forfaitaire et les contrats à contribution financière forfaitaire.

### 1) Les contrats de gérance (G).

Avec un contrat de gérance, l'AO supporte tous les risques, ceux associés aux coûts de production (risque industriel) et ceux concernant les recettes. Dans cette configuration, l'AO récupère toutes les recettes, mais elle rembourse à l'opérateur l'intégralité de ses coûts d'exploitation. En conséquence, l'exploitant ne supporte aucun risque, son profit réalisé équivaut à son profit escompté.

### 2) Les contrats à prix forfaitaire (PF).

Le contrat à prix forfaitaire, dit aussi "Gross cost contract", repose sur un certain partage des risques. L'AO assume le risque commercial et l'opérateur prend à sa charge le risque industriel. L'AO récupère toutes les recettes et verse au délégataire une somme forfaitaire calculée *ex ante* à partir de ses seules prévisions de charges. Le différentiel de coûts est donc supporté par l'exploitant, alors que le différentiel de recettes est supporté par l'AO. En pratique, le risque industriel à la charge de l'exploitant est cependant minoré par le fait que les coûts définis *ex ante*, lors de la signature du contrat, sont ajustés par une formule d'indexation visant à prendre en compte les variations des facteurs exogènes non contrôlés par l'opérateur.

### 3) Les contrats à contribution financière forfaitaire ou à compensation financière (CFF).

Le contrat à compensation financière, qualifié parfois de "Net cost contract" fait peser tous les risques sur l'exploitant. Dans cette configuration, le déficit d'exploitation anticipé détermine précisément le montant versé par l'AO à l'exploitant. Si au terme de l'exercice, le déficit réalisé diffère du déficit prévu *ex ante*, c'est au délégataire, et à lui seul, qu'il incombe d'en supporter toutes les conséquences financières (positives ou négatives).

Les distinctions entre ces trois formules de partage de risque gagnent à l'éclairage apporté par la formalisation que nous propose W. Roy (2007)<sup>425</sup> et que nous reprendrons. Pour ce faire, nous poserons les notations suivantes :

$\pi^a$  : le profit anticipé par l'opérateur ;

$\pi^e$  : le profit réalisé par l'opérateur ;

$s^a$  : le montant de subventions que l'autorité organisatrice anticipe de verser à l'opérateur ;

$s^e$  : le montant de subventions que l'autorité organisatrice verse effectivement à l'opérateur ;

$c^a$  : les coûts d'exploitation anticipés par l'opérateur ;

$c^e$  : les coûts d'exploitation effectifs de l'opérateur ;

$r^a$  : le montant des recettes anticipé par l'opérateur ;

$r^e$  : le montant des recettes effectives de l'opérateur ;

| Risques industriels supportés par :  |                        |                                                                                           |                                                                                                                       |
|--------------------------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                      |                        | Autorité organisatrice                                                                    | Opérateur                                                                                                             |
| Risques sur recettes supportés par : | Autorité organisatrice | Contrat de <b>gérance</b> :<br>$\pi^a = \pi^e$<br>$s^e = s^a + (r^a - r^e) + (c^a - c^e)$ | Contrat de <b>gestion à prix forfaitaire</b> :<br>$\pi^e = \pi^a - (c^e - c^a)$<br>$s^e = s^a + (r^a - r^e)$          |
|                                      | Opérateur              |                                                                                           | Contrat de <b>compensation financière forfaitaire</b> :<br>$\pi^e = \pi^a + (r^e - r^a) - (c^e - c^a)$<br>$s^e = s^a$ |

Tableau 3.9 - Le partage des risques et typologie des contrats de délégation dans le secteur des TPU.

Source : Roy W., (2007), p. 87.

L'étude de Roy (2007) apporte deux constats éclairants sur les pratiques de gouvernance dans le secteur des TPU en France. Le premier concerne une tendance, particulièrement forte, en faveur des contrats de type "compensation financière à prix fixes", réputés plus incitatifs. Ils représentaient 50% des cas en 1995, pour plus des deux tiers en 2002. Cette tendance traduit la volonté des AO de faire supporter aux opérateurs une part de plus en plus grande des risques d'exploitation du service de TPU. Le second constat concerne la grande complexité des contrats de TPU, qui combinent en pratique les modalités de plusieurs des configurations types exposées ci-dessus (tableau 3.7). Il n'est pas rare, par exemple, que des contrats de gérance fassent intervenir un système d'intéressement, même minime, en fonction de la qualité de gestion ; ou que les contrats à prix forfaitaire modulent la rémunération de l'exploitant par un intéressement à l'évolution des recettes et/ou de la fréquentation. En outre, les contrats à compensation financière intègrent dans la plupart des cas un partage du risque commercial avec l'AO, souvent

<sup>425</sup> Cette typologie des contrats de transport urbain n'est pas totalement nouvelle. Elle est inspirée des travaux de Caillaud et Quinet (1993) et de Quinet et Vickerman (2004).

asymétrique, à partir d'un certain seuil d'écart des recettes. Au total, Roy (2007) propose une typologie "affinée" des contrats de délégation, que nous reprenons ici (tableau 3.10).

|                                      |                        | Risques industriels supportés par :                                                                                          |                                                                                         |
|--------------------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
|                                      |                        | Autorité organisatrice                                                                                                       | Opérateur                                                                               |
| Risques sur recettes supportés par : | Autorité organisatrice | <b>Gérance</b><br>Gérance avec intéressement sur les coûts<br>Gérance avec rémunération variable en fonction des subventions | <b>Gestion à prix forfaitaire</b><br>GRF avec intéressement sur les recettes            |
|                                      | Opérateur              | CFF avec partage des risques sur coût et sur recettes                                                                        | CFF avec partage des risques sur recettes<br><b>Compensation Financière Forfaitaire</b> |

Tableau 3.10 - Typologie "affinée" des contrats de délégation dans le secteur des TPU.

Source : Roy W., (2007), p. 99 (repris de MARETOPE, 2001).

Nous observerons que la contractualisation des TPU en France accorde une place importante aux systèmes économiques incitatifs pour l'exploitant. Cette logique de partage des risques se retrouve-t-elle dans la contractualisation TER entre les Régions et la SNCF ?

## 2.2. La contractualisation des TPU au service de l'analyse du "modèle économique SNCF-TER"

Nous reprendrons maintenant le cadre légal régissant la délégation du service public de transport régional de voyageur des Régions à la SNCF, en distinguant chacun des trois risques identifiés dans le cadre des TPU, à savoir le risque industriel, le risque commercial et le risque sur investissement. Nous pourrions alors obtenir une caractérisation du "modèle économique SNCF-TER" sur la base des critères opératoires en TPU.

### 2.2.1. Le TER et le risque industriel : un partage très discuté

Aux dires de la SNCF, et tout particulièrement de son Directeur du service juridique et conventionnement lors des négociations des Conventions de 2002, le risque industriel lié à l'exploitation des TER est intégralement supporté par l'exploitant.<sup>426</sup> La citation suivante en apporte une éclairante illustration :

***"[...] consciente qu'il en va de sa crédibilité d'opérateur fiable qui sait placer le risque industriel sous sa responsabilité, la SNCF a pris un engagement pour les charges qui relèvent de sa responsabilité sur un montant forfaitaire [...] sur la durée des conventions. Le fait de supporter seule les incidences financières d'un***

<sup>426</sup> Nous noterons que les Conventions TER de 2002 ont très largement repris cette thèse. La formulation généralement employée, dans l'article préliminaire des dispositions relatives au régime financier et comptable, étant la suivante "Les principes de calcul et de modulation de la contribution financière reposent sur la distinction entre les rôles et responsabilités revenant respectivement à la Région et à la SNCF, laquelle assume le risque industriel en s'engageant sur un montant forfaitaire pluriannuel de charges."

***éventuel dépassement du forfait constitue un levier très important qui devrait contribuer à une rénovation managériale de l'entreprise". Steinmetz C., (2004), p. 54. Souligné par nous.***

A l'analyse, cette proposition nous apparaît excessive. Elle souffre en pratique de trois restrictions qui en atténuent la portée.

Première restriction, la SNCF ne supporte le risque industriel que sur une partie des charges d'exploitation facturée aux Régions, les charges dites C1, pour lesquelles la SNCF est réputée avoir une liberté d'action. Elles représentaient 80% du compte d'exploitation SNCF-TER en 2002. Ce n'est pas le cas pour les autres charges d'exploitation (dites C2 ou C3), dont la part dans le compte d'exploitation SNCF-TER a fortement augmenté, pour passer de 20% en 2002 à 25% en 2004, principalement du fait de la hausse des péages. Sur ces charges, le risque industriel est totalement nul pour l'exploitant.

Deuxième restriction, la SNCF ne supporte pas intégralement le risque industriel sur la partie des charges d'exploitation TER qui pour autant impliquent directement sa responsabilité (les charges C1). Comme nous l'avons observé dans le cas des TPU, le forfait de charges de l'exploitant est toujours ajusté chaque année en fonction d'une formule d'indexation censée prendre en compte, et donc neutraliser, les variations de facteurs exogènes non contrôlés par l'exploitant, tels le coût du travail charges comprises et le coût de l'énergie en particulier<sup>427</sup>. La SNCF ne supporte en définitive que les augmentations de ses coûts d'exploitation liés à des facteurs endogènes, qui débordent l'augmentation normale moyenne des coûts de production du secteur du transport. Il est évident que cette neutralisation, par l'indexation, du risque d'évolution des coûts liés à des facteurs externes, suppose de la part de l'exploitant un choix pertinent d'indices et de coefficient de pondération, afin de déterminer le système d'index le plus représentatif possible de ses charges réelles.

Troisième restriction, la SNCF bénéficie très généralement d'une rémunération spécifique, souvent importante, destinée à couvrir ce risque industriel. Cette rémunération additionnelle est calculée comme un pourcentage du forfait des charges C1 versé à la SNCF. L'analyse des 20 Conventions de 2002 montre que ce principe d'une rémunération additionnelle est systématiquement acté (sauf dans la Région Centre), et que le niveau de rémunération figure dans les Conventions TER de 16 régions. Nous observerons que le taux de rémunération de l'exploitant est extrêmement variable d'une région à l'autre, il est compris entre 1% des charges forfaitaires en Bourgogne et 3,8% en Franche-Comté. Sur notre échantillon, il est de 3,5% en PACA et Rhône-Alpes, 3,25% en PDL, 2,6% en NPC, 2,25% en Limousin et de 0% en Alsace. Dans son principe, doit-on le comprendre comme une traduction de la LOTI qui évoque une "juste rémunération du transporteur" (Art. 6) ou comme le fruit de la persuasion du service conventionnement de la SNCF auprès des Régions, dans l'espoir de ne pas déstabiliser l'équilibre financier de l'opérateur historique ?<sup>428</sup>

<sup>427</sup> L'étude de P. Fillat (2005, p. 72-73) montre que dans la très grande majorité des cas, les Conventions de 2002 ont accordé la plus grande place à des indices représentatifs des charges de personnels. Les indices de coûts salariaux représentent le poids le plus important, de 70% à 78% de la pondération totale. A lui seul, l'indice ICHTTS (indice de coût horaire du travail, tous salariés du secteur des industries mécaniques et électriques) qui est le seul indice à prendre en compte les charges salariales et les charges patronales, pèse souvent de 40 à 50% du total.

<sup>428</sup> C. Steinmetz (2004, p. 53) rapportait : "La SNCF, supportant seule le risque financier de la réalisation du service, le principe d'une couverture des risque et aléas est prévu dans le conventions, exprimée le plus souvent par un pourcentage du forfait de charges. Pour autant, l'équilibre du compte n'est nullement garanti, car il n'est pas prévu d'ajuster *ex post* la contribution de la Région à cette

Nous serions tentés d'ajouter un quatrième facteur. Si la SNCF s'est engagée auprès des Régions sur les coûts d'exploitation, elle ne l'a généralement fait que sur ceux concernant le périmètre initial, alors que bien souvent, les AO ont fait le choix d'augmenter significativement l'offre de service TER. En moyenne, le nombre de Tkm offert fin 2007 est supérieur d'environ 17% à celui de fin 2001 pour les 20 régions TER (Haenel, 2008b). Nous aimerions connaître le coût de cette offre marginale. Il n'est pas impossible que l'exploitant ait cherché à négocier au mieux de ses intérêts la réalisation de ces nouvelles dessertes.

Symétriquement, il serait intéressant d'inverser la perspective et de s'interroger sur la part du risque industriel lié à l'activité TER à la charge des AO, donc des budgets régionaux. Deux indicateurs nous semblent permettre de suivre l'importance et l'évolution de ce risque, l'un porterait sur les charges C2 ou assimilés, le second concernerait le forfait de charges C1.

Une partie des charges d'exploitation du compte SNCF-TER est intégralement refacturée aux AO régionales, celles relatives aux péages RFF et aux charges de capital sur le matériel roulant. Nous proposons de retenir l'indicateur rapportant le total de ces coûts à la charge des Régions au nombre de train-km. Il est probable que ce ratio augmente significativement, puisqu'il traduit les évolutions de tarifs des péages d'infrastructure, amenés à augmenter significativement vu le besoin de financement de RFF et les efforts d'investissement des Régions dans l'acquisition et la rénovation de matériel roulant.

Les charges d'exploitation C1 peuvent également être porteuses d'un risque industriel pour les Régions. Ce risque peut s'approcher par la différence entre l'indexation de prix prévue par les Conventions SNCF-Régions, pour protéger l'exploitant, et l'indexation de la compensation financière versée par l'Etat aux Régions en contrepartie du transfert de cette compétence. Plus l'écart entre l'indice d'indexation de la dotation générale de décentralisation<sup>429</sup> (la DGD est la base du reversement de l'Etat) et le panier d'indices de coûts du transport (base des charges C1 supportés par la SNCF) est élevé, plus le poids financier du TER pour les Régions augmente, à périmètre constant. En raison de la diversité des systèmes d'indexation stipulés par chaque Convention TER, ce différentiel ne sera pas identique d'une région à une autre. Nos contacts avec les Directions Transport des Régions nous ont montré combien, en général, le différentiel d'index sur C1, transfère progressivement une part croissante de la charge financière effective de l'exploitation du TER aux AO<sup>430</sup>. A périmètre de service identique, par cet effet de ciseau, les AO régionales sont amenées mécaniquement à supporter sur leur budget propre une charge financière croissante. Ce dernier problème implique une autre dimension, la frontière entre l'Etat et les Régions<sup>431</sup>.

En définitive, le risque industriel lié à l'exploitation du TER est donc, contrairement à certaines affirmations, en réalité partagé entre le délégataire et l'opérateur. Qu'en est-il en matière de risque commercial ?

fin." Cet extrait illustre combien la SNCF était adverse au risque et était désireuse d'un partage des risques le moins aléatoire possible pour elle.

<sup>429</sup> La circulaire d'application de la loi SRU prévoit que la DGD évolue, chaque année, comme la DGF, c'est-à-dire en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne du prix de la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours, sous réserve qu'il soit positif. Pour 2002 la DGD a augmenté de 4.068%.

<sup>430</sup> L'ARF a commandité une étude comparative approfondie de cette question, malheureusement non publique.

<sup>431</sup> La relation entre l'Etat et les Régions n'est pas toujours écrite sous l'angle de la confiance. P. Zembri (2005) relève et analyse un certain nombre de contentieux, notamment sur les hausses de péages.



### 2.2.2. Les TER et le risque commercial : un partage entre AO et exploitant

C. Steinmetz (2004) mentionne que le risque commercial relève d'une logique différente de celle qui prévaut pour le risque industriel. Les deux parties détiennent des leviers qui participent à l'atteinte de l'objectif en matière de recettes. Les AO régionales disposent de larges compétences en matière de définition du service et de tarification. La SNCF, pour sa part, est responsable de la communication et des actions commerciales de fidélisation ou de recherche de nouvelles clientèles et de la qualité du service, mais aussi de la distribution des titres et de la lutte contre la fraude. Elle peut également faire des propositions en matière d'évolution des différentes composantes de l'offre. Il résulte de cette co-responsabilité en matière de recettes un mécanisme visant à un partage équilibré du risque commercial.

Ce mécanisme consiste dans la définition d'un objectif annuel de recettes et d'une répartition du risque commercial autour de cet objectif, la SNCF et les Régions assumant conjointement les écarts par rapport à l'objectif contractualisé.

Ce mécanisme de partage du risque commercial repose sur le principe de bande passante (seuils d'écart des recettes par rapport à l'objectif) et de règles de partage des conséquences financières. Nous observerons que le risque sur recettes est très généralement bordé par un pourcentage au-delà duquel les parties conviennent de redéfinir les engagements correspondants (sauf Centre, Auvergne et Languedoc-Roussillon). Cette clause vise à garantir les co-contractants contre les risques associés à un retournement brutal de conjoncture ou plus généralement contre ceux liés à des perturbations exogènes à l'exploitation. A titre d'illustration, nous reprendrons le schéma retenu par la Convention de la Région Alsace en 2002 qui se veut fortement incitatif pour l'exploitant. Le mécanisme, qui prévoit une triple bande passante, repose sur une conception asymétrique du risque commercial Plus l'écart est élevé, plus le poids est mis à la charge de l'exploitant, alors qu'un faible écart, inférieur à 2%, est supporté à moitié par l'exploitant et par l'AO (figure 3.3).

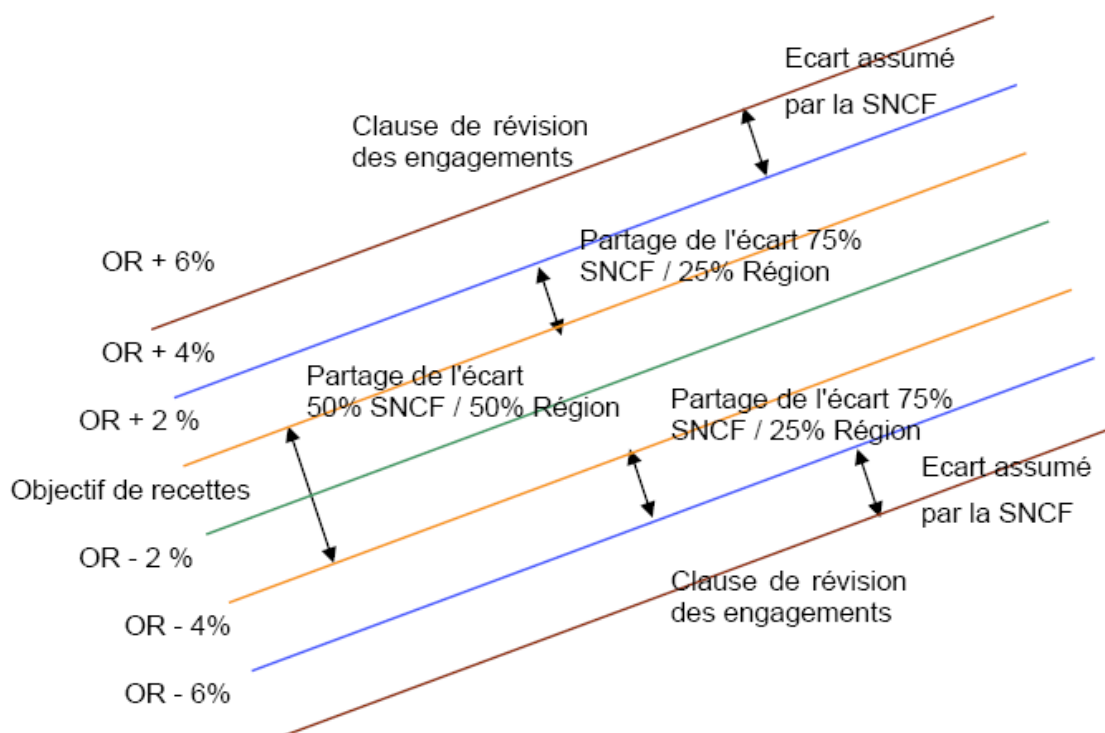


*Figure 3.3 - Le partage du risque commercial  
dans la Convention TER 2002 de la Région Alsace.*

Source : A partir de la Convention Région Alsace / SNCF, (2002), p. 26.

En pratique, les modalités de partage de risque sont particulièrement variables selon les Régions. Différent d'une Convention à l'autre la part respective de risque supportée par chaque co-contractant, mais également le raffinement du mécanisme. Certaines régions ont souhaité une bande passante sans clause de revoyure (Auvergne), de nombreuses, une double bande passante avec clause de revoyure (PACA, Basse Normandie), et même parfois, une triple bande passante avec clause de revoyure (Alsace). Des Régions ont aussi voulu programmer le rythme de progression de l'objectif de recettes (Rhône-Alpes).

Dans tous les cas, ce mécanisme fonctionne comme une incitation pour la SNCF à atteindre, voire à dépasser l'objectif de recettes assigné, puisque tout dépassement se traduit pour elle par un intéressement. Il semblerait que ce mécanisme ait porté ses fruits, incitant la SNCF à plus de vigilance et d'initiative en matière de lutte contre la fraude (contrôles en gare ; billet valable un jour ; forfaitisation de la régularisation sur les courtes distances ; campagnes de sensibilisation) et à un plus grand dynamisme en matière commerciale visant à valoriser les services TER et à augmenter les recettes (management de proximité ; mise en place de centres relation client ; campagnes de communication nationale et locale ; démarchage de clientèles). Symétriquement, ce mécanisme d'intéressement aux recettes semble avoir également dynamisé les initiatives du côté des AO (multiplication de tarifications régionales et projets de billettique, parfois intermodales ; forte participation des Régions à la rénovation des gares et à la modernisation du parc de matériel roulant).

Globalement, le mécanisme de partage du **risque commercial** entre exploitant et AO reprend un dispositif bien connu dans les TPU, en particulier dans les contrats de type **gestion à prix forfaitaire (GPF)**. Ceci étant, le partage du risque sur recettes retenu dans les Conventions TER est plus protecteur de l'opérateur, en l'occurrence la SNCF, que la pratique des TPU. En effet, les conventions de TPU abandonnent généralement la totalité des conséquences financières d'un écart au transporteur, dans la bande étroite autour de l'objectif de recettes, alors que dans le cas des TER, la Région en supporte toujours une part.

Au total, l'analyse du partage des risques industriels et commerciaux à l'œuvre dans les Conventions SNCF-TER nous amène à trois conclusions. La première, la plus évidente et corollaire de la forte liberté contractuelle voulue par le Législateur, nous conduit à souligner combien la forte hétérogénéité de conventionnement rend peu pertinente une vision globale en termes de "modèle économique SNCF-TER" unique. La seconde, souligne que la réalité des mécanismes économiques à l'œuvre dans les Conventions SNCF-TER mérite d'être examinée indépendamment des propos des acteurs eux-mêmes. Enfin, en comparaison avec les typologies présentées précédemment dans le cadre des TPU (tableau 3.10), il apparaît que les contractualisations SNCF/ Régions oscillent principalement, en fonction des clauses retenues, entre des **configurations de type "GPF" à une configuration de type "CFF avec partage des risques sur recettes"** où l'opérateur prend à sa charge l'essentiel du risque commercial. En matière de risque industriel, au-delà d'un affichage en termes de totale responsabilité de l'exploitant, de type "price cap"<sup>432</sup>, nous avons

<sup>432</sup> Nous rappellerons qu'en situation d'asymétrie d'information, où le principal ignore à la fois l'effort de productivité des formes et la capacité technique particulière de chaque entreprise, la théorie des contrats (Laffont J.J. et Tirole J., 1993) oppose deux modalités de contrats optimaux, le contrat "price cap" et le contrat "cost-plus". Dans le premier cas, la firme bénéficie d'un transfert financier

l'impression que la réalité s'approche plutôt d'une **configuration hybride**, à tendance "**cost plus**"<sup>433</sup> où le risque industriel est très largement borné pour l'exploitant, et au final, largement partagé avec l'AO. Il serait alors également possible retenir le modèle de contrat de type "**CFF avec partage des risques sur coûts et recettes**".

### **2.2.3. Le partage du risque sur investissement dans le cas des TER**

Le rail est un mode lourd. Les investissements nécessaires au bon fonctionnement de l'exploitation d'un service de transport de voyageurs par le rail, sont nombreux et concernent tant le matériel roulant que les infrastructures et les gares. Dans le cas du TER, un certain partage des risques s'est opéré, progressivement, entre les Régions, l'Etat, la SNCF et RFF. Sans disposer des éléments suffisants pour établir un diagnostic exhaustif, il apparaît que le "risque sur investissement" constitue une charge financière croissante pour les Régions, qui se substituent aux autres partenaires, aux capacités financières plus limitées ou moins intéressées par le développement du TER. Nous éclairerons cette thèse par l'étude du partage des responsabilités dans le financement du matériel roulant et des gares.

Concernant le matériel roulant, la pratique de la participation des Régions à son financement, antérieure au conventionnement de 2002, s'est largement amplifiée depuis. Les données suivantes en témoignent (tableau 3.11).

**Tableau 3.11 - Les dépenses d'investissement en matériel roulant TER (en millions d'euros, aux conditions de 2002).**

|                                           | <b>Moyenne 1997-2001</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> |
|-------------------------------------------|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Tous financements confondus dont :</b> | ND                       | 269,2       | 470,1       | 502,8       | 570,1       | ND          | ND          | ND          |
| <b>SNCF</b>                               | ND                       | ND          | 35,2        | 50,9        | 41,4        | ND          | ND          | ND          |
| <b>Régions</b>                            | 230                      | 247,1       | 434,9       | 451,9       | 528,7       | 632         | 709         | 871         |

Source : SNCF, à partir de Fillat (2005), p. 50 et Haenel (2008b), p. 14.

Dès la première année de conventionnement, les Régions se sont massivement investies dans l'acquisition ou la rénovation du matériel roulant pour le TER. Leur investissement a représenté 435 millions d'euros en 2002, contre environ en moyenne 230 millions d'euros sur la période précédente 1997-2001. Cet effort n'a fait que s'amplifier depuis, avec un doublement du montant des subventions régionales entre 2002 et 2007.

fixe de la part du principal, la firme supporte l'ensemble des risques d'exploitation, mais profite des gains de productivité réalisés. Ce contrat, incitatif à l'effort, est intéressant pour les firmes connaissant des coûts plus faibles que la moyenne et/ou des gisements de productivité importants. Dans le second cas, la firme bénéficie d'un transfert financier variable de la part du principal, qui lui rembourse l'ensemble des risques d'exploitation. Dans cette configuration, la firme n'est pas incitée à l'effort, puisque toute baisse des coûts, se traduit par une baisse du prix au bénéfice du surplus du consommateur. Ce contrat, dit "cost-plus", est rationnel pour les firmes qui connaissent des coûts plus élevés que la moyenne et/ou des gisements de productivité médiocres.

<sup>433</sup> Cette observation n'est pas sans conséquence. La théorie prévoit qu'en situation d'aléa moral et de contrat "cost-plus", les efforts de l'agent pour améliorer sa productivité seront faibles, puisqu'il n'y aura pas intérêt. Et, inversement pour une contractualisation de type "price cap". Le fait que la SNCF supporte l'essentiel du risque sur C1 devrait, en toute logique, l'amener à une politique de maîtrise de ses coûts de production, à moins que cette stratégie de recherche de gains de productivité soit contrée par la nécessité de ne pas rompre l'équilibre social interne à l'entreprise SNCF. En effet, toute politique de réduction des coûts implique pour le moins des réorganisations importantes, des externalisations d'activité, voire une modification du statut des personnels défavorables au bien-être des agents. Un suivi des coûts unitaires réels TER serait une façon d'aborder cette question, sensible, et donc confidentielle.

S'il est partagé avec la SNCF, qui a elle aussi doublé sa participation, il reste néanmoins porté à plus de 90% par les Régions. Globalement, sur la période 1998-2009, les Régions se seront engagées sur un montant de 4,5 milliards d'euros (aux conditions de 2002) de crédits de paiements d'acquisition de matériel roulant neuf.<sup>434</sup> C'est considérable.

Cet effort d'investissement dans le TER supporté par les Régions n'est évidemment pas réalisé sans attentes ni contreparties<sup>435</sup>. Les Régions sont bien évidemment sensibles à leur image portée par des matériels TER flambant neufs sillonnant le territoire régional. Comment ne pas voir ici le symbole d'une compétence de proximité exercée pleinement au service des usagers et des électeurs-contribuables ? Les Régions perçoivent également l'enjeu de cette modernisation en termes de productivité (d'économie de maintenance en particulier) et de qualité de service. Elle permet de gagner en confort, en accessibilité, y compris pour les personnes à mobilité réduite, et en ponctualité par une meilleure fiabilité. Il importe aussi aux AO régionales de pouvoir accompagner le développement de l'offre ferroviaire par la mise à disposition de capacités suffisantes. Si une partie de la charge financière de ces investissements est supportée par la compensation versée par l'Etat aux Régions, ce doublement des dépenses d'investissement a abouti mécaniquement à amener cette dotation étatique à ne couvrir aujourd'hui qu'un quart des dépenses régionales en la matière (Haenel, 2008b, p. 14) .

Le résultat de cet effort est largement perceptible. Selon C. Steinmetz (2005), entre 2002 et fin 2007, plus de 55% du parc TER aura été renouvelé ou fortement modernisé et la plupart des Régions auront renouvelé 80 à 90% de leur matériel en 2009. La SNCF, de son côté, a également investi dans le TER à travers le financement de la construction d'ateliers ou l'adaptation du matériel de maintenance. Mais cet effort financier de la SNCF n'est pas traduit dans les statistiques à notre disposition.

Le cadre juridique du conventionnement de l'acquisition du matériel roulant est original : les Régions participent au financement à travers une subvention d'équipement, ce qui laisse la SNCF propriétaire de ce matériel et responsable de sa maintenance. Une clause prévoit que la Région peut, au terme de la Convention d'exploitation, choisir d'acquérir la propriété du matériel roulant, sans aucune indemnité, autre que celle qui serait due à la SNCF suite à perte de la mission de maintenance dudit matériel. Ce dispositif a été largement perçu comme "gagnant-gagnant". La subvention régionale étant hors champ d'application de la TVA (19,6%), elle permet à la Région de récupérer la valeur d'un matériel tous les cinq achats. Elle évite aux Régions, qui bénéficient dans la définition de leur besoin et de leur cahier des charges de l'expertise technique de la SNCF, de se présenter en position de faiblesse par rapport aux fournisseurs de matériel ferroviaire. Quant à la SNCF, cette solution la dispense d'avoir à emprunter pour le financement de ces investissements. Au-delà de ces avantages financiers, les Régions peuvent cependant se sentir dépossédées de la propriété de ces matériels qu'elles financent très largement.

Cette politique de modernisation du parc de matériel roulant s'est également accompagnée d'une politique de rénovation des gares en coopération avec les collectivités locales intéressées. Ce programme de rénovation s'appuie sur un des engagements pris par l'Etat dans le cadre de la loi SRU, dont l'article 128 stipule que "l'Etat contribue à l'effort de modernisation des gares à vocation régionale dans le cadre d'un programme d'investissement d'une durée de cinq ans à compter de la date du transfert de compétences".

<sup>434</sup> C. Steinmetz, (2005, *op. cit.*, p. 54).

<sup>435</sup> Pour une réflexion sur les conditions et les influences qui ont amené chaque Région à poser la place du ferroviaire dans les politiques publiques de transports, notamment par rapport aux projets d'infrastructures routières, voir A. Faure (2007).

Juridiquement, la SNCF reste propriétaire des gares, du bâti et du foncier non bâti, qui n'ont pas été transférés à RFF en 1997. La modernisation des gares répond à un double enjeu. Un premier enjeu en termes de qualité de service, puisqu'elles sont la porte d'entrée du transport ferroviaire et portent de ce fait une importante responsabilité dans l'image et l'attractivité du train. Le second défi est de répondre à de nouvelles préoccupations, en termes de stationnement, d'intermodalité et d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite. Les sommes consacrées aux gares TER (tableau 3.12) restent modestes comparativement à celles dédiées à la modernisation du parc de matériel roulant. Cela s'explique certainement par les difficultés des montages contractuels entre des acteurs multiples, mais aussi par les tensions entre les AO et la SNCF. Parmi ces dernières, nous relèverons la question de la responsabilité de la politique d'ouverture des gares et des effectifs au guichet (Fillat, 2005, p. 53).

**Tableau 3.12 - Dépenses d'investissement dans les gares TER (en millions d'euros).**

|                                              | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> |
|----------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Tous financements confondus</b>           | 11.0        | 10.3        | 8.9         | 10.7        | 18.7        |
| <b>dont :</b>                                |             |             |             |             |             |
| <b>SNCF</b>                                  | 6.9         | 4.1         | 3.0         | 3.7         | 12.0        |
| <b>Subventions des collectivités locales</b> | 4.1         | 6.2         | 5.9         | 7.0         | 6.7         |

Source : SNCF, à partir de Fillat (2005), p. 52.

Cette seconde comparaison, entre les contractualisations pratiquées dans les TPU et en matière de transport régional de voyageurs, nous aura permis de mesurer combien leur environnement contractuel respectif est actuellement fort éloigné. Alors que dans les transports publics urbains, les risques d'exploitation, tant industriels que commerciaux, pèsent très largement sur le concessionnaire, ce n'est pas le cas aujourd'hui dans le transport ferroviaire régional de voyageurs. Au contraire, les contractualisations SNCF/Région, nées de la loi SRU, révèlent un exploitant ferroviaire encore très largement adverse au risque, qui a su pour l'essentiel faire prévaloir son point de vue auprès du Législateur et des Régions, nouvellement AO pour la plupart. En outre, la grande disparité des clauses contractuelles, selon les Régions, en matière de risque industriel, mais plus encore de risque commercial, devra nous amener à une analyse fine de l'équilibre contractuel spécifique à chaque Convention régionale.

### **3. Mise en perspective européenne du "modèle économique SNCF-TER"**

La régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs<sup>436</sup> n'est pas une spécificité française, ni vraiment une nouveauté<sup>437</sup>. F. Batisse (1997, 1999, 2001) rappelle combien des compagnies indépendantes exploitent des lignes régionales (de passagers et de fret) depuis

<sup>436</sup> La bibliographie en langue française la plus complète sur le sujet a été réalisée par le Centre de documentation du Ministère de l'Équipement et des Transports. CDAT, (2004), *La régionalisation ferroviaire – 1994-2004*, 2 volumes, Dossiers du CDAT, 520 p. Le rapport le plus récent sur le sujet est celui de la Cour des comptes (2009). [http://www.statistiques.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/Regionalisation\\_ferroviaire\\_Complet\\_cle288b2e.pdf](http://www.statistiques.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/Regionalisation_ferroviaire_Complet_cle288b2e.pdf)

<sup>437</sup> F. Batisse, (2001), "La régionalisation du transport ferroviaire : un phénomène mondial mal connu", *Rail International*, pp. 8-19.

l'origine des chemins de fer ou depuis longtemps<sup>438</sup>. Selon cet auteur, l'expérimentation de 1997 et la réforme de 2002 viendraient mettre un terme à ce qui était devenu une "exception" française en matière d'organisation de transport de voyageurs.

En Europe, s'il y a toujours eu des chemins de fer régionaux de voyageurs, sous forme de réseaux privés ou semi-publics, en particulier dans les pays à forte identité régionale (Suisse, Espagne, Italie, Royaume-Uni<sup>439</sup>), un mouvement important de renouveau est à l'œuvre depuis les années 1990. Plusieurs pays européens ont précédé ou accompagné leur réforme ferroviaire d'un transfert aux Régions de la décision et du financement de ce type de transport. Ce fut le cas tout d'abord de la Suisse en 1996, de l'Allemagne en 1998, des Pays-Bas en 1998 (pour quelques lignes "déficitaires" d'abord<sup>440</sup>), et plus tardivement de la France en 2002 et de l'Italie en 2003<sup>441</sup>.

Une dernière comparaison s'impose. Comment comprendre les spécificités de la régionalisation ferroviaire en France sans mettre celle-ci en perspective au regard des principes en vigueur dans les autres pays européens ? Nous organiserons cette comparaison par zooms successifs, en commençant par dresser un panorama des réformes et de l'état des lieux du transport régional de voyageurs en Europe (3.1.). Nous nous focaliserons ensuite sur deux pays, l'Allemagne (3.2.) et la Suisse (3.3.) dont les réformes nous semblent pouvoir inspirer une réflexion sur le devenir de la régionalisation ferroviaire française.

### **3.1. Les caractéristiques du transport ferroviaire de voyageurs en Europe**

Alors que l'importance du transport régional et local de voyageurs par chemin de fer en Europe est largement reconnue, la dispersion des acteurs, la rapidité des transformations en cours et le peu de données disponibles n'en facilitent pas la mise en lumière<sup>442</sup>. C'est

<sup>438</sup> Au Japon, la présence de réseaux régionaux et locaux date de l'origine de l'histoire du chemin de fer. Début 2000, Batisse (2001), en décomptait environ 135 qui, bien qu'exploitant nettement moins de lignes que l'opérateur historique, Japan Rail, transportaient plus de voyageurs (respectivement 13,3 milliards de voyageurs, contre 9 milliards). Les Etats-Unis présentent une double particularité : il n'y a pas d'autre grand pays développé qui ait si peu de services ferroviaires de voyageurs et des services ferroviaires de marchandises aussi actifs et prospères. Le transport de fret par fer, organisé par 550 compagnies différentes, représente 40% du marché du fret américain, soit trois fois sa part modale en Europe. La part de marché du rail dans le transport de voyageurs est, à l'inverse, insignifiante (1% environ), avec un volume de trafic plus important sur les "Passenger Regional Railroads" que sur le réseau national créé en 1970 sous le nom d'AMTRAK.

<sup>439</sup> Il n'y a pas eu de mouvement de régionalisation ferroviaire, à proprement parler, au Royaume-Uni, mais certaines unités territoriales disposent néanmoins de la compétence transport. C'est le cas de l'Ecosse, du Pays de Galles, du Grand Londres et de plusieurs aires métropolitaines.

<sup>440</sup> Certains voient dans les Pays-Bas un laboratoire d'expérience de la régionalisation et de la libéralisation ferroviaire. La volonté du Gouvernement d'assainir la situation financière de son opérateur historique, Nederlandse Spoorwegen (NS), avait conduit ce dernier à ouvrir les lignes "déficitaires" aux opérateurs privés. Le mouvement a changé de nature dernièrement. Dans le cadre d'une libéralisation tous azimuts, il est prévu que tous les services publics de transports terrestres soient mis en adjudication. Pour un aperçu de la décentralisation du transport de voyageurs aux Pays-Bas, voir F. Enver, (2006).

<sup>441</sup> C. Burlando et L. Guihery, (2004), "La régionalisation du transport ferroviaires de voyageurs : expériences françaises et italiennes".

<sup>442</sup> Bien que n'éclairant que ponctuellement notre objet, nous mentionnerons trois études récentes très intéressantes et complémentaires sur le transport ferroviaire en Europe. La première, de l'ERRAC (2004) présente les données de base de l'exploitation par pays, la seconde, du CER (2005a) est une synthèse des réformes en cours, la troisième (CER, 2005b) se centre sur la problématique du financement du service public de transport par fer.

pourquoi, l'ERRAC (European Rail Research Advisory Council), association qui regroupe des représentants des principaux financeurs de la recherche ferroviaire en Europe<sup>443</sup>, a commandité une étude sur le sujet confiée à l'UITP (*Union Internationale des Transports Publics*). Cette étude (ERRAC, 2006)<sup>444</sup>, la seule existante sur le transport régional et local de voyageurs par chemin de fer, sera la base de notre présentation.<sup>445</sup> Nous centrerons notre intérêt sur les pays de l'UE à 15.

Quel est le périmètre de cette étude ? La notion de transport régional de voyageurs reposera sur la définition donnée par l'UITP qui considère les services de transport de passagers non touristiques sur un territoire compris entre celui d'une agglomération et celui d'un Etat. Dans les pays où l'échelon régional existe, cette activité donne lieu à passation de contrats entre l'autorité politique exerçant à ce niveau et les exploitants ferroviaires. Deux segments seront distingués, le trafic sub-urbain (défini comme les trajets allant de 15 à 30 minutes) et le trafic régional (trajet d'au plus 70 km d'une durée allant de 30 à 60 minutes)<sup>446</sup>. L'étude reposera sur 29 pays européens, principalement ceux de l'UE (hors Chypre et Malte), les pays candidats à l'UE, ainsi que la Suisse et la Norvège. Nous extrairons de cette étude quatre types de résultats, ceux concernant l'importance économique du secteur, l'organisation de l'offre, la nature des contrats et la question, sensible dans une perspective d'ouverture à la concurrence, du matériel roulant. Aussi essentielle soit cette étude, elle restera imparfaite sur de nombreux points, en raison de difficultés rencontrées pour comparer des indicateurs basés sur des méthodologies différentes, mais surtout du fait du caractère confidentiel de certaines données.

### 3.1.1. Quelle est l'importance économique du trafic régional et local de voyageurs par chemin de fer en Europe ?

Les données de demande illustrent l'importance de l'activité du transport régional et local de voyageurs en Europe. Ce dernier représente 90% du nombre total de passagers par fer dans les pays de l'UE-15 et plus de la moitié du nombre de passagers-kilomètres.

La place de chaque pays diffère fortement selon le critère de classement (tableau 3.11). Exprimé en nombre de passagers annuels par km, deux pays en Europe sont largement devant les autres : l'Allemagne, qui connaît le trafic de loin le plus important, avec 1,7 milliards de voyageurs-km par an, et la France avec 1,25 milliards de vok. Les trois pays qui font suite, arrivent bien après. Ce sont le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie.

Si l'on tient compte de la population, sans considération des distances parcourues, l'image diffère sensiblement : la Suisse est en Europe la plus grosse consommatrice de transport ferroviaire (régional et local), avec 49 voyages par an et par habitant. Viennent ensuite, bien après, le Luxembourg (27), l'Autriche (25), l'Allemagne et la France (21), le Danemark (19). Le Portugal, l'Espagne, la Belgique (13-14) ou le Royaume-Uni, et plus

<sup>443</sup> L'ERRAC, créé en 2001, regroupe des représentants à la fois des opérateurs, des industriels, des managers d'infrastructure, de la Commission européenne, des Etats membres de l'UE, mais aussi des usagers. Il se donne pour but de contribuer à revitaliser le secteur du chemin de fer en Europe en encourageant l'innovation et en coordonnant les efforts de recherche au niveau européen.

<sup>444</sup> ERRAC, (2006), *Suburban and Regional Railways Landscape in Europe*, October, Brussels, 30 p.

<sup>445</sup> Cette étude sera largement diffusée. Présente sur le site de l'ERRAC, elle donnera lieu à deux publications. La première, "Les contrats ferroviaires régionaux pour le transport de passagers", in *Core Brief*, UITP, 03/2005 ; la seconde, "Regional Railways Contracts for Passengers Transport", in *Public transport International*, 02/2006.

<sup>446</sup> Les auteurs mentionnent que d'autres définitions seront parfois acceptées, en fonction des pratiques usitées par certaines statiques nationales, et notamment celles assimilant à un trafic régional les trajets inférieurs à 100 km.

encore l'Italie et la Suède (10-12) sont bien peu friandes de transport ferroviaire pour le transport de voyageurs.

**Tableau 3.13 – Comparaison du trafic de transport ferroviaire régional de voyageurs.**

| Rang | Pays               | Passager *<br>Km par an (en million) | Pays               | Voyages par<br>habitant et par an |
|------|--------------------|--------------------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| 1    | Allemagne          | 1 741                                | Suisse             | 49                                |
| 2    | <i>France (1)</i>  | 1 246                                | Luxembourg         | 27                                |
| 3    | Royaume-Uni        | 713                                  | Autriche           | 25                                |
| 4    | Espagne            | 557                                  | Hongrie            | 22                                |
| 5    | Italie             | 546                                  | Allemagne          | 21                                |
| 6    | Suisse             | 362                                  | <i>France</i>      | 21                                |
| 7    | Pologne            | 228                                  | Danemark           | 19                                |
| 8    | Hongrie            | 223                                  | Portugal           | 14                                |
| 9    | Autriche           | 209                                  | République Tchèque | 14                                |
| 10   | Portugal           | 148                                  | Espagne            | 13                                |
| 11   | République Tchèque | 139                                  | Belgique           | 13                                |
| 12   | Belgique           | 132                                  | Royaume-Uni        | 12                                |

Source : D'après les données ERRAC (2006), p. 18. (1) Il importe de souligner l'importance du trafic RER de l'Île de France. Ce trafic représentait en 2004, 430 millions de passagers-km pour la RATP et 570 millions pour la SNCF, soit 80% du total du trafic ferroviaire régional réalisé en France.

Les données d'offre illustrent également l'importance économique de ce secteur. Dans l'UE-15, les compagnies régionales et locales fournissent 156 000 emplois environ (équivalent temps plein, hors infrastructure) et obtiennent un montant de recettes (commerciales et subventions) de l'ordre de 19,8 milliards d'euros. Dans l'ensemble de l'Europe, les emplois du transport ferroviaire régional avoisinent 360 000 temps pleins (sur les 1,2 millions du secteur du transport ferroviaire), ce qui équivaut aux effectifs employés dans le transport aérien par les 34 compagnies affiliées à l'AEA (Association of European Airlines) pour l'ensemble de leurs activités qui transportent 20 fois moins de passagers...

Le trafic ferroviaire régional et local mobilise également un montant important de capital fixe. Le parc total de véhicule consacré à ce trafic est de l'ordre de 41 000 véhicules (hors locomotive)<sup>447</sup> pour l'ensemble des pays de l'UE-15 (et de 64 000 unités pour les 29 pays étudiés). L'Allemagne est le pays dont le parc est le plus important avec 11 330 unités. L'Italie et la France viennent bien après, avec respectivement 6 236 unités et 6 182 unités. La Pologne (5 779) précède le Royaume-Uni (5 003). La Suisse arrive en neuvième position, devant les Pays-Bas avec 3 413 contre 2 835 véhicules.

### **3.1.2. Quels sont les impacts des réformes visant à la libéralisation du secteur sur l'ouverture du marché ferroviaire régional ?**

Cette étude fournit également de significatifs éclairages sur les évolutions du paysage institutionnel du transport ferroviaire régional de voyageurs en Europe. Le premier concerne

<sup>447</sup> L'étude (ERRAC, 2006, p. 25) souligne les difficultés pratiques rencontrées dans certains cas pour différencier train et véhicule. Ainsi, dans certains cas, une unité multiple a été considérée comme un véhicule, et inversement parfois, un train a été comptabilisé comme plusieurs unités distinctes.



le degré d'ouverture à la concurrence. En 2006, le service ferroviaire de voyageurs régional et/ou local était assumé par plus de deux opérateurs dans 9 des 15 pays de l'UE-15. Seulement quatre pays, de petites tailles ou peu peuplés, avaient maintenu le monopole historique comme unique opérateur (tableau 3.14).

**Tableau 3.14 - Structure du secteur de transport ferroviaire de voyageurs régional.**

| <b>Nombre de compagnies ferroviaires</b> | <b>Pays concernés</b>                                                                                                                               | <b>Nombre de pays de l'UE-15</b> |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| <b>Une</b>                               | Belgique, Finlande, Irlande, Luxembourg                                                                                                             | 4                                |
| <b>Deux</b>                              | Grèce, Portugal                                                                                                                                     | 2                                |
| <b>Trois ou plus</b>                     | Allemagne (49) ; Suisse (42) ; Italie (27) ; Royaume-Uni (24) ; Suède (12) ; Autriche (10) ; Danemark (9) ; France (6) ; Pays-Bas (3) ; Espagne (3) | 9                                |

Source : A partir des données ERRAC, (2006). Au 25/08/2006. Entre parenthèses figure le nombre d'opérateur présent dans le pays.

150 compagnies régionales pouvaient être dénombrées dans l'UE-15 (220 dans les 29 pays étudiés). La plupart de ces compagnies ferroviaires régionales se localisent dans trois pays où le processus de régionalisation est plus abouti qu'ailleurs, l'Allemagne (49), l'Italie (27) et le Royaume-Uni (24). Nous relèverons également que le statut privé est aujourd'hui aussi répandu que le statut public. Si l'on se réfère au nombre de compagnies, 45% d'entre elles sont des firmes publiques, 44% sont totalement privées et 11% sont de propriété mixte.

Au-delà de ces signes qui manifestent une ouverture croissante du marché ferroviaire à plus de concurrence, nous noterons que les compagnies historiques nationales demeurent de beaucoup, aujourd'hui encore, les acteurs les plus influents de ce secteur. L'essentiel des performances en termes de moyens mobilisés (longueur de lignes exploitées, effectif du personnel) ou d'activité (nombre de passagers, de voyageurs-km et de trains-km) est toujours réalisée par les opérateurs historiques. Les petites compagnies, dont les nouveaux entrants, ne représentent, selon les indicateurs que 10 à 20% de l'activité : 20% pour le nombre de passagers, 15% pour le parc opérationnel et pour les effectifs de personnel, mais seulement 10% pour les vols, les recettes ou encore la longueur du réseau exploité. Sur l'ensemble des compagnies ferroviaires de transport régional et local de voyageurs, 75% ont une activité strictement régionale.

### **3.1.3. Quels sont les impacts des réformes sur le mode de passation et sur la nature des contrats liant les autorités et les exploitants ferroviaires ?**

L'étude s'intéresse aussi à la nature des contrats passés entre les autorités et les compagnies, mais les résultats restent précaires en raison du caractère particulièrement fragmentaire des données transmises par les compagnies. Deux questions sont abordées, le mode d'attribution du contrat d'une part et le schéma de rémunération ou de partage des risques d'autre part.

L'attribution du contrat peut revêtir deux modalités principales, l'attribution directe par négociation entre l'AO et les opérateurs ("direct award") et la procédure d'appel d'offre ("call for tenders"). La sous-traitance représente une troisième possibilité.

Dans l'UE-15, une grosse moitié du nombre de contrats est confiée par attribution directe, une petite moitié l'est par appel d'offre. Résiduellement quelques contrats sont

gérés en sous-traitance.<sup>448</sup> L'on remarquera que le modèle Suisse se distingue de la configuration de l'UE-15, puisqu'en Suisse la pratique quasi exclusive est l'attribution directe par négociation entre l'AO et les opérateurs. Cette configuration est aussi la plus répandue dans les pays nouvellement membres de l'UE (entrés en 2004). Concernant les appels d'offre, les auteurs estiment le volume d'activité minimale de production nécessaire pour justifier le coût de cette procédure à 2,5 millions de train-km par an.<sup>449</sup>

Quant au schéma de rémunération ou de partage des risques, l'étude distingue deux possibilités, les contrats "Net cost" (NC) et "Gross cost" (GC). Les contrats en Coût net (NC) font supporter à l'opérateur les deux risques, le risque industriel (coût) et le risque commercial (recettes). Ils correspondent aux contrats à compensation financière évoqués en transport urbain (CFF). Les contrats en Coût brut (GC), qui font porter le risque industriel par l'opérateur et le risque commercial par les autorités, correspondent aux contrats à prix forfaitaires (GF) mentionnés dans le transport urbain. Dans l'UE-15, la majorité des contrats sont du type "Net Cost" (NC, contrats à compensation financière) et font porter le double risque à l'opérateur en contrepartie d'une plus grande responsabilité et liberté entrepreneuriales. Seulement 43% des contrats sont de type "Gross cost" et proposent un partage des risques entre l'exploitant et l'AO. Dans les autres pays européens, les contrats sont également majoritairement "Net Cost". Cela est tout particulièrement vrai en Suisse où tous les contrats sont de ce type.

L'étude, croisant les deux questions précédentes (modalités d'attribution du contrat et schéma de rémunération) parvient au résultat suivant : en situation d'attribution directe, la très grande majorité des contrats est proposé dans une logique "Net cost", faisant supporter le double risque à l'opérateur. Les données disponibles pour les contrats attribués par appel d'offre n'ont pas été suffisamment nombreuses pour conclure, mais il semblerait pourtant que la fréquence des contrats "Net Cost" y soit également croissante.

Les auteurs expliquent l'augmentation de la part et la prédominance actuelle des contrats incitatifs par deux raisons, un processus d'apprentissage positif et l'intérêt de ces contrats pour les deux parties. La généralisation des contrats de type "Net cost" peut certainement s'interpréter par un bon retour d'expérience. Elle résulte également des avantages que ces contrats procurent aux deux parties. Pour l'exploitant, le contrat en coût net permet une pleine maîtrise de tous les leviers de l'activité (industriels et commerciaux) ; pour l'AO, il signifie un moindre risque financier. L'étude révèle aussi une tendance à la transformation du contrat en cours de route, environ à mi-parcours, de Coût brut en Coût net. Cette tendance pourrait s'expliquer par la volonté des AO de laisser au soumissionnaire le temps d'améliorer sa connaissance du marché, avant de lui donner toute liberté de gestion.

La plupart des contrats contiennent également des dispositions d'encouragement et de pénalité. L'étude relève que ces dispositions se basent toujours sur la qualité produite, parfois sur l'évolution du nombre de passagers et rarement sur les baromètres de satisfaction des clients. Quant à la durée des contrats, dans 70% des cas, elle varie entre 4 et 12 ans. Les chiffres concernant les bonus/malus traduisent une volonté des autorités organisatrices de davantage pénaliser les contre-performances que d'encourager l'excellence. Les bonus varient entre 0.3 et 1% du montant du chiffre d'affaires, alors que les pénalités varient entre 1 et 3%.

---

<sup>448</sup> L'étude insiste sur le fait que cette présentation par unité de contrat ne permet aucune déduction sur la distribution des contrats en fonction de leur valeur monétaire. Cette approche reste à réaliser.

<sup>449</sup> Partant du principe que les coûts de production varient entre 6 et 10 euros par train-km, la valeur du contrat "de base" se situe entre 15 et 25 millions d'euros.

De nombreux avenants sont signés au cours des contrats, permettant une certaine flexibilité du contrat sans faire supporter à l'exploitant des risques non prévisibles qui fausseraient la concurrence. Les auteurs soulignent combien ces avenants traduisent un esprit de dialogue permanent et constructif entre les deux parties contractantes. Dans les deux tiers des cas de ces contrats de service public, les exploitants ont la possibilité de fournir des services supplémentaires (à leur propre risque et sans subvention) si l'infrastructure permet de dégager des capacités excédentaires.

### 3.1.4. La question de la propriété du matériel roulant

Dans l'optique néo-institutionnaliste, qui valorise la question de la présence éventuelle d'actifs spécifiques, la propriété du matériel roulant est une question importante.

L'étude aborde cette dimension, mais seulement la moitié des compagnies ont répondu à cet item. Au regard des données disponibles, les opérateurs sont propriétaires de presque 90% du parc de matériel roulant (dans 47% du total, en pleine propriété et dans 41% avec une contribution financière des AO). Les AO sont très rarement propriétaires du matériel roulant, dans 7% des cas seulement et les sociétés de location, les "Rolling Stock Operating Companies" (ROSCO) ne détiennent que 5% de la flotte. La flotte est parfois en copropriété entre l'autorité et une société de leasing de matériel roulant (ROSCO). Les plus grandes compagnies associent souvent une large variété de modèles de propriété, mais elles n'ont pas fournie le détail de cette information. La propriété du matériel roulant évolue rapidement en faveur de la pratique du leasing dont les avantages sont nombreux<sup>450</sup>. Le leasing, facilitant le financement, est reconnu être un facteur de renouvellement rapide de la flotte. Il est aussi favorable à l'émergence de nouveaux entrants, grâce à la séparation entre la propriété et l'exploitation. Il facilite également la gestion pour l'exploitant, épargné par les procédures d'homologation. Il peut enfin être source d'économie d'échelle dans l'acquisition et la maintenance, donc être un facteur de compétitivité.

Au total, cette enquête est capitale par la mesure des changements du paysage institutionnel ferroviaire qu'elle révèle. Elle atteste que le transport régional et local de voyageurs en Europe est dans son ensemble entré dans une logique nouvelle, caractérisé par plus de concurrence et de transparence. Une claire tendance en faveur d'une organisation du service de chemin de fer sur des bases contractuelles (et non plus administrées) se généralise partout en Europe de plus en plus souvent sous forme de contrats incitatifs. Le résultat le plus significatif est la popularité croissante des appels d'offres au regard des procédures d'attribution directe, interprétée comme la mise en pratique de la politique ferroviaire de la Commission européenne. Elle met également en lumière l'émergence d'un climat entrepreneurial positif dans le secteur ferroviaire régional en Europe. Ce développement s'observe non seulement du côté des exploitants, mais aussi

---

<sup>450</sup> La prise de conscience de l'intérêt du leasing commence à se développer en France. D. Guéranger (2007) relevait que la Région PACA a signé en 2003 avec la banque Dexia un montage qui permet à cette dernière d'acheter des rames qui seront louées à la Région, puis sous-louées à la SNCF et pouvant *in fine* être racheté par la Région pour un euro symbolique. Ce montage financier devrait permettre à la collectivité régionale d'économiser 7 à 12% des 220 millions d'euros investis dans 35 nouvelles rames TER. Nous avons observé que plusieurs autres Régions ont depuis adopté la formule du crédit bail, le Centre en 2006, Poitou-Charentes en 2007, Champagne-Ardenne, le Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes en 2008. Ces exemples illustrent aussi l'intérêt croissant des collectivités locales pour les formules de partenariat public-privé, les PPP. Voir "Champagne-Ardenne signe un crédit bail pour financer ses TER", *Les Echos*, 22/04/2008.

des AO régionales, quand elles disposent de compétences ferroviaires depuis peu, ou quand elles veulent innover afin de dynamiser le trafic sur les lignes régionales.<sup>451</sup>

Ces résultats appliqués à l'analyse du cas français ne doivent-ils pas nous amener à comprendre que la forte couverture des risques, tant industriels que commerciaux par les AO régionales, prévue par les Conventions de 2002, en traduction de la loi SRU, constitue une situation provisoire, première étape d'un cheminement qui ailleurs amène progressivement l'(les) opérateur(s) à assumer la totalité des risques ? Il est donc probable que l'ouverture à la concurrence permise par le règlement OSP amène certaines Régions à tenter des appels d'offres plutôt que des attributions directes, et à privilégier des contrats donnant plus de responsabilité, mais aussi faisant supporter plus de risque à l'opérateur (contrat de type "Net cost").

Pour discuter et préciser notre analyse du devenir de la régionalisation française, nous analyserons les trajectoires de deux pays européens voisins, l'Allemagne et la Suisse, qui ont tous deux, très précocement, introduit une régionalisation ferroviaire, mais sous des modalités bien différentes.

### **3.2. La régionalisation ferroviaire en Allemagne : précoce et dérangeante pour l'opérateur historique**

Le cas allemand est triplement intéressant pour éclairer le "choix français". L'Allemagne, avec une réforme en 1994, fait figure de pionnier dans la mise en œuvre des réformes structurelles ferroviaires en général et de la régionalisation ferroviaire en particulier. Nous disposons maintenant de 15 années de recul. En outre, son "modèle ferroviaire" combine à la fois une structure fortement intégrée et une réelle introduction de la concurrence dans l'exploitation des services de voyageurs (et de fret). Enfin, ces deux marchés ferroviaires, français et allemand, sont initialement assez similaires, tant par la taille de leur opérateur historique que par les données d'offre et de trafic<sup>452</sup>.

Pour comprendre ce modèle allemand, il importe d'en rappeler certaines caractéristiques qui font de l'Allemagne un pays favorable au transport collectif. L'Allemagne bénéficie, et c'est essentiel à la pertinence d'un mode de transport "lourd", d'une des plus fortes densités de population des grands pays européens avec plus de 230 habitant au Km<sup>2</sup>, contre 240 au Royaume-Uni, 196 en Italie et 93 en France. Elle est aussi contrainte par la saturation des réseaux routiers urbains, périurbains et autoroutiers et marquée par un climat de sensibilité croissante de l'opinion publique vis-à-vis des atteintes à l'environnement. Confrontée depuis 1989 à l'unification entre les Länder de l'Est et de l'Ouest, elle connaît une forte augmentation de la mobilité entre ses parties orientales et occidentales. A la différence du réseau français très centralisé, le réseau ferroviaire allemand, très dense, est particulièrement maillé, corollaire de la grande homogénéité de la répartition des agglomérations sur le territoire.

En dépit de ce contexte favorable, la situation financière devenue insoutenable<sup>453</sup> et la volonté de traduire rapidement les évolutions réglementaires du premier paquet ferroviaire,

<sup>451</sup> Core Brief, *op. cit.*, p. 4.

<sup>452</sup> En 2000, le réseau ferré allemand présentait 36 600 km de voies, contre 32 500 en France ; le trafic de voyageurs était respectivement de 74 400 millions de voyageurs contre 69 600 millions et le groupe DB employait 222 000 personnes, pour 175 000 pour l'EPIC SNCF (ERRAC, 2004).

<sup>453</sup> S. Goujon (2004b) mentionne que la DB AG affichait un déficit de 8,2 milliards d'euros en 1993 pour un endettement de 33,5 milliards d'euros.

ont amené le Gouvernement allemand à initier une vaste réforme de ses chemins de fer dont il escomptait un véritable renouveau du rail au meilleur coût pour la Collectivité.

Nous commencerons cette étude de la régionalisation ferroviaire allemande par une présentation du cadre institutionnel de la réforme (3.2.1.), puis nous nous intéresserons à son impact sur la structure du marché ferroviaire (3.2.2.), et enfin sur les finances publiques et les voyageurs (3.2.3.).

### 3.2.1. La régionalisation ferroviaire en Allemagne portée par la réforme des chemins de fer de 1994

Aux yeux de certains observateurs (Guihery et Perez, 1998), cette réforme marque une rupture majeure avec la politique traditionnelle des transports, caractérisée en Allemagne par une forte influence de l'industrie automobile et routière, piliers de l'économie et de la société allemande.

La réforme de 1994 (initiée par une loi du 27/12/1993), de l'organisation des chemins de fer allemands, a reposé sur trois volets.<sup>454</sup>

1) La structure de la Deutsche Bundesbahn, l'opérateur historique, fut d'abord sujette à une profonde réorganisation visant, classiquement, à une séparation horizontale et verticale des activités et par la suite à une filialisation, dont le terme semblerait être une privatisation.

Cette réorganisation a commencé par la fusion de la Deutsche Bundesbahn et la Deutsche Reichsbahn, les deux opérateurs ferroviaires historiques, de l'Allemagne de l'Ouest et de l'Est, en une entité nouvelle, la DB AG<sup>455</sup>, de statut privé, ayant comme actionnaire unique le gouvernement fédéral.

Cette fusion a été accompagnée d'une séparation des activités de la DB AG en quatre divisions indépendantes :

- le transport régional de voyageurs (DB Regio AG) ;
- le transport de voyageurs à longue distance (DB Reise & Touristik AG) ;
- le transport de marchandises (DB Cargo AG)
- la gestion de l'infrastructure (DB Netz AG).

Une cinquième division "gares de voyageurs" (DB station & Service AG) sera créée en 1997 et les deux unités de passagers (DB Regio AG et DB Reise & Touristik AG) seront fusionnées en 1999. Aujourd'hui, l'organigramme simplifié de la DB AG se présente de la manière suivante (figure 3.4).

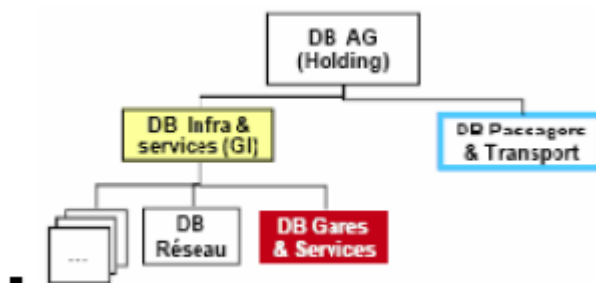


Figure 3.4 - Organigramme simplifié de la DB AG.

<sup>454</sup> Pour une synthèse de la réforme ferroviaire en Allemagne, voir CER (2005a).

<sup>455</sup> AG signifiant "AktienGesellschaft", c'est-à-dire société par actions.

Source : Keller F., (2009), p. 58.

Cette réorganisation fut encore approfondie en 1999 par la transformation de chacune de ces unités en sociétés anonymes (filiales) faisant partie de la holding DB AG. Cette réforme devait rendre possible, à terme, une privatisation (partielle) de l'exploitant ferroviaire historique<sup>456</sup>.

La DB AG reste donc, pour l'instant, une société horizontalement et verticalement intégrée, puisque les différentes activités sont conservées au sein d'une même structure, une holding responsable de l'orientation stratégique du groupe. La séparation entre les fonctions de transporteur et celles de gestionnaire d'infrastructure, établie par la réforme de 1994, ne repose que sur une simple séparation organisationnelle, et non pas institutionnelle, comme en France. Si comme le souligne S. Goujon (2004b, p. 16), cette organisation présente probablement des avantages en termes de coûts de transaction et de coordination des activités, en particulier pour la planification de l'allocation des sillons, elle présente aussi de nombreux inconvénients pour les nouveaux entrants. Bien que cette organisation soit conforme avec les directives européennes, il n'est pas certain qu'elle donne toutes les garanties nécessaires à un traitement équitable et non discriminatoire des nouveaux opérateurs<sup>457</sup>.

2) Le second volet de la réforme se concrétisa par la création de deux organismes, un régulateur et une structure dédiée à la gestion de la dette.

- L'Office Fédéral des Chemins de Fer, le EisenbahnBundesAmt (EBA), organisme régulateur, fut chargé de veiller au respect des règles de concurrence et d'accès au réseau (il traite les contentieux), et de vérifier la conformité aux normes de sécurité (certification des matériels roulants, des équipements et des nouvelles infrastructures). Il assure aussi la coordination et le suivi des projets d'infrastructures, ainsi que leur montage financier. Nous relèverons que le Gouvernement fédéral est chargé de l'extension et de la conservation du réseau, et doit de ce fait financer les nouvelles constructions et remplacer les équipements. La DB Netz, propriétaire de l'infrastructure, doit financer les travaux de remise en état et d'entretien et reçoit pour ce faire des subventions non remboursables et des péages des entreprises ferroviaires.
- Pour permettre au chemin de fer allemand de repartir sur de bases financières assainies, l'Etat allemand a accepté de prendre à sa charge le poids du désendettement et des pensions de retraite des personnels relevant du statut de fonctionnaire. Ces missions furent confiées à un organisme fédéral, le BundesEisenbahnVermögen (BEV), qui fut doté des actifs financiers et immobiliers des deux compagnies ferroviaires historiques nationales.

<sup>456</sup> Cette ouverture du capital de la DB AG à des capitaux privés a été ardemment défendue auprès des pouvoirs publics allemands par H. Mehdorn, son impétueux" ex-Président, au motif que cette opération permettrait au groupe ferroviaire, endetté, d'obtenir les apports en capitaux nécessaires à ses acquisitions à l'étranger. La crise financière de 2008 a amené le Gouvernement à ajourner cette privatisation.

<sup>457</sup> S. Goujon (2004b, pp. 18-19), *op. cit.*, signalait qu'une réforme de la tarification des péages effectuée en 1998 avait donné lieu à une réclamation d'opérateurs régionaux devant la Commission anti-trust allemande (Bundeskartellamt), arguant que cette réforme favoriserait la DB AG en raison des réductions accordées en fonction du volume du trafic de l'opérateur. Cette réforme tarifaire, qui dans certains cas, faisait bénéficier la SB Regio de coûts de péages de 25% à 40% inférieurs à ceux de ses concurrents privés, fut invalidée par une décision du 8 septembre 2000 et 20 mars 2001.

3) Le troisième volet de la réforme, la régionalisation du transport de voyageurs, est intervenu deux ans plus tard, le premier janvier 1996. Il s'agit essentiellement d'un transfert, de l'Etat fédéral aux seize Länder de l'organisation et du financement du transport collectif régional de voyageurs, tant par fer, tramway, métro que par bus (d'une distance maximale de 50 kilomètres ou d'une durée maximale d'une heure). En application de cette loi de régionalisation, le Gouvernement fédéral verse directement au Land, et non plus à la DB, des compensations financières pour l'exploitation.<sup>458</sup> Le Land les attribue librement au transport ferroviaire ou à d'autres modes de transport collectif, à la DB ou à tout autre compagnie désignée pour remplir ce service.

A charge pour les Länder de définir les entités investies de ces fonctions d'autorité organisatrice de transport local (urbain et régional). La loi rend possible plusieurs organisations. Les Länder peuvent exercer eux-mêmes cette compétence, directement ou indirectement par l'intermédiaire d'une société de droit privé sous leur contrôle, ou transférer cette responsabilité à un échelon infra-régional (communes ou communautés de communes par la formation de groupements d'intérêts).

Dans une phase transitoire, les Länder pouvaient adjuger (mais ce n'était pas une obligation) certaines lignes à des opérateurs privés (nationaux ou non) et accorder des concessions de services publics<sup>459</sup>. Depuis 2004, les Länder n'ont plus la possibilité de négocier des contrats de gré à gré avec l'exploitant public historique, la DB Regio, et doivent systématiquement passer un appel d'offre.

La régionalisation ferroviaire a donc été l'occasion d'ouvrir le réseau à d'autres exploitants que la DB, donc à générer de la concurrence.<sup>460</sup> Quelles en sont les conséquences ?

### **3.2.2. Les conséquences de la régionalisation ferroviaire sur les opérateurs ferroviaires**

Nous mesurerons d'abord l'impact de la régionalisation sur la structure de marché, et en particulier sur la part prise par les nouveaux entrants, puis sur l'opérateur historique et en particulier sur sa filiale dédiée au transport régional de voyageurs, la DB Regio.

#### **3.2.2.1. Les conséquences de la régionalisation sur la structure de marché : une ouverture progressive à la mesure de la courbe d'apprentissage des acteurs**

En pratique, les autorités régionales ont très diversement utilisé cette liberté de choisir leur fournisseur de transport (ferroviaire)<sup>461</sup> et la politique suivie par les Länder a été très variable. Haenel (2009) souligne que certains Länder ont défini de véritables calendriers d'ouverture à la concurrence, alors que d'autres procèdent au cas par cas, notamment à l'occasion de réouvertures de lignes. Ces différences d'approches expliquent les degrés très variables

---

<sup>458</sup> S. Goujon (2004b), *op. cit.*, relevait que Berlin accorde pour le transport régional une aide annuelle de 6,745 milliards d'euros depuis 2002, somme qui augmente chaque année de 1,5% jusqu'en 2007.

<sup>459</sup> Depuis une loi de 2003, une troisième possibilité existe : celle, pour un exploitant, de faire une proposition spontanée de contrat au Land. En cas d'acceptation par celui-ci, le contrat est alors conclu pour dix ans.

<sup>460</sup> F. Enver (2006b) présente un intéressant commentaire de la libéralisation du transport régional de voyageurs en Allemagne.

<sup>461</sup> Pour une cartographie des réseaux gérés par des compagnies privées en Allemagne, voir Annexe 4.

d'ouverture à la concurrence observée : en 2004, la part des concurrents de la DB allait de 2% (Berlin ou Saxe) à 30% (Schleswig-Holstein)<sup>462</sup>.

Si la concurrence existe principalement pour le marché (opérateur unique sur un réseau et sur une ligne), il existe aussi quelques cas de concurrence sur le marché (avec plusieurs opérateurs différents sur une même ligne).

Il semble également que les AO de transport sont rentrées dans une courbe d'expérience les amenant à envisager de plus en plus sereinement les potentialités offertes par les "nouveaux" opérateurs. Ainsi, nous observerons, à la suite de H. Höhnscheild (2004), que dans un premier temps, les procédures d'appel d'offre n'ont concerné que des lignes d'intérêt secondaire, comparativement peu fréquentées et n'offrant que de rares points de correspondance<sup>463</sup>. Ensuite, le nombre de lignes mises en concurrence a progressivement augmenté, mais il s'agissait toujours de lignes relativement peu fréquentées. Dernièrement, l'on observe des appels d'offre sur des lots bien plus importants, concernant des réseaux de 300 à 400 kilomètres, soit plus de 4 millions de trains-km par an. Un suivi de 25 marchés régionaux ayant été mis en concurrence en Allemagne entre 1999 et 2009 aboutit à une moyenne de 1,1 million de trains-km par marché, pour un total de 28 millions de trains-km par an<sup>464</sup>. En 2008, l'on estime que 32% de l'offre de trains-km concernant le trafic régional de voyageurs en Allemagne avait été concerné par une procédure d'appel d'offre<sup>465</sup>. Sur l'ensemble des contrats renouvelés en 2008, 52% l'ont été à l'issue d'une procédure d'appel d'offre.

Les statistiques de parts de marché prises par les nouveaux entrants confirment cette maturité. En 2009, après 14 ans d'ouverture à la concurrence du transport régional de voyageurs en Allemagne, la part de marché des opérateurs "privés", mesurée en kilomètres parcourus, était d'environ 20%, dans un contexte d'augmentation de l'offre de service régional (tableau 3.15). Nous observerons que cette augmentation de l'offre de transport régional ne profite qu'aux opérateurs privés, l'offre de la DB restant stable, voire en légère baisse depuis 2004.

**Tableau 3.15 - Evolution des parts de marché du trafic régional (en Tkm).**

<sup>462</sup> Pour une projection des parts de marché des nouveaux entrants à l'horizon 2016, voir p. 42 : [http://spnv.de/website/cms/upload/positionen/2009-07-07\\_WBB.pdf](http://spnv.de/website/cms/upload/positionen/2009-07-07_WBB.pdf).

<sup>463</sup> Guihéry et Pérez (1998) nous donnent quelques précisions complémentaires concernant les toutes premières années de la régionalisation ferroviaire en Allemagne. Ils remarquent que les transports collectifs ruraux étaient plutôt organisés directement par les Länder, alors que pour les régions urbaines, le Land intervenait par l'intermédiaire de Verkehrsverbünde, autorités organisatrices couvrant de vastes régions urbaines, afin de répondre aux impératifs de mobilité à l'intérieur d'un bassin d'emplois. Les Verkehrsverbünde pouvaient alors être à cheval sur plusieurs Länder, à l'exemple de celui qui, englobant les villes de Francfort, Hanau, Offenbach, Mayence, Wiesbaden, se développe en partie sur les Länder de Hesse et de Rhénanie-Palatinat. Dans certains cas, la compétence des transports était même directement assumée par l'échelon communal, à la demande du Land. C'était le cas pour les Länder de Berlin, la Brême, la Hesse, la Rhénanie du Nord-Westphalie et Rhénanie-Palatinat qui s'étaient orientés vers un transfert de compétence vers l'échelon communal.

<sup>464</sup> Voir Netzwerk Privatbahnen (2009b), *Wettbewerber-Report Eisenbahn 2008/2009*, Netzwerk Privatbahnen, Mofair, BAGSPNV, p. 36. [http://spnv.de/website/cms/upload/positionen/2009-07-07\\_WBB.pdf](http://spnv.de/website/cms/upload/positionen/2009-07-07_WBB.pdf) - Consulté le 11/10/2009.

<sup>465</sup> Selon B. Wewers (2009), Président du BAGSPNV, équivalent du GART (Groupement des Autorités Responsables de Transports publics) en Allemagne.



|                                               | <b>1998</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> |
|-----------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Deutsche Bahn                                 | 538         | 553         | 550         | 552         | 556         | 553         | 549         | 540         | 530         | 514         | 503         |
| Compagnies "privés"                           | 25          | 38          | 49          | 52          | 61          | 75          | 84          | 97          | 103         | 116         | 127         |
| Total                                         | 563         | 591         | 599         | 604         | 617         | 628         | 633         | 637         | 633         | 630         | 630         |
| <b>Part de marché des compagnies "privés"</b> | 4,4%        | 6,4%        | 8,2%        | 8,6%        | 9,9%        | 11,9%       | 13,3%       | 15,2%       | 16,3%       | 18,4%       | 20,2%       |

Source : Wewers B. (2009).

Le fait que l'ouverture à la concurrence du trafic de voyageurs ait commencé par des lignes à faible trafic se retrouve dans les statistiques de voyageurs-kilomètre. La part de marché des compagnies privées y est significativement plus faible que dans l'offre de Tkm (tableau 3.16).

**Tableau 3.16 - Evolution des parts de marché du trafic régional (en Vok.).**

|                                      | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Deutsche Bahn                        | 38,2        | 39,1        | 36,7        | 37,9        | 37,9        |
| Autres compagnies                    | 1,0         | 1,3         | 1,5         | 1,7         | 2,1         |
| Total                                | 39,2        | 40,4        | 38,2        | 39,6        | 40,1        |
| Part de marché des autres compagnies | 2,6%        | 3,2%        | 3,9%        | 4,3%        | 5,3%        |

Source : CER, (2005), Public servic rail transport in the European Union : an overview, p. 80.

En 2008, la part des opérateurs privés dans le transport ferroviaire de voyageurs en Allemagne était d'environ 10% des voyageurs-km et de 18,3% des trains-km.<sup>466</sup> Cela correspond à une progression de la pénétration de la concurrence sur le marché ferroviaire allemand au rythme de moins de 1% par an pour le trafic et de 1,4% en moyenne pour l'offre. Il est prévu une poursuite de la progression du secteur privé qui atteindrait 22.3% en 2011<sup>467</sup>.

Exprimé en termes de part de marché mis en appel d'offre obtenue par les opérateurs privés de transport ferroviaire, le succès est plus éclatant. La majorité des appels d'offre (55%) est remportée par de nouveaux entrants, même s'il faut souligner qu'en dépit de ces pertes de part de marché, la DB est parvenue, de 1996 à 2004, à obtenir 45% des lots (Quidort, 2005).

Les nouveaux entrants ont donc su séduire les autorités organisatrices de transport local de voyageurs. Selon Höhnscheild (2004), le marché du transport ferroviaire de voyageurs comptait en 2004 plus de 60 entreprises ferroviaires, alors qu'elles n'étaient que 25 avant la réforme<sup>468</sup>. En 2008, plus de 70 entreprises ferroviaires opéraient en Allemagne sur des liaisons régionales (J. Fried, 2009). Qui sont ces entreprises ? Quelle est leur stratégie ?

<sup>466</sup> Netzwerk Privatbahnen (2009), *Competitive-Report German Railway 2008/2009*, English summary, p. 5.

<sup>467</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>468</sup> Selon S. Goujon (2004b), le nombre d'opérateurs privés en 2003 était au total d'environ 280, la plupart étant des entreprises de petite taille dédiées au fret.

Les entreprises intéressées par le transport ferroviaire de voyageurs sont les groupes européens qui agissent traditionnellement en urbain ou interurbain : Abellio, Arriva, Connex (Veolia), Eurailco, Kéolis (SNCF), RATP-Transdev. Le principal d'entre eux est Connex (Veolia) qui, en 2004, a su obtenir 22% des appels d'offre, soit seulement 3% du marché en transport ferroviaire régional en Allemagne (Quidort, 2005). Les stratégies de prise de participation ou d'alliance sont fréquentes. Le groupe britannique Arriva, par exemple, tend à assurer ses positions en Allemagne par le rachat ou la prise de participation majoritaire dans des compagnies de transport locales.<sup>469</sup> De nombreux autres opérateurs "privés" préfèrent affronter la concurrence de l'opérateur historique en constituant des consortiums. Par cette stratégie, ces nouveaux entrants cherchent à mutualiser leurs forces, afin de présenter l'ensemble des compétences attendues pour exploiter des services de transport local. Cette stratégie d'alliance semble payante, puisque les consortiums ont obtenu un tiers des prestations attribuées par les AO dans le cadre d'appels d'offre<sup>470</sup>.

Comment expliquer l'attractivité de ces "nouveaux" entrants ? Si probablement, la réponse tient à de multiples facteurs, qui les amènent à savoir proposer des coûts plus bas pour une prestation prédéfinie en qualité et en quantité, ou encore, à atteindre une prestation de service maximum dans le cadre d'un budget préétabli, la proposition effectuée par J. Coulier (2004) nous semble intéressante. Valorisant la définition de la firme selon Nelson et Winter (1982), pour qui une firme se présente comme un ensemble de compétences accumulées eu égard à mesure de son activité à travers des routines, il en tire la proposition que les nouveaux entrants se distinguent des opérateurs historiques par leur plus grande souplesse et plus grande flexibilité. Ces derniers se trouvant enfermés dans des trajectoires technologiques et organisationnelles, par un effet de dépendance de sentier, les rendant moins aptes à faire face aux mutations de l'environnement technologique, réglementaire ou des conditions de demande. H. Mintzberg (1989, p. 198) allait dans le même sens quand il affirmait que les organisations gardent durablement les attributs de l'époque de leur fondation.

Un autre fait marquant de l'ouverture à la concurrence réside dans les mutations de l'opérateur historique, fortement stimulé par cette pression concurrentielle nouvelle. Cette dernière l'a amené à diminuer sensiblement ses coûts, suite à d'importants gains de productivité, obtenus par de drastiques réductions de personnels<sup>471</sup>, diverses réorganisations et par une progression de l'activité. Depuis la réforme ferroviaire, la productivité apparente du travail de la DB a augmenté de 282%, passant de 328 à 1253 milliers de voyageurs-km et tonnes-Km par employé<sup>472</sup>. La DB a également été tenue de

---

<sup>469</sup> M. Quidort (2005) relevait qu'Arriva avait procédé à d'importantes acquisitions de compagnies en 2004, comme le "Prignitzer Eisenbahn" ou le "Vogtlandbahn", privatisé à 75% par le Land de Bavière.

<sup>470</sup> H. Höhnscheild (2004, p. 35) précisait que la plupart de ces consortiums associent des entreprises ferroviaires locales ou régionales avec une entreprise privée (42% des cas), ou reposent sur un exploitant ferroviaire et un opérateur de transport urbain ou interurbain (44% des cas). La collaboration entre la DB et une autre entreprise reste rare (7%), tout comme la coopération entre deux entreprises municipales de transport (7% des cas).

<sup>471</sup> Il est essentiel de noter que la DB AG réussit à ne pas licencier, même en cas de perte de contrat après un appel d'offre défavorable, en raison d'un astucieux système de "marché interne" du travail géré par un service spécial, la DB Job Service, qui organise, en échange du maintien du statut, la mobilité géographique et fonctionnelle des fonctionnaires de la DB. Cette politique active de l'emploi, dite "Alliance pour l'emploi", a donné lieu à un accord entre l'entreprise et les représentants syndicaux, signée en 1996 et prorogée jusqu'en 2010.

<sup>472</sup> J. Fried, *Présentation de la Deutsche Bahn à la rencontre avec le Comité des parties prenantes*, Stuttgart, 11 septembre 2009, p. 22.

rationaliser son offre commerciale et, pour offrir aux AO une offre intermodale, de nouer des alliances avec d'autres opérateurs urbains, ou encore, d'investir dans du matériel roulant neuf couplée à des demandes d'allongement de la durée des conventions.

Ce maintien de l'opérateur historique doit amener à une réflexion sur les facteurs qui limitent la pénétration concurrentielle dans le transport ferroviaire de voyageurs en Allemagne. Nous emprunterons trois éléments au Rapport sur l'état de la concurrence ferroviaire en Allemagne<sup>473</sup>, qui, du point de vue des opérateurs ferroviaires privés, constituent d'anormales barrières économiques à l'entrée.

- La DB AG profiterait encore, du fait de l'absence de concurrence sur certains de ses marchés, de surcompensations importantes, source de financement pour les activités soumises à la pression concurrentielle. Ces marges pourraient ainsi permettre à l'opérateur historique de pratiquer des prix de dumping, rendant extrêmement périlleuse l'entrée de nouveaux opérateurs.
- Du fait de son statut d'entreprise publique, la DB AG bénéficie de conditions d'emprunt plus favorables que ses concurrents privés. Ce différentiel de coût du financement constitue évidemment une distorsion de concurrence considérable au regard de l'importance de ce poste dans l'exploitation ferroviaire.
- La DB bénéficierait également de privilèges dans la distribution des recettes opérées par les communautés tarifaires, en raison de l'efficacité de ses actions de lobbying à leur égard.

Pour d'autres observateurs (B. Wewers, 2009), la lenteur de la progression de la concurrence tiendrait également à la lourdeur des procédures d'appel d'offre (durée excessive, manque de clarté), à la grande diversité des contrats proposés (plus de 200 en 2009), et à la faible concurrence sur les grandes lignes.

Il nous reste à envisager les impacts de la régionalisation sur les performances et la stratégie de l'opérateur historique, la DB.

### **3.2.2.2. Les conséquences de la régionalisation ferroviaire sur l'opérateur historique allemand**

L'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire régional a bien évidemment exercé une intense pression concurrentielle sur la DB AG et sa filiale, la DB Regio, sommée de diminuer ses coûts d'exploitation et d'améliorer son offre de services aux Länder.

Pour approcher plus précisément les effets de cette ouverture à la concurrence sur l'opérateur ferroviaire historique, nous avons compilé ses Rapports d'activité<sup>474</sup>, questionnant les évolutions de l'offre, du trafic, des performances financières et des orientations stratégiques. Cette investigation nous a amené aux quatre commentaires suivants.<sup>475</sup>

Premier résultat éclairant. En dépit de l'ouverture à la concurrence, le trafic régional et urbain (local) de voyageurs constitue un important relais de croissance pour l'opérateur historique. Depuis le début de la régionalisation ferroviaire en 1996, le trafic régional et

<sup>473</sup> Netzwerk Privatbahnen (2009b), *Wettbewerber-Report Eisenbahn 2008/2009*, Netzwerk Privatbahnen, Mofair, BAGSPVN,

166 p. [http://spnv.de/website/cms/upload/positionen/2009-07-07\\_WBB.pdf](http://spnv.de/website/cms/upload/positionen/2009-07-07_WBB.pdf) - Consulté le 11/10/2009.

<sup>474</sup> Rapports disponibles sur le site de la DB. Die Bahn, "Facts and figures" 2006 à 2000. [http://www.deutschebahn.com/site/ir/ir\\_dbag/en/ir\\_dbag.type=search.html?x=1&q=infrastructure&d=-1](http://www.deutschebahn.com/site/ir/ir_dbag/en/ir_dbag.type=search.html?x=1&q=infrastructure&d=-1) - Consulté le 10/02/2009.

<sup>475</sup> Pour une présentation complète des résultats, voir Annexe 5.

urbain de voyageurs s'est accru au rythme de 1,5% par an, alors que le trafic les longues distances a enregistré un recul de -0,5% par an<sup>476</sup>, amenant à une légère progression de l'activité voyageurs de la DB AG, de 0,6% par an<sup>477</sup> (figure 3.5). Au total, le trafic régional et local de passagers a augmenté de 36% depuis le début de la régionalisation ferroviaire. Néanmoins, il nous est difficile de savoir si ce résultat résulte davantage d'effets liés à la régionalisation ou à des déclassements de trafics grandes lignes en trafic régional et local subventionnés.

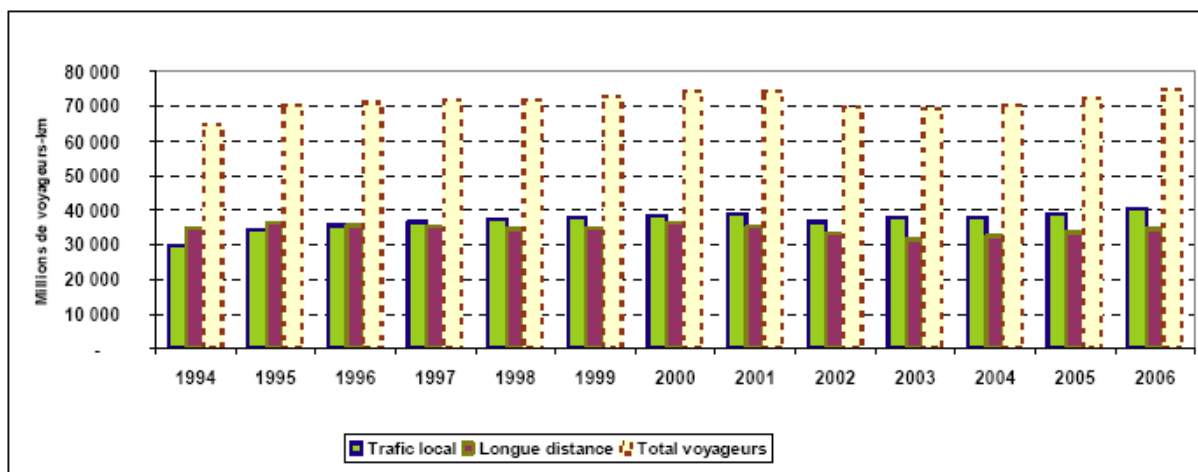


Figure 3.5 - Evolution du trafic de voyageurs (local et longue distance) de la DB AG.

Source : Nos calculs à partir de Die Bahn, "Facts and figures" 2000 à 2006.

Le transport local de voyageurs (régional et urbain) est devenu depuis 1997 le principal segment du trafic de voyageurs de la DB, désormais loin devant le trafic des grandes lignes avec 95% du nombre de voyageurs annuels de la compagnie (soit 1 765 millions de voyages en 2006). Cette part s'est même légèrement accrue depuis 2000 où elle était de 91,5%. Exprimé en nombre de voyageurs kilomètres, cette part est évidemment plus faible (53,9% en 2006, soit 40 331 millions de vok), mais elle a aussi (légèrement) augmenté depuis 2000 (elle était alors de 51,3% avec 39 117 millions de vok).

Deuxième résultat. L'offre ferroviaire régionale et locale de la DB a gagné en pertinence (figure 3.5). Pour preuve, l'augmentation du ratio vok sur Tkm, qui est passé de 2,8 en 2000 à 3,2 en 2006, soit une amélioration de plus de 15% en 6 ans. Ainsi, dans un contexte de léger repli de l'offre ferroviaire (-2,4% au total entre 2000 et 2006), le nombre de voyageurs-km a enregistré une légère hausse de 5,7%. Cette recherche de pertinence de l'offre ferroviaire est devenue, avec l'exigence de compétitivité imposée par l'ouverture à la concurrence, une dimension essentielle de la stratégie de la DB AG. Cette dernière a mis à profit ce contexte pour se décharger de lignes non rentables<sup>478</sup>, ce qui, *in fine*, peut se traduire

<sup>476</sup> Nos calculs sont présentés en Annexe 5.

<sup>477</sup> Le trafic de fret, exprimé en million de tonnes-kilomètres connaît un redressement et une progression beaucoup plus spectaculaire, de 3% par an depuis 1995.

<sup>478</sup> Nous empruntons cette thèse à l'analyse de S. Goujon (2004b, p. 24). Cette dernière soulignait que "L'entreprise DB a décidé de se concentrer sur les secteurs du transport ferroviaire les plus rentables. Il s'agit en général des lignes à grande vitesse et de lignes régionales de passagers ayant un trafic élevé. Les lignes les plus déficitaires, en général les lignes interrégionales, ont été quant à elles fermées. En outre, sa stratégie repose sur la transformation des services grandes lignes en services régionaux subventionnés et sur la réduction des fréquences des lignes à faible trafic. Des lignes nationales interrégionales sont fermées avec comme justification que ces trains sont employés surtout pour les déplacements domicile-travail (lignes interurbaines) et doivent par

par une amélioration de sa rentabilité<sup>479</sup>. Le ratio de revenu de trafic sur unité de trafic a également augmenté, mais dans une moindre mesure que le trafic, passant de 0,197 euros par vok en 2000 à 0,215 en 2003 (+9%), pour redescendre à 0,205 en 2006 (+4,1% depuis 2000).

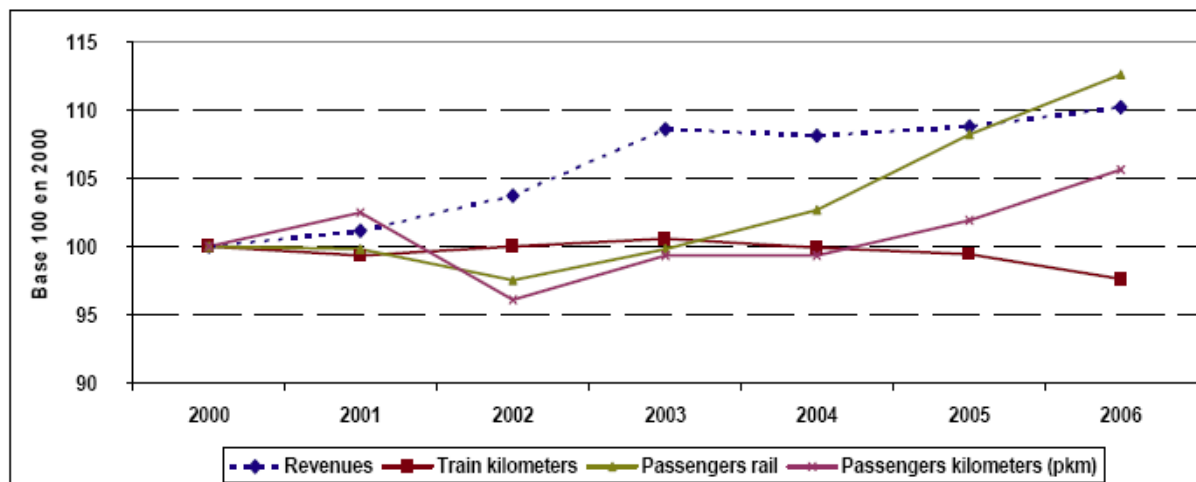


Figure 3.5 - Indicateurs d'activité et de performance financière du transport local et régional de la DB AG.

Source : Nos calculs à partir de Die Bahn, "Facts and figures" 2000 à 2006.

Troisième résultat. Le transport régional et local de voyageurs constitue une activité profitable pour la DB. Pour ne retenir que l'EBIT<sup>480</sup>, l'exercice 2006 affichait un résultat d'exploitation avant intérêt et impôt de 844 millions d'euros pour cette seule activité, pour un EBIT total de 2 477 millions d'euros. La rentabilité opérationnelle de l'activité de transport régional et local de voyageurs était même supérieure à celle des activités du groupe en moyenne: alors qu'elle ne représente que 27,6% du chiffre d'affaires, elle comptait pour 34% du résultat d'exploitation de la DB AG.<sup>481</sup>

Quatrième résultat. Cependant le transport régional et local de voyageurs n'apparaît pas comme le tout premier relais de croissance pour la DB AG. Sa part dans le chiffre d'affaires du groupe de l'opérateur ferroviaire historique allemand s'est réduite de presque la moitié depuis 2000 : 27,6% en 2006, pour 48,6% en 2000. Le groupe connaît donc un significatif redéploiement de ses activités sur d'autres segments plus porteurs, moins concurrencés ou plus profitables. La DB AG ne cache pas son ambition de se transformer en une entreprise de transport et de logistique intégrée de tout premier rang en Europe. Elle y est manifestement parvenue, comme l'illustre la structure de son chiffre d'affaires en 2006 (tableau 3.17 *infra*).

conséquent être financées par les régions (Länder). En pratique, la longueur totale des lignes du réseau est passée de 41 300 km à 35 804 soit une baisse de 13% entre 1994 et 2002. Une autre conséquence de cette politique est la diminution du nombre de gares."

<sup>479</sup> Ziegler B., (2000), "Allemagne : la régionalisation du trafic sur rail franchira-t-elle une nouvelle étape ?" *Transport Public*, avril, pp. 48-49.

<sup>480</sup> EBIT : Earnings Before Interest and Taxes. Cet indicateur, largement utilisé en comptabilité des sociétés en Allemagne, correspond approximativement au Résultat d'exploitation dans les normes comptables françaises.

<sup>481</sup> Nous tenons à souligner combien l'opérateur ferroviaire historique allemand est plus confiant en matière de transparence financière que son homologue français, alors que ce dernier se situe pourtant dans un environnement concurrentiel moindre. Jamais nous n'avons pu trouver une estimation de la rentabilité de l'Activité TER dans les rapports d'activité ou de gestion de la SNCF.

L'activité de transport de marchandises et de logistique constituait en 2006 plus de la moitié de l'activité de la DB, avec 57% du chiffre d'affaires<sup>482</sup>, contre seulement 38% pour le transport de voyageurs (dont 27,6% pour le trafic régional et local). Les 5% restant étant pour l'essentiel constitués de l'activité d'infrastructure. L'opérateur ferroviaire historique allemand figure au deuxième rang mondial pour le fret aérien et à la troisième place pour le fret maritime. Le groupe entend également se développer dans les ports pour profiter de la forte croissance du trafic de conteneurs, éventuellement avec des partenariats avec les grands armateurs. Mais plus globalement le groupe DB AG entend se développer à l'international en propre ou via des partenariats.<sup>483</sup>

**Tableau 3.17 - Structure du chiffre d'affaires de la DB AG (en millions d'euros).**

|                                    | <b>2005</b>   | <b>2006</b>   | <b>Variation</b> | <b>Structure 2006<br/>en %</b> |
|------------------------------------|---------------|---------------|------------------|--------------------------------|
| <b>Transport de passagers</b>      | <b>11 228</b> | <b>11 519</b> | <b>2,6%</b>      | <b>38,3</b>                    |
| Longue distance                    | 3 050         | 3 234         | 6,0%             | 10,8                           |
| Régional                           | 6 452         | 6 480         | 0,4%             | 21,6                           |
| Urbain                             | 1 726         | 1 805         | 4,6%             | 6,0                            |
| <b>Transport et logistique</b>     | <b>12 426</b> | <b>17 034</b> | <b>37,1%</b>     | <b>56,7</b>                    |
| Schenker                           | 9 042         | 13 232        | 46,3%            | 44,0                           |
| Railion                            | 2 830         | 3 194         | 12,9%            | 10,6                           |
| Stinnes                            | 554           | 608           | 9,7%             | 2,0                            |
| <b>Infrastructures et services</b> | <b>1 129</b>  | <b>1 314</b>  | <b>16,4%</b>     | <b>4,4</b>                     |
| <b>Autres activités</b>            | <b>272</b>    | <b>186</b>    | <b>-31,6%</b>    | <b>0,6</b>                     |
| <b>Groupe DB AG</b>                | <b>25 055</b> | <b>30 053</b> | <b>19,9%</b>     | <b>100,0</b>                   |

Source : Nos calculs d'après Die Bahn, "Facts and figures 2006".

### **3.2.3. La régionalisation et la réforme ferroviaire en Allemagne du point de vue des voyageurs et des finances publiques**

Pour achever ce tour d'horizon de la régionalisation ferroviaire allemande, il nous faut questionner le point de vue de deux acteurs clés, le client direct, les voyageurs, et le client indirect, institutionnel, les Régions. Tous deux apparaissent comme très largement gagnants de la régionalisation et de l'ouverture à la concurrence.

#### **3.2.3.1. Les voyageurs : premiers gagnants de la régionalisation**

Pour les usagers du rail, la régionalisation ferroviaire s'est accompagnée d'une véritable révolution du matériel, d'une amélioration de la qualité et des fréquences et d'une augmentation de l'offre de services. Sur la période 1994-2004, l'offre de transport ferroviaire a augmenté de 20% pour passer de 500 millions de Tkm à plus de 600 millions de Tkm

<sup>482</sup> Railion regroupe depuis 2000 les activités de fret ferroviaires de la DB Cargo avec celles de l'opérateur néerlandais historique, NS Cargo. Elle a aussi ouvert une coopération avec la compagnie ferroviaire suisse BLS. En 2002, la DB AG a fait l'acquisition de Stinnes, le premier groupe allemand de logistique, dont une des filiales est Schenker, leader du transport routier européen.

<sup>483</sup> L. Chevallard, *Les Echos*, 13/02/2007. Cette journaliste soulignait combien cette politique d'expansion de l'entreprise nécessite des moyens financiers importants qui rendent nécessaire son introduction en Bourse. Cette dernière, qui nécessite une loi, ne permettra cependant qu'une privatisation partielle (au maximum de 49,9%), puisque la Loi fondamentale, en Allemagne, exige que l'Etat conserve la propriété de l'infrastructure du réseau.

en 2004. Cette augmentation de 100 millions de Tkm s'est partagée entre la DB Regio (60 millions) et les nouveaux entrants apparus avec l'ouverture du marché (40 millions). Cependant, depuis 2004, la hausse de l'offre de service régional, s'opère intégralement à l'avantage des nouveaux opérateurs.

La demande a été au rendez-vous de cet effort de l'offre. Le trafic a enregistré une progression d'environ 30%, soit une hausse annuelle moyenne du trafic régional de voyageurs de 2,7% au cours des dix premières années de la régionalisation ferroviaire en Allemagne (pour atteindre 33,26 milliards de vok en 2004). Cette bonne élasticité de la fréquentation par rapport à l'offre témoigne d'un réel rétablissement de la vitalité de ce mode de transport et révèle le potentiel de croissance du rail régional<sup>484</sup>. Bien évidemment, ce renouveau de l'attractivité du transport ferroviaire régional de voyageurs ne pouvait manquer d'intéresser de nouveaux opérateurs. Il contribue aussi à re-légitimer l'effort financier, considérable, consenti par les pouvoirs publics. Il en résulte un "cercle vertueux" de croissance et de succès de la régionalisation ferroviaire allemande, comme l'illustre notre schéma (figure 3.6).

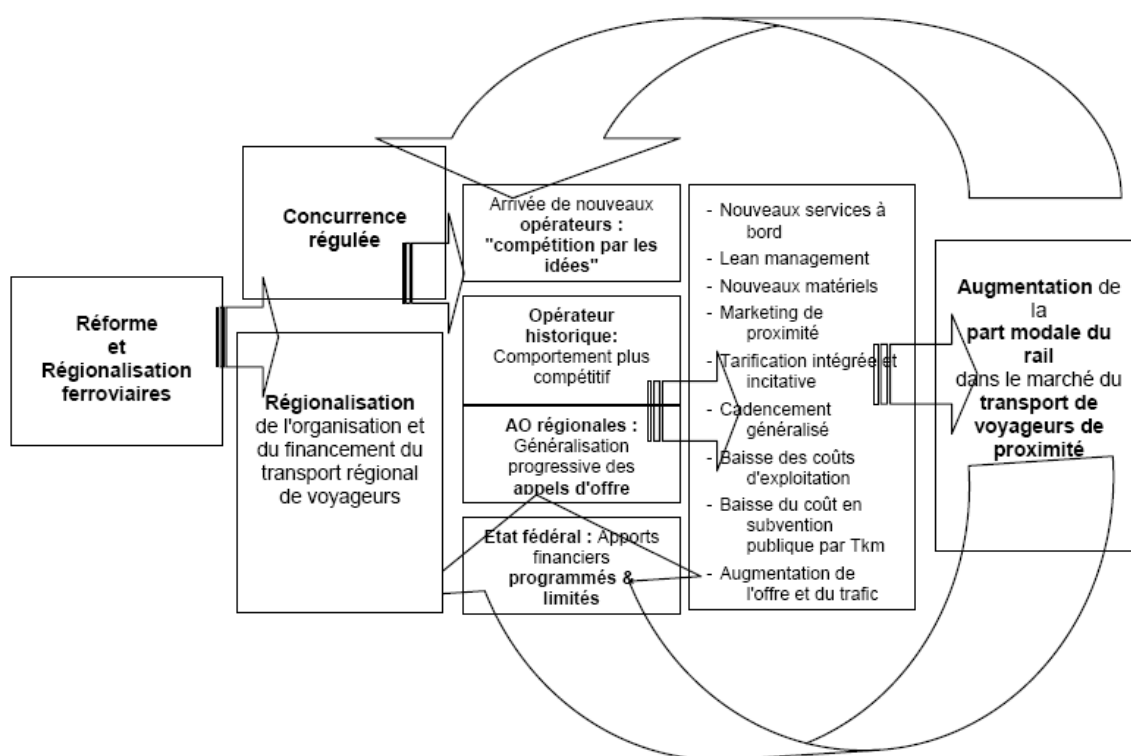


Figure 3.6 - La dynamique de succès de la régionalisation ferroviaire en Allemagne.

Source : Elaboration propre. Inspirée de M. Quidort (2005).

Des difficultés existent toutefois. La première concerne les frictions causées par la gestion des gares, qui demeurent entière propriété de la DB, dans un contexte où l'ouverture à la concurrence s'accompagne de l'arrivée de nouveaux opérateurs sur certains réseaux.

<sup>484</sup>

Un examen, par ligne ou par réseau, illustre la dynamique d'augmentation de trafic qui a fait suite à la mise en place de relations contractualisées. Quidort (2005) relève notamment une augmentation de 70% en un an sur le réseau de la NordWestBahn en Basse-Saxe après sa reprise par Connex ; ou un volume de 6000 voyageurs/jour sur une petite ligne rurale du Schönbuchbahn, autrefois fermée par la DB, dans la région de Stuttgart.

Une autre difficulté tient à l'organisation de la gestion de l'infrastructure. Conformément à l'esprit libéral de la réforme, certains plaident pour que la gestion de l'infrastructure soit retirée à la société nationale, qui est à la fois son propriétaire et son principal client ?<sup>485</sup> Comment s'assurer que la DB Réseau ne privilégie pas la DB Regio par rapport à ses concurrents ?<sup>486</sup>

### **3.2.3.2. Les finances publiques et la régionalisation ferroviaire : une stabilisation des aides publiques globales et une sensible diminution du coût unitaire**

Pour saisir l'impact de la régionalisation ferroviaire sur les finances publiques allemandes, il importe d'en rappeler le schéma institutionnel. Le montant des aides d'Etat pour les obligations de service public est déterminé par la loi sur la régionalisation. Ces fonds sont ensuite complètement contrôlés au niveau régional, par les Lander, qui ont la responsabilité de financer le transport public régional. En pratique, il y a deux fonds différents : le premier (appelé 8.1 en raison du paragraphe de la loi correspondant) est destiné à financer exclusivement le transport régional ferroviaire. Pour ce fonds, les Länder passent des appels d'offre avec la DB ou tout autre opérateur. Le second fonds (8.2) est destiné à financer le transport public local et régional en général, et le Land décide librement de son utilisation entre les modes de transport ou entre fonctionnement et investissements. Une difficulté réside dans la détermination de la proportion de ce fonds utilisé pour financer des compagnies ferroviaires ; les Länder n'ayant pas obligation de justifier l'usage de ces fonds (NERA, 2004).

**Tableau 3.18 - Contributions publiques à la régionalisation ferroviaire en Allemagne.**

| (millions d'euros)      | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2008  | 2014  |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Fonds 8.1               | 4 010 | 4 039 | 3 988 | 3 988 | 3 988 | 3 988 | ND    | ND    |
| Fonds 8.2               | 490   | 2 148 | 2 148 | 2 451 | 2 626 | 2 879 | ND    | ND    |
| Total                   | 4 499 | 6 187 | 6 136 | 6 439 | 6 613 | 6 866 | 6675  | 7300  |
| Indice, base 100 : 1996 | 100,0 | 137,5 | 136,4 | 143,1 | 147,0 | 152,6 | 148,4 | 162,3 |

Source : A partir de NERA, (2004), Study of the financing and public budget contributions to railways, p. 37 ; J. Fried (2009).

Un premier fait s'impose. Les contributions publiques totales au transport local et régional ont très fortement augmenté, de l'ordre de 52% sur les cinq premières années (tableau 3.16). Cette augmentation traduit le fait que la puissance publique, en Allemagne, comme en France d'ailleurs, a accepté d'accompagner cette réorganisation de la gouvernance du transport ferroviaire régional et local par un considérable effort financier, tout au moins sur le début de la réforme.<sup>487</sup> Mais, et c'est essentiel, la loi de régionalisation de décembre 2007 a depuis sévèrement maîtrisé cette progression, prévoyant une aide

<sup>485</sup> Nous observerons qu'une évolution est en cours pour rendre l'attribution des sillons plus indépendante et plus transparente. Depuis 2003, une Agence des sillons, indépendante, créée auprès de l'Office fédéral des chemins de fer, veille au respect de l'accès non discriminatoire au réseau. Elle approuve le système de tarification des sillons de la DB Netz SA et contrôle l'adjudication des sillons.

<sup>486</sup> Quidort (2005) relevait que certains Lander, tel le Schleswig-Holstein, proposaient de créer une société, sous leur contrôle, pour mettre la gestion et l'entretien de l'infrastructure en appel d'offre. Cela leur permettrait de sélectionner les exploitants et d'optimiser leur contrat (obtenir un service donné au moindre prix, ou le meilleur service possible pour un budget donné).

<sup>487</sup> En 2001, l'ensemble des contributions publiques au secteur ferroviaire s'élevait en Allemagne à environ 15,4 milliards d'euros (Executive summary, in NERA, 2004, p. viii et p. 39).



fédérale totale de 6 675 millions d'euros en 2008, avec une progression programmée à 1,5% par an jusqu'en 2014<sup>488</sup>.

Cette conception des aides publiques aux entreprises ferroviaires est très différente de celle que nous connaissons en France. Les contrats de service public sont, en Allemagne de type Net Cost (Coût net) ou à Compensation Financière Forfaitaire. Il en résulte que les aides publiques aux entreprises ferroviaires sont calculées au préalable et pour un usage spécifique (sauf pour le fonds 8.2). Il n'existe donc pas de compensation des déficits *ex-post*.

Deuxième observation, cette règle de jeu, imposée par le Législateur allemand, exigeante, s'est traduite par une forte amélioration de l'efficacité économique des aides publiques aux entreprises ferroviaires. Dans le transport ferroviaire régional de voyageurs, depuis la réforme de 1996, **la subvention publique par train-kilomètre aurait baissé de 20 à 30%**<sup>489</sup>.

Nous observerons, en troisième lieu, que le coût unitaire pour les AO de transport est significativement moins élevé en Allemagne qu'en France. J. Levêque et de S. Séguret (2007, pp. 15-16) estimaient, pour 2005, le coût unitaire moyen d'un train-kilomètre à 10,3 euros en Allemagne, contre 17,2 en France (TER et Transilien) et 15,1 euros pour les seuls TER. L'écart de coût global unitaire (exploitation et investissement) est de 66% dans le premier cas et de 47% dans le deuxième cas. Ce différentiel de coût bénéficie également aux Collectivités publiques allemandes.

Troisième et dernière observation, de manière plus globale, il importe de souligner combien la réforme ferroviaire en Allemagne a rempli son objectif d'allègement de la charge publique par unité de prestation de trafic ferroviaire, comme en témoigne la figure 3.7 ci-dessous. Cette dernière est passée en Allemagne de 6,2 euros en 2000 à 4 euros en 2006. Si la Suisse et l'Autriche ont également enregistré des évolutions favorables, l'amélioration reste moins marquée qu'en Allemagne. Ce n'est pas le cas en France, et moins encore au Royaume-Uni où, à l'inverse, la charge budgétaire pour les finances publiques par unité de trafic s'est accrue dernièrement.

---

<sup>488</sup> Selon J. Fried, (2009, p. 10).

<sup>489</sup> B. Wewers (2009), dans son intervention, remarquait que la subvention publique par train-kilomètre était passée de 9,1 euros en 1996, à 5,5 euros en 2007 pour s'établir à 5,8 euros en 2009.

### Charge budgétaire pour prestation de trafic ferroviaire (Centimes d'Euro par voyageurs-tonnes-kilomètres)

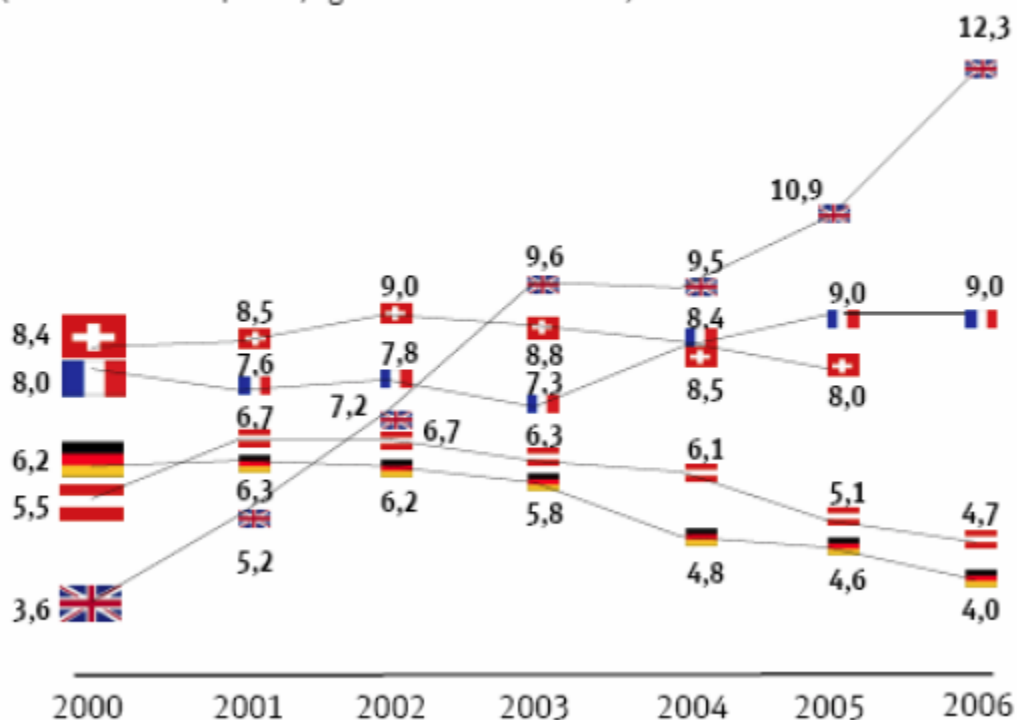


Figure 3.7 – Evolution de la charge budgétaire pour les finances publiques par unité de trafic des réseaux de chemins de fer européens.

Source : Fried (2009), p. 24.

Au total, la régionalisation ferroviaire, en Allemagne, s'avère une réussite, qui a profondément transformé le transport de proximité<sup>490</sup>. Tous les acteurs semblent avoir gagné à cette réforme et à la "concurrence des idées" qui en a résulté, les voyageurs, bénéficiaires d'un meilleur service, les autorités organisatrices, valorisant mieux les derniers investis dans cette politique publique, la DB, régénérée, et enfin, les nouveaux opérateurs, allemands ou étrangers, très intéressés par le potentiel de développement de ce marché. Ce dernier, auparavant "parent pauvre" du monde ferroviaire, souffrant de la régression de la demande et de la fermeture de lignes secondaires, est désormais un marché en pleine progression, témoin d'une nouvelle image dans l'opinion publique. Mais avant tout, ne conviendrait-il pas de voir, dans cette dynamique régionale, la traduction d'une véritable "prise de pouvoir" des Länder, devenus maîtres de leur politique de transport et du choix de leur exploitant, grâce à une contractualisation plus transparente et plus flexible ?

### 3.3. La régionalisation ferroviaire en Suisse : un zeste de concurrence, beaucoup de contractualisation au service de l'excellence

<sup>490</sup> Certains observateurs (B. Ziegler, 2002), soulignent que la poursuite de cette dynamique reste soumise à trois conditions : la pérennisation de son financement, la libre concurrence entre les opérateurs, ainsi qu'un effort d'investissement suffisant en faveur de l'entretien de l'infrastructure. Ce dernier ne pourra se réaliser sans ressources nouvelles, les péages étant comparativement déjà très élevés en Allemagne.

Nous nous attacherons, pour clore notre démarche comparative, aux chemins de fer suisses qui font figure de cas exemplaire. Nous examinerons d'abord les particularismes helvétiques en matière ferroviaire, avant de présenter les modalités de la régionalisation ferroviaire pour terminer sur un bilan.

### **3.3.1. La Suisse : championne des chemins de fer régionaux et locaux**

La Suisse, pays de structure politique fédérale, présente trois caractéristiques particulières qui font de son système ferroviaire un cas exemplaire : une forte mobilité ferroviaire<sup>491</sup>, une proportion élevée de réseaux régionaux et une politique volontariste constante des autorités publiques (fédérales, cantonales et communales) dans l'organisation et le financement en faveur des chemins de fer.

#### **3.3.1.1. La Suisse présente le record européen en matière de mobilité ferroviaire.**

En 2005, chaque habitant a réalisé en moyenne 37 voyages en train (tableau 3.17), bien plus que les Allemands, seconds avec 21 voyages par habitant et par an. La fréquentation des trains en Suisse est significativement plus élevée que presque partout ailleurs en Europe, ce qui illustre la bonne pertinence de l'offre ferroviaire, avec 12 voyageurs par jour et par kilomètre (contre 6 en Allemagne et 7 en France). Seuls les Pays-Bas font mieux, avec 20 voyages en train par habitant et par an, mais ce résultat tient pour beaucoup à la plus forte densité du réseau dans ce pays aux conditions géographiques et démographiques plus favorables au ferroviaire.

**Tableau 3.19 - Comparatif des performances des réseaux de chemins de fer européens en 2005.**

| Réseau     | Pays      | Lignes exploitées (en km) | Trafic (en milliers de voyages) | Trafic (en millions de vok) | Voyages en train par habitant | Nombre moyen de voyageurs par jour et par ligne (milliers de voyageurs) (1) | Parcours moyen d'un voyageur (en Km) (2) |
|------------|-----------|---------------------------|---------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| DB AG      | Allemagne | 34 211                    | 1 763 674                       | 72 469                      | 21                            | 6                                                                           | 41                                       |
| FS         | Italie    | 16 225                    | 516 768                         | 46 144                      | 9                             | 8                                                                           | 89                                       |
| NS/ProRail | Pays-Bas  | 2 811                     | 321 144                         | 14 730                      | 20                            | 14                                                                          | 46                                       |
| RENFE/ADIF | Espagne   | 11 758                    | 505 443                         | 19 808                      | 12                            | 5                                                                           | 39                                       |
| CFF        | Suisse    | 3 059                     | 274 995                         | 13 830                      | 37                            | 12                                                                          | 50                                       |
| SNCF/RFF   | France    | 29 120                    | 962 721                         | 76 159                      | 16                            | 7                                                                           | 79                                       |
| SJ/BV      | Suède     | 9 867                     | 34 900                          | 5 200                       | 4                             | 1                                                                           | 149                                      |
| Japan Rail | Japon     | 20 052                    | 8 683 862                       | 24 5957                     | 68                            | 34                                                                          | 28                                       |

Source : Nos calculs à partir des Statistiques chronologiques des chemins de fer 2005, UIC, (2007). (1) : Voyageurs-kilomètres / longueur du réseau / 365 jours. (2) : Vok\*1000 / voyages

<sup>491</sup> Batisse F. (1999, p. 48) relevait que les Suisses rivalisent avec les Japonais pour le titre de la plus forte mobilité ferroviaire au monde, en faisant en moyenne 2200 km en train par an, soit 130 voyages de 17 km.

Cette mobilité ferroviaire record tient à plusieurs facteurs (Bouf et *alii.*, 2000, p. 78), parmi lesquels la géographie du pays, qui présente un réseau de villes de dimensions moyennes entre lesquelles existe un important trafic régional, ainsi qu'une forte densité de population dans les principales zones habitées, plutôt au Nord de la Confédération.<sup>492</sup> Cette mobilité ferroviaire record s'accompagne d'un profond attachement des Suisses à leur réseau ferroviaire.

### **3.3.1.2. La proportion de réseaux régionaux "privés" la plus élevée du monde**

Si les CFF (Chemins de Fer Fédéraux) constituent le maillon principal du système ferroviaire helvétique, la Suisse compte environ 60 réseaux dits privés. Appellation curieuse dans le sens où ces réseaux privés appartiennent majoritairement aux Cantons. Ces réseaux régionaux exploitent 40% des voies ferrées de la Confédération (2000 des 5000 km de lignes), desservent 1100 gares sur 1900 et transportaient début 2000, 120 millions de passagers sur les 400 millions de voyageurs du rail (Batisse, 2001, p.14).

La Suisse se distingue également par un très haut niveau de coordination des services régionaux de transport entre les réseaux "privés" et le réseau fédéral (CFF), mais aussi entre tous les modes, y compris autobus postaux, services de navigation sur les lacs, funiculaires, téléphériques et transports à la demande<sup>493</sup>. Cette coordination des réseaux de transport public, sous l'égide de la Confédération et des Cantons (depuis 1996), permet un cadre tarifaire très intégré, mais aussi d'excellentes correspondances entre modes et réseaux.

### **3.3.1.3. Un choix collectif renouvelé en faveur du transport ferroviaire**

L'exemple helvétique révèle aussi combien la Suisse a su affirmer et renouveler, à maintes reprises, son choix en faveur du transport ferroviaire<sup>494</sup> de manière telle qu'aucun pays au monde aujourd'hui ne connaît un maillage du territoire aussi important<sup>495</sup>. Au-delà de l'irrigation du territoire, le choix suisse est aussi celui de dessertes de qualité (plus de 10 dessertes journalières par sens) avec souvent un cadencement horaire, qui permet au transport public d'offrir une réelle alternative à la voiture particulière.

Une preuve récente de ce choix collectif renouvelé en faveur du ferroviaire tient au vaste programme visant à adapter le réseau suisse aux besoins de mobilité des voyageurs et au transport des marchandises du XXI<sup>e</sup> siècle. Ce programme<sup>496</sup>, "Rail 2000"<sup>497</sup>, approuvé par votation populaire en 1987, doit s'échelonner jusqu'en 2020 environ dans le but d'organiser

<sup>492</sup> Nous présentons une carte du réseau ferroviaire helvétique en Annexe 6.

<sup>493</sup> Le système de transport public en Suisse compte, 3 000 km exploités par les CFF, 2000 par des réseaux privés, 1 000 km de chemins de fer spéciaux (touristiques), 1800 Km de trafic régional, 10 300Km de services de cars postaux, 5 700 km de bus et 700 Km de navigation, (CFF, 2004, p. 9).

<sup>494</sup> Pour une vision de la politique ferroviaire suisse (Carron, 2004 ; Keseljevic et *alii.*, 2001).

<sup>495</sup> P. Adam (2001, p. 69) estimait que la population desservie directement par le fer (disposant d'une gare à moins d'un km) était presque quatre fois supérieure dans l'Arc jurassien suisse en comparaison avec la France, et d'environ trois fois dans une conception plus large (disposant d'une gare à moins de 5 km). Respectivement 69% contre 18% en France ; et 91% contre 33% pour une gare à moins de 5 km.

<sup>496</sup> Adopté par la Confédération (arrêté fédéral du 6/12/1987).

<sup>497</sup> Présentation de Rail 2000 – Consulté le 15/03/2008 : [http://www.swissworld.org/fr/switzerland/dossiers/lescheminsdefersuisses/rail\\_2000/](http://www.swissworld.org/fr/switzerland/dossiers/lescheminsdefersuisses/rail_2000/)

un vaste transfert modal du routier vers le rail. Estimé à plus de 30 milliards de francs suisses<sup>498</sup>, il fait largement appel au financement fédéral.

L'objectif pour le trafic de voyageurs, particulièrement ambitieux, consiste à proposer des services plus rapides et plus fréquents. Il vise à la fois un doublement des services voyageurs, un cadencement (demi horaire ou horaire)<sup>499</sup>, des correspondances systématiques avec d'autres modes de transport et la diminution des temps de transport<sup>500</sup>. Ces objectifs appellent le déploiement de matériels supplémentaires ou innovants permettant l'augmentation des vitesses de circulation et des capacités des trains<sup>501</sup>. Ce programme nécessitera également la mise en service de nouvelles voies et tunnels (en particulier ceux du Saint-Gothard et du Lötschberg) destinés à raccourcir les distances et à désengorger le réseau largement sollicité par le transport régional. D'autres travaux d'infrastructure concerneront le déploiement d'une signalisation conforme au standard européen ETCS et la mise en place d'un système de points nodaux<sup>502</sup>.

### 3.3.2. La régionalisation ferroviaire en Suisse : préalable à la réforme ferroviaire

La Suisse a par ailleurs connu une réforme du cadre organisationnel du trafic régional, en 1996. Il n'est pas anodin de constater qu'en Suisse, la régionalisation ferroviaire, a précédé la réforme des chemins de fer. Sont venues ensuite s'ajouter deux réformes ferroviaires, plus globales, en 1998 et en 2005.

La restructuration de l'organisation et du financement du transport régional de voyageurs repose sur la révision de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF)<sup>503</sup> du 13 novembre 1996. Cette révision comporte trois dimensions : l'introduction du principe de la commande qui renouvelle les relations entre AO et opérateur, une plus grande responsabilité des cantons dans la définition et la mise en œuvre de la politique ferroviaire, et enfin, la liberté de choix de l'entreprise ferroviaire par l'AO.

Le principal apport de cette réforme est d'introduire le principe de la commande, qui implique que les déficits d'exploitation non planifiés ne sont plus couverts *a posteriori*. Les commanditaires de l'offre de transport ne sont tenus à verser au prestataire que le prix convenu à l'avance et établi à partir d'un compte prévisionnel. Il en résulte un renforcement de la responsabilité de l'entreprise qui ne sera pas indemnisée pour les coûts non planifiés.<sup>504</sup>

<sup>498</sup> Les CFF à plein régime, 2004, CFF, p. 11.

<sup>499</sup> La phase 2 de "Rail 2000" prévoit un cadencement par quart d'heure sur les lignes très fréquentées.

<sup>500</sup> Un des objectifs de "Rail 2000" est de relier les grandes villes suisses en moins d'une heure.

<sup>501</sup> Des nouveaux matériels, à caissons inclinables, permettront d'augmenter les vitesses dans les parcours sinueux, d'autres incorporeront la signalisation en cabine, les vitesses plus rapides rendant inutilisables la signalisation extérieure.

<sup>502</sup> Ils sont connus sous le nom d'"araignées" grâce auxquels les trains peuvent converger et procéder à des échanges de voyageurs

<sup>503</sup> Les chemins de fer Suisse sont régis par la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF) du 20 décembre 1957, RS 742-101, plusieurs fois modifiée. Consultable sur [http://www.admin.ch/ch/fr/rs/c742\\_101.html](http://www.admin.ch/ch/fr/rs/c742_101.html) – Consulté le 15/03/2008

<sup>504</sup> Une Ordonnance du 18 décembre 1995, sur les indemnités, les prêts et les aides financières selon la loi sur les chemins de fer (OIPAF, RS 742.101.1) précise la manière dont sont indemnisés les coûts non couverts des offres commandées par les pouvoirs publics, ainsi que les conditions dans lesquelles des aides financières sont accordées. Consultable sur [http://www.admin.ch/ch/fr/rs/c742\\_101\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/fr/rs/c742_101_1.html) – Consulté le 16/03/2008

Le second apport de cette réforme est d'associer obligatoirement les Cantons à la Confédération pour la définition des services régionaux. Une convention de quatre ans stipule leur accord. La Loi (article 53) prévoit les règles de partage des charges financières entre les deux collectivités. Initialement comprise entre 36% et 94%, la part fédérale est fixée à 50% à compter du 01/01/2008. Les Cantons peuvent financer sur leur budget propre des services supplémentaires.

Enfin, depuis la réforme de 1996, les Chemins de fer fédéraux (CFF) n'ont plus le monopole de l'offre ferroviaire sur les services régionaux. Bien que libre du choix du fournisseur de service de transport, le Canton doit obtenir l'aval de la Confédération, qui par l'intermédiaire de l'Office Fédéral des Transports (OFT) valide la convention (article 6). Ce dernier, responsable de la coordination des trafics au niveau national, verse directement aux opérateurs la compensation financière prévue par le contrat. Au total, bien qu'AO, il semblerait que le Canton suisse reste sous une surveillance plus étroite du national que les Régions françaises. Par contre, les opérateurs ferroviaires doivent accepter une coordination, qui n'est pas du ressort du monopole historique, mais dépend de l'OFT, véritable "assembleur des services de transports".

La réforme des chemins de fer Suisse s'est ensuite poursuivie à un niveau plus global par une seconde étape, exprimée par la loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF) du 20 mars 1998, effective à compter du 01/01/1999. Cette réforme comportait quatre mesures, à savoir le principe de libre-accès au réseau<sup>505</sup> ; la séparation comptable et organisationnelle de l'activité infrastructure au sein des CFF ; la libéralisation du trafic de marchandises, et l'extension du principe de commande à toutes les activités supposant une compensation publique.

Cette réforme allait impliquer une profonde réorganisation des statuts des CFF afin de les rendre plus autonomes de l'administration étatique et de mieux distinguer entre les attributions de la Confédération et celles de l'entreprise ferroviaire. A cette fin, la loi fédérale organise exige la transformation des CFF en société anonyme (CFF SA), organise son désendettement, recommande une nouvelle présentation des comptes et une profonde réorganisation par activité. Par cette réforme, la Suisse a rejoint les prescriptions de l'Union européenne, et en particulier celles de la directive 91/440/CEE qui visait l'introduction de la concurrence sur le réseau ferroviaire et l'autonomie des entreprises ferroviaires considérés comme des entreprises commerciales comme les autres.

Depuis 2005, sont engagées les discussions sur une troisième réforme, appelée "Réformes des chemins de fer 2"<sup>506</sup>. Elle visera principalement à organiser un nouvel aménagement du financement de l'infrastructure ferroviaire à même de limiter l'engagement financier du budget fédéral en le partageant avec d'autres et à assurer l'égalité de traitement des entreprises de transport (entre les entreprises privées et les CFF).

Quel bilan et quels enseignements tirer de la réforme et de la régionalisation ferroviaires en Suisse ?

### **3.3.3. Les enseignements de la régionalisation et de la réforme ferroviaires en Suisse**

<sup>505</sup> Depuis l'Ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire du 25 novembre 1998 (OARF), toute entreprise ferroviaire domiciliée en Suisse ou dans l'Union européenne est autorisée à y circuler sous réserve de disposer d'une licence et sous réserve d'accords internationaux pour les entreprises étrangères. Ce phénomène reste cependant encore très marginal.

<sup>506</sup> Réforme des chemins de fer 2 : <http://www.uvek.admin.ch/themen/verkehr/00653/00696/index.html?lang=fr> – Consulté le 16/03/2008.

Il nous sera difficile d'isoler dans les évolutions constatées ce qui résulte de la régionalisation ferroviaire en Suisse de ce qui procède de la réforme ferroviaire en général. Néanmoins, deux résultats nous semblent essentiels, des pouvoirs publics qui imposent une contrainte financière absolue aux opérateurs ferroviaires en termes d'exploitation et des exploitants particulièrement réactifs face à ces exigences. Nous mesurerons l'impact de ces réformes par les résultats obtenus par les CFF<sup>507</sup>.

### **3.3.3.1. Des pouvoirs publics exigeants en matière de coût du service pour la Collectivité**

Premier résultat, éloquent, la progression de l'efficacité des CFF se traduit par une diminution significative du montant de la contribution publique au trafic régional de voyageurs<sup>508</sup> (tableau 3.20). Dans un contexte d'augmentation de l'offre de trains-kilomètres commandée, les indemnités compensatoires sont restées presque stables depuis le début de la réforme ferroviaire. Elles n'ont augmenté depuis 1999 que de 6,4 millions de francs suisses, soit une hausse de 1,16%. Rapportées aux trains-kilomètres, les gains d'efficacité des CFF sur le segment du trafic régional de voyageurs sont patents, avec une **diminution de l'indemnité versée par kilomètre parcouru, de presque 25% entre 2000 et 2006**. Le coût pour la collectivité d'un train-kilomètre est ainsi passé de 10,25 francs suisses en 2000 à 7,75 en 2006.

**Tableau 3.20 - Contributions publiques compensatoires versées au CFF au titre du transport régional de voyageurs.**

|                                                                                       | 2000         | 2001        | 2002        | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         |
|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Indemnités compensatoires liées au trafic voyageurs régional (Millions de CHF)</b> | <b>545,7</b> | <b>539</b>  | <b>537</b>  | <b>505,2</b> | <b>522,1</b> | <b>540,3</b> | <b>552,1</b> |
| Indice, base 100 : 2000                                                               | 100,0        | 98,8        | 98,4        | 92,6         | 95,7         | 99,0         | 101,2        |
| <b>Par Tkm (CHF)</b>                                                                  | <b>10,25</b> | <b>9,35</b> | <b>8,89</b> | <b>8,29</b>  | <b>8,11</b>  | <b>7,91</b>  | <b>7,75</b>  |
| Par Tkm Indice, base 100 : 2000                                                       | 100,0        | 91,2        | 86,7        | 80,9         | 79,1         | 77,1         | 75,6         |

Source : Nos calculs à partir à partir des Rapports de gestion des CFF 2000, 2002, 2003, 2004, 2006.

Comment expliquer un tel résultat ? La réponse nous semble résider dans deux termes, le contrat d'objectifs quadriennal passé entre les CFF et leur actionnaire unique, la Confédération, et la forte contrainte budgétaire imposée par cette dernière aux opérateurs ferroviaires.

Le premier terme de la réussite des CFF réside dans les exigences du pilotage stratégique exercé par la Tutelle sur cette entreprise publique. Depuis la réforme de 1998, le développement des CFF s'opère dans un cadre contractuel étroit avec son actionnaire, la Confédération qui a tenu à consigner dans une Convention quadriennale les objectifs stratégiques assignés aux CFF et les moyens financiers mis à sa disposition. Cette

<sup>507</sup> Cette étude nous a été grandement facilitée par les CFF eux-mêmes qui ont accepté, suite à une demande d'information, de nous ont accorder un accès à leurs archives de gestion. Site consulté en mars 2008, <http://sbb-gb2006.mxm.ch/archive.aspx>

<sup>508</sup> L'essentiel des indemnités compensatoires liées au trafic voyageur régional est à la charge de la Confédération. En 2006, sur 552,1 millions de CHF, 61% relevait de la Confédération, 34% des Cantons et 5% de Contributions de tiers (*Rapport de gestion 2006*, p. 84),



Convention, renouvelée en septembre 2006 pour la période 2007-2010, retient au titre des objectifs généraux attendus de la part des CFF des orientations en termes d'activité (renforcer la position des transports publics et augmenter la part de marché de l'entreprise), financiers (productivité), de qualité de service (améliorer continuellement la satisfaction de la clientèle, maintenir un niveau élevé de ponctualité et de sécurité pour les clients et le personnel) et sociétaux (participer à la mise en œuvre d'une politique des transport respectueuse de l'environnement et tenir compte des attentes régionales).<sup>509</sup> En outre, la Stratégie précise deux objectifs propres au trafic régional de voyageurs : "garantir leur part de marché et améliorer en permanence le rapport indemnité compensatoire / prestation".

Nous remarquerons que ces objectifs donnent lieu à un contrôle vigilant et permanent de leur réalisation, tant par la Direction de l'entreprise que par l'actionnaire. Les CFF rendent compte de manière particulièrement transparente de ces résultats, comme en témoignent les Rapports de gestion de l'entreprise. A la suite de E. Calthrop (CER, 2005), nous soulignerons combien l'exceptionnelle stabilité de la gouvernance, tant du côté du Ministère des Transports, que du côté de la Direction des CFF n'a pas manqué de contribuer à la qualité de ces résultats.<sup>510</sup>

Le second terme de réussite des CFF réside dans la contrainte budgétaire absolue assumée par les pouvoirs publics.<sup>511</sup> Alors que la Confédération avait approuvé, fin 2002, un plafond de dépenses fixées à 6,025 milliards de francs pour la période allant de 2003 à 2006, cet engagement a été réduit en 2003 de 303 millions de francs. Face à ce cadre budgétaire de plus en plus exigeant, et voulant donner la priorité absolue au maintien de la qualité de l'infrastructure<sup>512</sup>, les CFF ont été tenus à des mesures d'économie et à la recherche de recettes nouvelles.

### **3.3.3.2. Un opérateur historique très réactif**

Le second résultat tient à la grande réactivité de l'opérateur historique helvétique, les CFF, qui a su face à cette nouvelle donne réglementaire et budgétaire, modifier sa gestion et sa stratégie de manière à pouvoir répondre aux défis imposés par les pouvoirs publics. Nous illustrerons cette thèse par quatre propositions.

#### **1) La recherche et l'obtention de gains de productivité significatifs**

Mesurés par la productivité apparente du travail, les gains de productivité obtenus par les CFF sont de presque 50% entre 1996, depuis le début de la réforme ferroviaire en Suisse, et 2005, soit d'environ 4,7% par an en moyenne (tableau 3.17 *supra*). Ces gains de productivité ont été obtenus à part égale par une baisse sensible des effectifs des personnels (-20%) et par une augmentation soutenue du trafic, en particulier de voyageurs (+ 18,6%).

**Tableau 3.21 - Evolution du trafic, des effectifs et de la productivité des CFF.**

<sup>509</sup> Les objectifs stratégiques des CFF 2007-2010. Voir Annexe 7.

<sup>510</sup> Sur les trente dernières années, E. Calthrop (2005, p. 16) remarque que se sont succédés quatre Ministres des Transports et approximativement autant de Directeurs des CFF.

<sup>511</sup> Les données de l'Office fédéral de la statistique attestent de l'effectivité de cette volonté des autorités suisses de contenir le montant de leur contribution aux chemins de fer. Depuis 1999, le montant total de ces contributions publiques plafonne à 2,65 milliards de francs suisses. OFS, (2007), *Le Compte ferroviaire suisse*, p. 8.

<sup>512</sup>



|                                                            | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
|------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Vok en millions (1)                                        | 11662 | 12386 | 12485 | 12615 | 12835 | 11509 | 12232 | 12290 | 12375 | 13830 |
| Tk en millions (2)                                         | 7323  | 8108  | 8738  | 9468  | 10658 | 10534 | 9641  | 9341  | 9313  | 8571  |
| Personnel (3)                                              | 32581 | 31551 | 30862 | 29202 | 28272 | 27387 | 27617 | 27104 | 26548 | 25943 |
| Productivité du travail en millions d'unités de trafic (4) | 0,58  | 0,65  | 0,69  | 0,76  | 0,83  | 0,80  | 0,79  | 0,80  | 0,82  | 0,86  |
| Productivité, base 100 en 1996                             | 100,0 | 111,5 | 118,0 | 129,8 | 142,6 | 138,1 | 135,9 | 137,0 | 140,2 | 148,2 |

Source : Nos calculs à partir à partir des Statistiques chronologiques des chemins de fer 1970-2005, UIC, (2007). (4) = (1) + (2) / (3)

2) Une stratégie de partenariat avec les compagnies ferroviaires privées facteur d'efficience

Face aux conditions générales d'argent public rare, l'unité Trafic régional des CFF a d'abord adopté une stratégie de partenariat avec les compagnies ferroviaires privées "bien implantées à l'échelon local". Ces partenariats contribuent largement à augmenter les performances économiques et financières des CFF, comme l'exprime cet extrait du Rapport de gestion 2004.

***"Les plans d'austérité 2003/2004 adoptés par la Confédération ont privé le trafic régional d'importantes ressources. Pour éviter de réduire son offre, l'unité Trafic régional a de nouveau poursuivi une stratégie de partenariat avec des compagnies ferroviaires privées bien implantées au niveau local et entend par ce biais augmenter performance et productivité. La réduction des doublons dans les secteurs de l'entretien, du marketing, de la gestion et de la vente constitue la priorité de cette stratégie. La fusion du Luzern-Stans-Engelberg Bahn avec le chemin de fer du Brünig, qui a donné le jour au Zentralbahn, ainsi que la création de la compagnie ferroviaire régionale Region-Alps en partenariat avec les transports de Martigny et Régions SA font figure de modèle. Dans les zones limitrophes, les CFF poursuivent également une stratégie de consolidation fondée sur le partenariat avec Trenitalia au Tessin (Tilo) et le partage des activités en Allemagne avec leur filiale Turbo.", CFF, (2005), Rapport de gestion 2004, p. 32.***

3) Une stratégie de fidélisation de la clientèle

Quant à l'amélioration de la qualité du service, et donc de la satisfaction des clients, elle semble se vérifier tant par l'augmentation du trafic, que par l'accroissement de la fidélité de la clientèle ou encore dans les résultats des études de satisfaction.

Le trafic régional enregistre effectivement une progression soutenue, plus rapide que celle du trafic voyageurs total. Exprimé en vok, le trafic régional a augmenté de plus de 14% depuis 2000, alors que le trafic total de voyageurs des CFF a stagné (tableau 3.22).

**Tableau 3.22 - Trafic voyageurs des CFF (en millions de voyageurs-kilomètres).**

|                                   | 2002     | 2003     | 2004     | 2005     | 2006     |
|-----------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Régional                          | 3 154,3  | 3 335,9  | 3 338,6  | 3 464,5  | 3 601,4  |
| Total                             | 14 248,0 | 12 300,0 | 12 565,0 | 13 830,0 | 14 270,0 |
| Régional / Total (En %)           | 22,1     | 27,1     | 26,6     | 25,1     | 25,2     |
| Variation du trafic régional en % |          | 5,8      | 0,1      | 3,8      | 4,0      |

Source : A partir du Rapport de gestion 2006, CFF, (2007), pp. 9-10.

La fidélité de la clientèle des voyageurs tend elle aussi à se confirmer et même à s'accroître, comme en témoigne la progression des ventes d'abonnements, en particulier demi-tarif. En Suisse, un adulte sur deux est un client régulier des CFF et possède un abonnement (général, demi-tarif ou auprès d'une communauté tarifaire)<sup>513</sup>. La satisfaction de la clientèle donne lieu à un suivi régulier de la part des CFF. Le Rapport de gestion 2006 évoque un bilan fructueux, qui récompense les efforts de la compagnie, et en particulier l'accent mis dernièrement sur l'information des voyageurs.

**"La satisfaction de la clientèle par rapport aux prestations des CFF a augmenté de 0,8 pour cent, à 76,8 pour cent. Les usagers ont notamment été invités à évaluer l'offre de places assises et la propreté des trains, ainsi que le rapport qualité-prix. D'après les résultats, les clients se montrent plus satisfaits dans tous les domaines, en particulier en ce qui concerne les informations données aux voyageurs en cas de dérangement. Afin d'améliorer la qualité en matière d'information à la clientèle, les CFF ont créé en 2006 un centre baptisé Operation Center P (OCP) pour regrouper les fonctions essentielles inhérentes à l'activité opérationnelle quotidienne en trafic de voyageurs. La simplification des processus et la réduction des interfaces ont permis d'optimiser considérablement la gestion de dérangements et l'information à la clientèle.", CFF, (2007), Rapport de gestion 2006, p. 10.**

#### 4) Une stratégie d'augmentation des recettes

La stratégie des CFF a également visé à augmenter les recettes. A cette fin, les CFF développent une politique commerciale offensive sur deux créneaux porteurs de croissance pour le transport régional, le péri-urbain et le transfrontalier. Cette stratégie passe notamment par le développement d'une offre de type RER comme en témoigne le Rapport de gestion 2000 :

**"Pour l'unité Trafic régional désormais, le terrain commercial est clairement non seulement la Suisse, mais aussi l'Europe proche. Sur les huit RER actuels ou en préparation en Suisse, quatre desservent des zones transfrontalières. Dans la région bâloise, les trains régionaux vont déjà jusqu'en Alsace et, dans la région genevoise, une coopération se dessine pour des relations à destination de la France.", CFF, (2001), Rapport de gestion 2000, p. 35.**

Les CFF tentent aussi de développer les trafics de voyageur régional, national et transfrontalier afin de relier encore mieux la Suisse aux régions voisines.

**"Pour imprimer de nouvelles impulsions au trafic international, les CFF privilégient les coopérations. Les clients suisses sont tout particulièrement concernés par la TEE Rail Alliance, créée avec la DB allemande et les öBB**

<sup>513</sup> CFF, (2007), Rapport de gestion 2006, p. 12.

**autrichienne afin d'accroître le trafic grâce à des trains pendulaires modernes et à des prix harmonisés.", CFF, (2001), Rapport de gestion 2000, p. 33.**

5) Une politique de diversification par la valorisation des actifs immobiliers

Dernier facteur de la stratégie des CFF, une politique de diversification par la valorisation des actifs immobiliers<sup>514</sup>. Le groupe CFF est en effet un acteur majeur du marché immobilier en Suisse<sup>515</sup>, avec 5200 immeubles, une valeur comptable de près de 3 milliards de francs suisses, un chiffre d'affaires de 490 millions de francs et 27 000 contrats de bail.

Cette activité immobilière est, depuis peu, présentée par les dirigeants du groupe ferroviaire comme un des pôles de développement particulièrement prometteurs.

**"Le portefeuille d'Immobilier contient de nombreux objets idéalement situés en termes d'accès au réseau de transport : gares, terrains aux abords des gares, immeubles de bureaux. Autant de lieux qui se prêtent à la réalisation de projets aussi divers que rentables.", Les CFF à plein régime, op. cit., p. 20.**

Pour les CFF, la valorisation des gares fait partie des projets à haut potentiel. Les sept plus grandes gares CFF (Zurich, Bâle, Berne, Lausanne, Genève, Winterthour et Lucerne) ont été regroupées sous une enseigne commune, "RailCity", appelés à devenir des pôles de transport parmi les plus conviviaux et les plus fréquentés d'Europe.

**"Les gares tendent à se transformer en plates-formes attrayantes offrant divers services commerciaux. Elles deviennent des espaces de vie sociale bénéficiant d'emplacements stratégiques et de forts taux de fréquentation. D'un point de vue commercial, les gares sont des lieux particulièrement intéressants : 340 000 navetteurs traversent chaque jours la gare de Berne, 100 000 la gare de Bâle et 85 000 la gare de Lausanne.", Les CFF à plein régime, op. cit., p. 20.**

Ce vaste patrimoine immobilier joue d'ores et déjà un rôle non négligeable dans l'équilibre financier des CFF, avec en 2006, un surplus de 27,8 millions de francs suisses sur un bénéfice total de 259,4 millions, soit 10,7%. En 2004, cette contribution de la branche Immobilier au résultat global des CFF était même de 36%. Cette activité immobilière connaît d'ailleurs un essor très rapide, comme l'illustre le tableau 3.23.

**Tableau 3.23 - Résultats du groupe CFF par segment d'activité (en millions de CHF).**

|                           | 2002   | 2003  | 2004   | 2005   | 2006  |
|---------------------------|--------|-------|--------|--------|-------|
| Trafic de voyageurs       | 113,7  | 93,4  | 152,2  | 78,6   | 193,7 |
| Trafic marchandises       | -96,1  | -33,1 | -2,8   | -165,7 | -37,3 |
| Infrastructure            | 106,5  | 0,3   | 43,7   | 17,4   | 91,8  |
| Immobilier                | -      | -4,6  | 15,2   | 21,0   | 27,8  |
| Unités centrales          | -136,4 | -34,3 | -164,2 | -123,2 | -20,5 |
| Elimination intersociétés | -      | 3,2   | -1,4   | 5,6    | 4     |
| Bénéfice du groupe        | -12,0  | 24,9  | 42,6   | -166,3 | 259,4 |

Source : Rapport de gestion, CFF, 2002, 2004, 2006.

<sup>514</sup> Il est intéressant de noter qu'en la matière, les Suisses semblent s'inspirer des stratégies des entreprises ferroviaires japonaises qui, après la réforme de 1987, ont misé sur une politique de diversification, sur le modèle dit "Transport and Business" initié antérieurement par les seules compagnies privées. Voir Batisse (2001) et Aveline (2003).

<sup>515</sup> En 2003, Immobilier, la branche gestionnaire du patrimoine des CFF était le quatrième acteur du marché helvétique, en termes de chiffres d'affaires. Les CFF à plein régime, op. cit., p. 21.

Que nous apprend la régionalisation ferroviaire conduite en Suisse ? Tout d'abord, que l'excellence ferroviaire a un prix. Elle impose une implication soutenue des pouvoirs publics, dans le financement des infrastructures, mais plus globalement dans la définition d'une politique de transport coordonnant et programmant sur une longue période les efforts attendus de chaque acteur et de chaque mode. Ensuite, la régionalisation a imposé une pression concurrentielle sur l'opérateur historique et aux entreprises ferroviaires, tant en mettant fin au monopole des CFF, qu'en généralisant les contrats incitatifs qui font porter le risque industriel aux opérateurs. Cette pression concurrentielle, associée à une contractualisation fine et stratégique de la part de la Tutelle, s'est traduite par des résultats positifs tant pour les voyageurs que pour les contribuables. Enfin, face à ce nouveau contexte, l'opérateur historique a su, à force d'innovation organisationnelle et technique, améliorer sa productivité<sup>516</sup> et le service rendu, réduire ses coûts d'exploitation (notamment salariaux), mais également diversifier ses sources de croissance et de rentabilité.

Cette troisième mise en perspective, de la régionalisation ferroviaire, par comparaison avec les pratiques européennes, nous fait apparaître le "modèle économique SNCF-TER" comme original sur plusieurs points.

a) La régionalisation ferroviaire en France, tout en s'inscrivant dans une tendance européenne, s'en distingue profondément par le fait que très généralement le paysage ferroviaire régional y est tout à fait semblable au paysage des transports collectifs, avec une attribution des services sur la base soit d'une mise en concurrence par appel d'offre, soit de gré à gré.

b) L'exploitant ferroviaire historique français, dans sa position actuelle de monopole préservé sur le trafic régional, apparaît comparativement comme privilégié au regard de la situation qui prévaut dans la plupart des pays de taille comparable. La comparaison avec la Deutsch Bahn Regio en Allemagne, Ferrovie dello Stato en Italie ou British Rail au Royaume-Uni illustre que la régionalisation ferroviaire dans ces pays se conjugue avec la mise en concurrence effective de l'exploitant historique, ce qui n'est pas le cas en France.

c) Cette absence d'expérience de la concurrence sur le territoire national pourrait placer la SNCF dans une position d'infériorité par rapport aux autres compétiteurs européens lors de l'arrivée de la concurrence prévue par le règlement OSP. Nous ne le pensons pas, du fait que le management de la SNCF se prépare activement à l'arrivée l'ouverture du trafic de voyageurs (régional) à la concurrence, et que, en Europe, la SNCF s'est déjà confrontée à un environnement de concurrence en répondant aux appels d'offre, par le biais de sa filiale Keolis, par exemple au Royaume-Uni, en Allemagne<sup>517</sup> et au Pays-Bas<sup>518</sup>.

d) Le partage des risques retenu en France s'est voulu particulièrement protecteur de l'équilibre économique et social de la SNCF (initialement précaire), probablement pour permettre à cette vieille entreprise nationale de faire son apprentissage de ce nouvel environnement et des exigences de la culture de proximité et de la performance si éloignée de sa tradition centralisatrice et de sa culture technicienne.

<sup>516</sup> Voir Annexe 2, chapitre 1.

<sup>517</sup> A titre d'illustration, nous relèverons que Keolis a obtenu en 2009 le plus important appel d'offre jamais confié à un nouvel entrant en Allemagne, avec la gestion du réseau Hellweg dans la région de la Ruhr estimés à 5,5 millions de voyageurs annuels pour un chiffre d'affaires de 110 millions d'euros. (M. Fressoz, 2009, *Transport Public*, n°1094, septembre, pp. 56-58).

<sup>518</sup> A titre d'illustration de cette stratégie de la SNCF, nous relèverons sur le site de Keolis, les éléments suivants : "Le train. Une place naturelle pour Keolis. [...] Depuis 1997, Keolis est ainsi devenu un opérateur ferroviaire important dans quatre pays d'Europe où il gère aujourd'hui 2 843 km de voies." <http://www.keolis.com/rubrique/page.asp?id=3&idr=TRA>, consulté le 30/07/2008.

## Conclusion du chapitre 3

---

Nous avons, dans ce chapitre, questionné la nature du choix français de réforme du transport régional de voyageurs voulu par le Législateur au travers de la loi SRU, en prolongement de la LOTI qui conférait à la SNCF le monopole d'exploitation sur le réseau national. Nous nous sommes tout particulièrement attachés à déterminer la nature du "modèle économique SNCF-TER" sous jacent à cet environnement institutionnel particulier.

Nous avons d'abord observé que le Législateur en France, a retenu, pragmatique<sup>519</sup>, un cadre légal ouvert. Fidèle au principe de "mise sous pression" progressive de l'opérateur ferroviaire historique, le Législateur a veillé à laisser de larges initiatives aux parties contractantes, permettant ainsi de concilier les intérêts, en partie contradictoires, des Régions et de la SNCF. Il en résulte un "modèle économique TER" original, cohérent avec l'histoire administrative, très jacobine, de notre pays, non déstabilisateur de l'équilibre économique (précaire) de l'exploitant ferroviaire, mais faisant prendre aux Régions, nouvelles autorités organisatrices de transport, le risque de subir des comportements opportunistes de leur prestataire "obligé", en raison de la forte asymétrie informationnelle initiale entre elles et l'exploitant ferroviaire. Devons-nous voir dans la forte augmentation du coût de la politique TER pour les finances régionales la traduction de ce risque ? En 2007, le compte SNCF-TER sollicite les contributions publiques pour un montant de presque 3 milliards d'euros, soit presque 50% de plus qu'en 2002. En masse, son impact sur les finances régionales est considérable, désormais premier ou deuxième budget des Régions, la *charge nette* pour les budgets régionaux, bien que très disparate, s'est accrue considérablement, de 15% par an en moyenne entre 2002 et 2007 (inflation non déduite). Dans l'attente d'une analyse plus fine des déterminants de cette augmentation, que nous espérons de la mesure des frontières de prix avec la méthode des comptes de surplus, nous ne concluons pas.

En comparaison avec les pratiques de contractualisation généralement observées en transports publics urbains en France, le "modèle économique SNCF-TER" s'avère respectueux d'un monopole historique adverse au risque. Le risque industriel est, en définitive, partagé avec les AO, tout comme le risque commercial. Quant au risque sur investissement, l'état d'obsolescence, tout particulièrement du matériel roulant, mais aussi des gares et de l'infrastructure, a progressivement amené les Régions à s'investir fortement dans ces domaines, leur faisant lourdement supporter ces charges, peu compensées par l'Etat. Face à ces trois risques, la grande liberté accordée aux co-contractants, a amené à un partage des risques, à l'observation, bien différent d'une Convention à l'autre.

Enfin, au regard des modalités retenues par les réformes du transport ferroviaire régional de voyageurs mises en place par nombre de pays voisins, l'acte I de la régionalisation ferroviaire française témoigne d'un choix plutôt rétif à la concurrence. Plus précisément, par comparaison, la situation de la France apparaît originale, fermée aux dynamiques de la concurrence pour l'attribution des contrats, et assez peu incitative dans la nature même de ces contrats.

---

<sup>519</sup> Nous soulignerons à nouveau combien le choix de réforme effectué en France s'oppose diamétralement à celui du Royaume-Uni. Alors que le premier a fait le pari d'une modernisation et d'une ouverture à la concurrence "pas à pas", le second, à l'inverse, optant pour une logique de "big bang", a poussé le plus loin possible la désintégration de l'opérateur historique. Une comparaison de ces deux extrêmes est de ce fait intéressante.

En conclusion de cette approche comparative, nous serons tenté de faire notre le propos du député européen Gilles Savary (2004)<sup>520</sup>. La loi SRU, et donc la reconnaissance aux collectivités territoriales régionales des prérogatives d'autorités organisatrices de transport jusqu'alors monopolisées par l'Etat, est certes une étape importante, mais elle ne permet pas encore d'assimiler la régionalisation ferroviaire à la française à ce qui se passe dans de nombreux autres pays de l'UE depuis le milieu des années 1990.

***"En effet, la loi française confère aux opérateurs historiques nationaux – SNCF et RATP essentiellement - un rôle de monopole fonctionnel en en faisant des interlocuteurs uniques et exclusifs des autorités organisatrices locales. Ailleurs, dans au moins 8 pays de l'UE sur 15 (Allemagne, Danemark, Finlande, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suède), les collectivités locales sont non seulement compétentes en matière de transports ferroviaires régionaux, mais elles sont souveraines dans le choix de leurs opérateurs qui peuvent être indifféremment publics ou privés [...]."***<sup>521</sup>

Aux dires de l'auteur, la loi SRU laissait donc la France à la croisée des chemins, dans une position très inconfortable, vis-à-vis de ses partenaires européens. En effet, comment ces derniers pouvaient-ils durablement accepter ce double jeu des autorités françaises, "monopoleur à l'intérieur, compétiteur à l'extérieur" ? Habilleusement, l'auteur relevait combien tant la SNCF, avec Kéolis, que la RATP, avec Transdev, sont activement présentes à l'étranger, au côté de groupe privé comme Véolia, avec Connex. Il importe, en définitive, de choisir entre un projet industriel dans un cadre concurrentiel européen ou le maintien d'un monopole national. Le règlement OSP va finalement amener la France, peut-être en partie malgré elle, à dépasser très prochainement ce dilemme.

Ceci étant, ce choix de "mise sous pression" progressive était peut-être, initialement, le seul réaliste dans le contexte français de forte tradition centralisatrice, de culture technique et de forte tradition d'entreprise et de service public ?

Au-delà du schéma contractuel commun maintenant explicité, la grande diversité conventionnelle que nous avons commencé à observer, rend une approche globale insuffisante. La compréhension, en profondeur, du "modèle économique TER" nous impose donc de décoder les formes organisationnelles particulières inscrites dans la diversité des Conventions bilatérales.

## Chapitre 4. La régionalisation ferroviaire en pratique. Proposition de décryptage des arrangements institutionnels Régions / SNCF

***"[...] l'économie se rapproche plus d'une "science du contrat" que d'une "science du choix". [Ainsi, le "scientifique", tout comme l'économiste, doivent assumer***

---

<sup>520</sup> Gilles Savary était alors Vice-président de la Commission Transports et Politique Régionale du Parlement Européen.

<sup>521</sup> Savary G., (2004), "La régionalisation ferroviaire française sous pression du marché intérieur européen", *Revue Générale des Chemins de Fer*, p. 103.

*un rôle différent.]<sup>522</sup> De ce fait, le maximisateur doit être remplacé par l'arbitre, cet étranger qui essaye d'établir des arbitrages entre des revendications conflictuelles". James Buchanan (1975, p. 229), cité par O. Williamson (1994), p.48.*

## Introduction du chapitre 4

---

Dans la perspective de l'économie des contrats, et en proximité avec la théorie néo-institutionnaliste, nous viserons dans ce chapitre à éclairer les arrangements institutionnels inscrits dans les conventions d'exploitation et de financement du TER, liant la SNCF et les AO de transport régionales.

Nous commencerons par proposer une initiative méthodologique, inspirée de la théorie de la firme et de la co-traitance, mais aussi de la théorie néo-institutionnaliste, à partir de laquelle nous obtiendrons une matrice d'analyse des formes de gouvernance<sup>523</sup> à l'œuvre dans la régionalisation ferroviaire française (4.1.). Nous appliquerons ensuite cette grille d'analyse de la gouvernance Région / SNCF pour décoder les particularités des arrangements institutionnels TER sur l'échantillon des sept Régions engagées depuis la phase d'expérimentation du processus de régionalisation ferroviaire (4.2.).

Il en ressortira trois résultats. Le premier souligne que la régionalisation ferroviaire s'est, dès le départ, traduite par des configurations contractuelles bien différentes, clairement marquées de l'empreinte de chaque Région, de sa stratégie, de ses ressources mobilisables et de l'histoire de ses relations avec la SNCF<sup>524</sup>. Le second retrace combien, au regard de notre matrice interprétative, les formes de gouvernance TER présentent généralement des profils hybrides associant des clauses à l'identité théorique disparate. Enfin, une perspective diachronique atteste que le conventionnement Région / SNCF est une matière en constante évolution, en raison de la recherche perpétuelle d'un point d'équilibre sans cesse modifié par de puissants effets d'apprentissage organisationnels au bénéfice des Régions<sup>525</sup>.

Pour reprendre la terminologie de la théorie néo-institutionnaliste, après avoir mis en perspective "l'environnement institutionnel" du service public de transport régional de voyageurs en France depuis 2002, il importe de décoder les "arrangements institutionnels" spécifiques à chaque Région. En effet, la régionalisation ferroviaire en France accorde une très large place à l'autonomie contractuelle des parties, les Régions, en tant qu'AO, et la SNCF, en tant que prestataire de service, en situation de monopole.

<sup>522</sup> *Non repris par Williamson, traduit et rajouté par nous.*

<sup>523</sup> Le concept de "governance" est central à l'analyse d'Oliver Williamson. Cet auteur le définit comme "le cadre contractuel explicite ou implicite dans lequel se situe une transaction (marchés, firmes et modes intermédiaires – comme par exemple, le franchisage" (1981, p. 1544). Cette notion aurait pu être traduite par les termes de "gestion" ou de "régulation" ou de "gouvernement", mais les traducteurs ont fait le choix de conserver l'anglicisme "gouvernance".

<sup>524</sup> Pour une très intéressante analyse, dans une optique de sciences politiques, voir A. Faure (2007). Ce dernier montre, sous l'éclairage du concept de sentier de dépendance ("path dependence", Pierson, 2000), combien les orientations ferroviaires actuelles des Régions sont très largement imprégnées de l'histoire des initiatives et des négociations avec la SNCF.

<sup>525</sup> Nous retrouvons ici la problématique de l'approche transactionnelle qui, selon E. Brousseau (2000), met l'accent sur les problèmes de gouvernance dans un contexte où les divergences d'intérêt entre les parties sont un problème majeur à résoudre. Selon lui, canaliser et harmoniser les intérêts constitue une dimension fondamentale des structures de coordination, trop souvent ignorée dans la littérature économique. L'approche transactionnelle, fidèle au principe de minimisation des coûts de coordination, tend à fournir un cadre unifié d'analyse des liens entre problèmes de coordination, dispositifs de gouvernance et résultats.

Les Régions ont-elles mis à profit cette liberté contractuelle ? Dans quelle mesure ? Sous quelle forme ? Dans quels domaines ? Quels sont les "modes de gouvernance" du transport régional de voyageurs ?

Répondre à ces questions suppose la mise en place d'une méthodologie particulière que nous exposerons dans un premier temps, puis nous présenterons les résultats auxquels nous avons abouti à partir de notre étude des sept Régions expérimentatrices, prises comme échantillon.

Mais auparavant, nous exposerons les hypothèses qui guideront cette recherche. Nous supposons que :

a) La relation contractuelle SNCF/ Régions s'apparente à une relation de **sous-traitance**. Les Régions sont dans le rôle de donneur d'ordre, la SNCF, dans celui de sous-traitant unique devant mettre en œuvre un cahier des charges.

b) La nature constitutive de la relation Régions / SNCF est de type **partenarial**.

Cette situation de **coopération**<sup>526</sup> nous conduit à suggérer que leur relation comporte nécessairement une dimension de **co-traitance**.

c) Les deux co-contractants, la SNCF et les Régions, sont entrés dans un **processus d'apprentissage** ("learning by cooperating") de leur place et de leur rôle respectifs. Les contractualisations initiales sont donc appelées à connaître de significatives modifications au cours du temps.

## **1. Théories des contrats, de la sous-traitance et méthodologie**

---

Ce premier temps, visant à exposer les choix théoriques et méthodologiques qui nous guideront pour explorer les Conventions TER, se déroulera en trois étapes : la présentation de l'hypothèse de co-traitance sur laquelle repose cette recherche (1.1.) ; l'exposé des fondements théoriques de la matrice de lecture des contrats par référence à trois modes de coordination, l'autorité, l'incitation et la confiance (1.2.) ; et, enfin la présentation de notre méthodologie proprement dite (1.3.).

### **1.1. Des théories des contrats à l'hypothèse de la co-traitance**

L'analyse des contrats est riche de plusieurs théories concurrentes. La théorie des coûts de transaction (TCT) nous semble être la plus appropriée à notre objet et à notre interrogation, du fait de ses hypothèses et de son questionnement. Après en avoir présentée les contours, nous exposerons le choix de l'hypothèse de co-traitance comme point de départ de notre proposition méthodologique appliquée à l'étude de la contractualisation Région / SNCF.

#### **1.1.1. La piste de la théorie des coûts de transaction**

<sup>526</sup> Le terme de coopération, appliquée aux relations interentreprises, mérite d'être précisé. E. Brousseau (2000, p. 1) souligne que "derrière ce mot unique, se cachent en réalité plusieurs concepts alternatifs : la coopération est tantôt envisagée comme une attitude (*i.e.* ne pas être opportuniste), tantôt appréhendée comme un mode de coordination alternatif au marché et à la hiérarchie, tantôt perçue comme un type de transaction spécifique par lequel on n'échange pas simplement des produits et des services, mais on participe conjointement à un processus de production." Ces trois significations nous semblent pouvoir être présentes dans la gouvernance de la relation SNCF/ Régions.



La TCT occupe une place bien particulière dans l'ensemble de l'économie des contrats<sup>527</sup>. A la différence des autres conceptualisations, elle retient deux hypothèses comportementales qui la différencient, celle de rationalité limitée et celle d'information incomplète et asymétrique (opportunisme). De ce jeu d'hypothèses, il résulte une problématique spécifique, centrée sur l'analyse des institutions à même de faire exécuter les dispositions des contrats ("enforcement") en situation d'incomplétude contractuelle. La TCT, renouvelé, principalement par O. Williamson (1985, 1986, 1991, 1996), puise ses racines dans une vaste généalogie. Elle emprunte tant à R. Coase (1937) pour les formes de coordination marché/organisation et sa théorisation de la firme, qu'à J. R. Commons (1934), pour la notion capitale de transaction, qu'à H. Simon (1947, 1959) pour la notion de rationalité limitée, à J. K. Arrow (1987), pour celle d'information et d'échec du marché, et enfin à A. D. Chandler pour celle d'innovation organisationnelle. Cette théorie, à la différence des autres visions contractuelles de la firme, telles que la théorie de l'agence, accorde une grande importance au processus intertemporel du déroulement des relations contractuelles ("process matters").

Précisons le propos, en revenant d'abord sur les fondements micro-analytiques de la TCT, avant d'exposer le cadre d'analyse des transactions et la typologie des formes contractuelles qu'elle propose.

Williamson, à la suite de Simon, considère que le réalisme des hypothèses de comportement est essentiel. Sa première hypothèse, concernant la capacité cognitive des acteurs, postule que la capacité et les connaissances des individus et des organisations sont limitées. Il en résulte une situation où les agents sont dans l'impossibilité de définir *ex ante* l'ensemble des obligations correspondant aux différents "états du monde" possibles. Cette situation d'incomplétude contractuelle fait des conditions du déroulement *ex post* du contrat une dimension essentielle de l'analyse. Elle ouvre également la possibilité de comportements opportunistes.

Sa deuxième hypothèse concerne la nature de l'information, supposée incomplète et asymétrique. Il résulte pour les acteurs de larges possibilités de comportements de recherche de leur intérêt personnel, faisant appel à des actions de dissimulation, de déformation ou même de falsification de l'information échangée entre eux. En pratique, les partenaires sont supposés ruser, tricher, ou plus simplement, ne pas honorer les engagements pris. Ce risque permanent de comportements opportunistes conduit à une élévation des coûts de transaction, et notamment de négociation et de supervision du contrat.

A partir des hypothèses précédentes, O. Williamson s'intéresse à toutes les formes organisationnelles d'échange possibles, les "structures de gouvernance".<sup>528</sup> Selon cet auteur, les formes efficaces de transaction varient principalement en fonction de trois éléments, la spécificité des actifs, l'incertitude comportementale et de la fréquence des transactions qui, combinés, déterminent un certain niveau de coûts de transaction.

La spécificité des actifs<sup>529</sup> est la notion centrale de la TCT. C'est elle, plus que la fréquence des transactions, qui change radicalement la relation entre les agents. En présence d'actifs spécifiques, la transaction ne peut plus être *ni anonyme, ni*

---

<sup>527</sup> Pour une présentation synthétique des théories des contrats considérés comme des mécanismes inter-individuels de coordination, voir Eric Brousseau (1993a, 1993b) ou Brousseau et Glachant (2000, 2002). Dans Brousseau (1993b), l'auteur distingue les apports et les limites des trois approches économiques principales des contrats, la théorie de l'agence, la théorie néo-institutionnelle des coûts de transaction et la théorie des conventions. Il répond également aux deux questions, "pourquoi" et "comment" des contrats.

<sup>528</sup> Pour une description des types de gouvernance, voir Williamson (1994, pp. 99-106).

*purement instantanée*. Il se crée un *lien de dépendance personnelle durable* entre les parties qui conduit à une série de problèmes quant à l'organisation de leurs relations tels le contrôle du comportement et du respect des engagements ou la définition des règles de partage des résultats de la coopération.

- L'incertitude pesant sur la transaction est également une notion à prendre en considération. L'incertitude la plus problématique pour l'analyse des transactions, dans l'optique de la TCT, est celle qui concerne l'action des agents, et plus spécifiquement leurs comportements stratégiques.
- Enfin, Williamson caractérise toute transaction par une troisième dimension, sa fréquence (unique, occasionnelle, récurrente). Combinée à la présence d'actifs spécifiques, une fréquence élevée amènera à la mise en place d'une organisation contractuelle spécifique.

Sur la base de ces fondements micro-analytiques, la TCT s'attache à expliquer la diversité des formes d'organisation. Williamson suppose que les acteurs retiennent la forme organisationnelle de la transaction (le contrat) la plus efficiente, c'est-à-dire celle qui minimise les coûts de réalisation du contrat, donc les coûts de transaction. Par coût de transaction, il entend tant les coûts *ex ante*, de négociation, d'écriture du contrat, de recherche de partenaire et de mise au point des garanties contractuelles, que les coûts *ex post*, de contrôle et pilotage des arrangements contractuels, de renégociation et de rupture. Son analyse de l'échange dépasse ainsi de très loin celle proposée par la théorie néoclassique standard qui suppose que les coûts de fonctionnement d'un marché ou d'une transaction sont nuls.

La figure 4.1 expose les principales "structures de gouvernance" mise en avant par cette théorie.

|                        |        | Caractéristiques des actifs                  |                                                    |                     |
|------------------------|--------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------|
|                        |        | Non spécifique                               | Mixte                                              | Idiosyncrasique     |
| Fréquence des échanges | Faible | Gouvernance du marché<br>(Contrat classique) | Gouvernance trilatérale<br>(Contrat néo-classique) |                     |
|                        | Forte  |                                              | Gouvernance bilatérale<br>(Contrat personnalisé)   | Gouvernance unifiée |

Figure 4.1 - Les structures de gestion efficiente chez Williamson.

Source : D'après Williamson, (1994), p. 106.

La typologie des structures de gestion efficiente proposée par Williamson (1986) repose sur trois types de contrats, le "contrat classique", le "contrat néo-classique" et le "contrat personnalisé".

- Par "contrat classique", Williamson entend les contrats qui correspondent aux échanges par les mécanismes traditionnels de marché, c'est-à-dire ceux qui reposent

sur une transaction ponctuelle dont l'objet est parfaitement délimité et, où toutes les éventualités sont prévues. Dans cette configuration, l'identité des parties importe peu et la relation contractuelle est impersonnelle.

- Le "contrat néo-classique" est marqué par deux caractéristiques, une relation de long terme et un fort degré d'incertitude. Sous ces hypothèses, le contrat ne peut prévoir ni l'ensemble des éventualités ni les adaptations qui seront nécessaires. Ce contexte donne prise à des comportements opportunistes de la part des co-contractants, pouvant occasionner des conflits dans la mise en place du contrat. Une solution consiste à s'en remettre à l'arbitrage d'un tiers. En raison de son incomplétude, ce type de contrat implique une certaine flexibilité, ainsi qu'un certain degré de confiance entre les parties.
- Le "contrat personnalisé" se traduit par la longue durée et la grande complexité des liens entre les parties. Ce contexte donne lieu à des relations personnalisées et durables, qui prennent en compte les caractéristiques de chaque partenaire. Ces relations se construisent progressivement et s'organisent autour de normes qui, jouent un rôle tout aussi, si ce n'est plus important, que l'accord initial. Ce contrat peut prendre deux formes, soit l'internalisation (la structure unifiée), soit une structure bilatérale ("bilateral governance") qui maintient l'autonomie des parties.

En pratique, la TCT a été amenée à concentrer son analyse sur ce dernier type d'organisation, les structures bilatérales, très fréquentes dans nos économies, sous forme de relations de sous-traitance, de partenariat, de délégation de service public<sup>530</sup> ou encore d'alliances entre firmes<sup>531</sup>. Exprimée dans la conceptualisation de la théorie des coûts de transaction, notre hypothèse de co-traitance s'apparente à la notion de "structure bilatérale" ("bilateral governance"), situation où les échanges ont une fréquence élevée et dans laquelle les actifs sont moyennement spécifiques.

Toujours dans la terminologie de Williamson, il est possible d'évoquer la sous-traitance voire la co-traitance comme une illustration des "formes organisationnelles hybrides" (Ménard, 2003b). Ces dernières, les "formes organisationnelles hybrides", constituent une catégorie intermédiaire de transactions, entre celles qui peuvent être traitées par la coordination assurée par le marché et les prix, et celles qui accordent la supériorité à une coordination par l'organisation et le principe de hiérarchie. Cette famille diversifiée d'arrangements, qui repose sur un degré moyen de spécificités des actifs, comprend des contrats interentreprises de long terme, des entreprises en réseau, les franchises, etc. La coordination de ces dernières se caractérise par la préservation de l'autonomie juridique des parties qui préservent distincts leurs droits de propriété, mais qui structurent au moins une partie de leurs transactions en ayant recours à des mécanismes autres que le système de prix et qui pour ce faire mettent en commun des ressources. Selon C. Ménard (2003b), le pilotage de ces "formes organisationnelles hybrides" serait assuré par le principe d'autorité, distinct de la relation hiérarchique et de la relation par les prix. Sa principale caractéristique serait l'intentionnalité dans la délégation, par des entités juridiquement distinctes, du pouvoir de décision sur une sous-classe de leur domaine d'action. Selon l'auteur, les modalités d'exercice de l'autorité seraient très vastes et pourraient recouvrir tant l'influence (basée sur la compétence ou l'histoire), que la confiance (et la coopération sous contrainte de réputation), le leadership ou encore, le "gouvernement privé", soumettant l'ensemble des parties à des règles acceptées d'un commun accord.

<sup>530</sup> Defeuilley C. (1998) ; Ménard C. et Saussier S. (1998 ; 2003) dans le secteur de l'eau ; Yvrande-Billon A. dans le cas des chemins de fer britanniques (2002, 2008).

<sup>531</sup> Voir notamment Ménard C. (1997 ; 2003b).

Cette conceptualisation nous semble intéressante et appropriée à notre objet en raison des caractéristiques même de la transaction (forte incertitude, fréquence élevée, actifs moyennement spécifiques) qui conduisent à un certain risque d'opportunisme en faveur de l'opérateur ferroviaire. Cependant, la difficulté d'opérationnaliser précisément la notion d'actifs spécifiques et de coût de transaction<sup>532</sup> nous amènera à orienter notre recherche d'une méthodologie vers les théories de la firme, et plus particulièrement de la co-traitance.

### **1.1.2. L'hypothèse de la co-traitance : une piste féconde**

Nous ferons le choix, *a priori* original, de traiter la relation contractuelle Régions / SNCF comme une relation de sous-traitance, et plus exactement de co-traitance. L'étude de la sous-traitance rejoint la problématique, déjà ancienne, de l'alternative entre "faire et faire-faire" proposée initialement par R. Coase (1937). Alors que le marché apparaissait comme la seule forme de coordination économique efficiente, Coase démontre que la firme et le marché constituent deux modalités distinctes de coordination économique. Dans la firme, la coordination, dite administrative, se caractérise par appel à la "hiérarchie" ; le marché, lui, donne lieu à une coordination décentralisée, assurée par les mécanismes des prix. R. Coase explique cette substitution possible de la firme au marché, par le fait que le recours au marché entraîne des coûts, coûts de "découverte des prix adéquats" et "coûts de négociation et de conclusion des contrats"<sup>533</sup>. La firme apparaît quand la relation entre les agents ne prend plus la forme de contrat à court terme, mais que s'imposent des relations à long terme rendant impossible la spécification dans le contrat initial de tous les détails de la prestation. *L'incertitude* et les problèmes *d'accès à l'information* apparaissent alors comme les éléments clefs à l'origine des *coûts de transaction* et des *marchés incomplets*.

Face à cette incomplétude du contrat, deux réponses théoriques apparaissent : l'internalisation de la firme ou la *quasi-intégration (sous-traitance)*. Dans ce deuxième cas, objet de notre propos, se pose la question essentielle de savoir comment obtenir l'accord des deux parties, l'acheteur et le vendeur. Selon B. Baudry (1995)<sup>534</sup>, économiste de la firme, l'analyse des relations interindustrielles révèle trois modes de coordination de la relation de sous-traitance, par l'autorité, par l'incitation et par la confiance. Nous chercherons à spécifier, pour chacune de ces trois formes de coordination, leurs caractéristiques, leurs soubassements théoriques et leur pertinence respective pour l'étude de la relation Régions / SNCF. Mais auparavant, il nous importe de préciser la définition de ces notions de sous-traitance, co-traitance et quasi-intégration.

<sup>532</sup> Faisant prévaloir les hypothèses de coopération et de co-traitance du service de transport régional de voyageurs, nous reprendrons les arguments d'E. Brousseau (2000, p. 4) selon lequel dans une relation de coopération, la spécificité des actifs est très relative. Selon cet auteur, si bien évidemment, toute relation de coopération implique des investissements matériels et immatériels spécifiques amenant à parler de spécificité temporelle, l'essentiel de la connaissance produite dans le cadre de cette relation bilatérale peut être redéployée et ré-agencée avec d'autres partenaires. Ainsi pour Brousseau (2000, p. 4), au-delà de ces coûts de réagencements, "la valeur de la connaissance accumulée dans le cadre d'une relation spécifique n'est jamais totalement perdue. Ce que perdent les parties en cas de changement de partenaires c'est la valeur de la connaissance mutuelle acquise à travers les interactions (learning by cooperating) [...]". Au-delà de cette dimension, nous ne disposons que de trop peu d'informations sur la nature véritable de la propriété des matériels roulant sollicités par les services TER. Faute de pouvoir pousser plus loin l'analyse, délicate, de la spécificité des actifs TER propres à chaque AO et à la SNCF, nous ne solliciterons pas la notion de "structure bilatérale" propre à Williamson pour qualifier la relation Région / SNCF.

<sup>533</sup> Cette perspective sera reprise ultérieurement par O. Williamson (1985a) qui parlera de coûts de transaction.

<sup>534</sup> Baudry B., (1995), *L'économie des relations interentreprises*, Paris, La Découverte, Repères n°165, pp. 4-5.

Nous emprunterons notre définition de la sous-traitance à A. Silem<sup>535</sup>, qui en fait un cas particulier de l'impartition.

***"L'entreprise a comme alternative : "faire ou faire faire". [...] Dans l'option du faire faire, on parle d'impartition. Celle-ci recouvre toutes les formes de relations interentreprises allant de la fourniture d'une pièce spéciale, répondant à un besoin précis des entreprises, à la concession, en passant par la cotraitance, la sous-traitance et la commission. On notera que la cotraitance est une coproduction avec partage des responsabilités dans la réalisation d'un projet, alors que, dans la sous-traitance, le "preneur d'ordre" réalise une opération ou une tâche conformément aux cahiers des charges remis par le donneur d'ordre.", A. Silem, (1991), pp. 560-561. Soulignés par nous.***

L'analyse économique standard précise également que le recours à la sous-traitance s'explique par deux objectifs, disposer d'un savoir-faire spécialisé non disponible en interne (*sous-traitance de spécialité*) ou bien pouvoir répondre à un excédent de demande (*sous-traitance de capacité*).

Au regard de ces définitions, les relations contractuelles Régions / SNCF, s'apparentent davantage à une co-traitance qu'à une relation de sous-traitance ordinaire. La régionalisation ferroviaire implique en effet, à la fois co-production et partage des risques et des responsabilités, et donc de la rente associée à la relation. L'opérateur ferroviaire historique n'a pas seulement vocation d'exploiter, pour le compte des Régions, le service de transport régional de voyageurs, mais participe aussi à sa définition aux côtés des AO régionales.<sup>536</sup>

La notion de "quasi-intégration", centrale dans les travaux du japonais M. Aoki (1986, 1988), nous amène à une conclusion similaire. Selon cet auteur, les relations inter-firmes, qui sollicitent une relation de sous-traitance durable sur un mode coopératif, aboutissent à d'importantes innovations organisationnelles et relationnelles profitables aux deux parties. La durée de la relation est, pour cet auteur, une condition essentielle à la constitution de quasi-rente informationnelle, pour deux raisons. D'une part, seule la durée permet aux co-contractants de remplacer une stratégie, initialement non coopérative, basée sur des comportements opportunistes, par une stratégie coopérative basée sur l'investissement dans la relation. D'autre part, la durée rend possible des processus d'apprentissage et d'accumulation d'expériences porteurs d'une plus grande efficacité contractuelle.

Nous reprendrons également l'approche de B. Baudry (1995) qui, à la suite de J. Houssiaux (1957), opère une utile distinction entre "quasi-intégration verticale" et "quasi-intégration oblique"<sup>537</sup>. Par la notion de quasi-intégration, Houssiaux (1957) entend toute relation qui n'est ni pure transaction de marché, ni une transaction totalement internalisée au sein de la firme. Une quasi-intégration peut être horizontale, si elle concerne deux firmes situées au même stade de production, ou verticale, dans le cas contraire.

---

<sup>535</sup> Silem A., (1991), *Encyclopédie de l'économie et de la gestion*, Paris, Hachette Education, pp. 560-561.

<sup>536</sup> Nous avons souligné, dans le chapitre précédent, combien la loi SRU prévoit que la SNCF doit s'impliquer aux côtés des Régions et les assister dans le développement des transports ferroviaires et collectifs sur le territoire régional. Le texte prévoit aussi que la SNCF doit assurer des prestations d'études, de conseil, d'ingénierie et d'assistance relevant de l'exploitation du service.

<sup>537</sup> Houssiaux J., (1957), "Le concept de 'quasi-intégration' et le rôle des sous-traitants de l'industrie", *Revue Economique*, n°2, mars, pp. 221-247.

***"Dans le cas de la "quasi-intégration verticale", le client, appelé "donneur d'ordres", maîtrise totalement la conception du produit et la transmission de l'information s'effectue de manière verticale. Cette configuration correspond à la sous-traitance stricto-sensu. Le sous-traitant ne dispose ainsi d'aucune initiative. La "quasi-intégration oblique" traduit le fait que la conception du produit est le fruit d'une "collaboration" entre le client et le fournisseur : [A l'extrême] le client se contente de préciser les spécificités fonctionnelles du produit, laissant la conception au vendeur (encore appelé sous-traitant / fournisseur), comme c'est le cas, par exemple, des équipementiers de l'automobile." B. Baudry, (1995), Soulignés par nous.***

Par l'accent mis sur l'irremplaçable collaboration des deux parties, cette définition de "quasi-intégration oblique", nous apparaît également bien adaptée pour traduire la spécificité de la relation entre les Régions et la SNCF.

Ainsi, quelle que soit la terminologie retenue, "cotraitance", "quasi-intégration oblique", "gouvernance bilatérale" ou "formes organisationnelles hybrides", il apparaît que la nature de la relation entre les Régions et la SNCF est spécifique et incorpore une large composante de coopération.

Cette conclusion est d'importance à trois titres. Premièrement, elle vient conforter deux de nos trois hypothèses initiales, celle de co-traitance et celle de coopération. Coopération d'abord, dans le sens où les co-contractants (SNCF et Régions) "acceptent un certain degré d'obligation et fournissent en contrepartie un certain degré de garantie quant à leur conduite future"<sup>538</sup>. Co-traitance également, par le fait que les deux parties s'engagent, par des interactions fréquentes, à une prestation de service "sur mesure", et au final co-produisent le service de transport régional de voyageurs<sup>539</sup>. En deuxième lieu, cette conclusion souligne les limites de l'approche économique standard et contribue à légitimer nos emprunts à la théorie institutionnaliste. Impossible de considérer que les relations entre les Régions et la SNCF s'apparentent à une relation d'échange de type classique (au sens de Williamson) où les acteurs possèdent, chacun, une parfaite connaissance des caractéristiques du produit. Troisièmement, cette conclusion légitime le recours aux théories des relations inter-firmes auquel nous allons nous livrer.

Il nous importe maintenant, à partir de cette notion de co-traitance, de définir une matrice de lecture des conventions TER. Cette démarche s'inspirera largement de l'initiative méthodologique proposée par B. Baudry.

## **1.2. Une grille d'analyse des conventions TER : Autorité, Incitation et Confiance**

Selon B. Baudry (1992 ; 1995, chap. 2), il est possible de fonder une analyse des modes de coordination inter-firmes, à partir des notions d'autorité, d'incitation et de confiance, chacune d'elle constituant une forme pure de coordination. Ces trois formes de coordination se différencient par des caractéristiques particulières fortes, tant sur le plan de la durée du contrat, du mode de commandement sollicité, du type de sanction encourue, de la philosophie de l'action retenue et des conditions propices à une application pertinente.

<sup>538</sup> Cette proposition renvoie à la définition de la coopération interfirmes donnée par Richardson (1972, p. 886). Ce dernier étant aux dires de B. Baudry (1995, p. 32) le fondateur de la reconnaissance de la coopération interfirmes.

<sup>539</sup> Nous retrouvons la définition de la coopération proposée par E. Brousseau (2000, p. 2). Selon ce dernier, la coopération se présente comme une forme particulière de transaction par laquelle il y a co-crédation de ressource.

La proposition de B. Baudry s'inspire étroitement des thèses de G. Richardson (1972). Selon ce dernier, dépassant la dichotomie firme / marché proposée par R. Coase (1937), la coordination des activités économiques, et tout particulièrement celles des relations inter-entreprises, peut s'opérer par trois modes de coordination : la direction (organisation), le marché (mécanisme des prix) et la coopération (planification *ex ante*).

En pratique, ces trois formes de coordination se combinent plus qu'elles ne s'opposent. Par exemple, quand la confiance est mise à mal, l'autorité est à même de se déployer et de renvoyer les contractants à l'épreuve marchande. L'autorité peut se combiner à l'incitation en associant des directives (précisant les objectifs à atteindre), des mécanismes d'incitations financières et un contrôle externe par une agence de certification.

Cette initiative méthodologique, modifiée et complétée pour l'adapter à notre objet, nous a amené à définir une typologie des formes de coordination que nous synthétiserons dans le tableau 4.1, avant d'en préciser les fondements théoriques et d'en discuter l'adéquation avec notre objet, la relation SNCF / Régions.

**Tableau 4.1 - Types et dispositifs de coordination d'une contractualisation sous forme de sous-traitance.**

|                                      | <b>Autorité</b>                                                                                                                         | <b>Incitation</b>                                                                                      | <b>Confiance</b>                                                            |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| <b>Durée du contrat</b>              | Court terme                                                                                                                             | Moyen terme                                                                                            | Long terme                                                                  |
| <b>Mode de commandement</b>          | - Directives précises - Contrôles bureaucratiques et hiérarchiques : - Conformité résultat / objectif - Conformité du processus - Coûts | - Intéressement financier - Système d'Assurance Qualité                                                | Engagements contractuels = valeur d'obligation morale                       |
| <b>Type de sanction prédominante</b> | - Intégration modulée - Entrée d'outsiders - Perte du contrat                                                                           | - Bonus-malus - Pénalités financières                                                                  | Perte de réputation                                                         |
| <b>Levier</b>                        | Contrainte                                                                                                                              | Intérêt (financier) / Calcul coûts - avantages                                                         | Coopération                                                                 |
| <b>Conditions d'application</b>      | - Marché libre / Concurrence - Possession d'actifs spécifiques par le donneur d'ordres                                                  | - Conflit d'intérêt entre le principal et l'agent - Asymétrie informationnelle aux dépens du principal | - Contexte socio-géographique commun - Relations personnelles - Réciprocité |

Source : Inspiré de Baudry B., (1995), p. 99.

### **1.2.1. La coordination par l'autorité**

J. K. Arrow (1976) avait montré que plus les intérêts divergent, plus l'information diffère et plus la solution d'autorité apparaît comme un instrument de coordination efficace.

Le profil de coordination par l'autorité se déroule selon une séquence simple : contrat de court terme révocable □ directives □ contrôles □ sanctions (reconduite du contrat ou perte du marché). La nature profonde de ce type de relation repose sur la contrainte ou plus précisément sur le transfert de pouvoir contraint du sous-traitant vers le donneur d'ordres. Ce mode de coordination est construit sur une conception taylorienne de la répartition des tâches entre firmes, sur un contrôle strict des directives prescrites et sur

une relation essentiellement marchande basée sur la contrainte. A l'extrême, ce mode de coordination serait le support idéal d'une relation de sous-traitance *stricto sensu*, c'est-à-dire de quasi-intégration verticale pour reprendre la terminologie de Houssiaux (1957). L'autorité permettant de rendre compatible les plans des parties et de réduire l'asymétrie informationnelle.

Le rôle de l'autorité comme mécanisme de coordination des activités économiques trouve ses fondements dans divers travaux, tant du côté des théoriciens des organisations que des économistes.<sup>540</sup> Pour les premiers, nous mentionnerons ceux, d'orientation différente, de Chester Barnard (1938) et de Max Weber (1922). Si le premier conçoit l'autorité comme consensuelle et horizontale, le second, au contraire, à travers son étude sur le modèle bureaucratique, insiste sur le caractère vertical de l'autorité, autorité fondée notamment sur la compétence, mais aussi sur des règles légales.

Du côté des économistes, la coordination par l'autorité trouve son point d'ancrage initial dans les travaux de R. Coase (1937). Recherchant une explication à l'existence des organisations (firmes) dans les économies de marché, où les mouvements de prix sont supposés assurer la coordination de la production et de l'échange, Coase aboutit à la proposition selon laquelle le caractère distinctif de la firme est l'autorité, exercée par l'entrepreneur. Plus récemment, J.K. Arrow (1976) voit dans l'autorité une valeur nécessaire et efficace pour réaliser la coordination des activités des membres d'une organisation, en particulier quand les intérêts des parties divergent ou que l'information diffère<sup>541</sup>.

La coordination par l'autorité prend tout son sens dans les travaux des auteurs de la théorie des coûts de transaction. Pour C. Ménard (1994), il importe d'établir une nette distinction entre les notions d'autorité et de hiérarchie. Si l'une et l'autre constituent deux formes différentes de la notion plus large de commandement, la "hiérarchie" se présente comme le noyau dur de la coordination dans une organisation intégrée reposant sur une asymétrie des droits de propriété, alors que "l'autorité" ne suppose pas de transfert de droits de propriété tout en permettant à l'une des parties de pouvoir imposer sa décision à l'autre. Selon C. Ménard (1997), l'autorité constituerait une forme gouvernance particulièrement appropriée aux formes organisationnelles "hybrides" (au sens de Williamson).

Quant à E. Brousseau (1993b), dans la perspective de la TCT, il propose une interprétation de l'utilité du recours à l'autorité comme mode de coordination en situation de contrats incomplets, situation où il n'est plus possible d'assurer la cohérence des décisions des agents par l'appel aux routines. Dans cette configuration, l'autorité apparaît comme une réponse pertinente à la problématique de l'économie de ressources en matière de prise de décision en environnement incertain.

***"Au même titre que les routines, l'autorité est un arrangement contractuel permettant de réaliser des économies de savoir. D'une part, elle est le gage de la flexibilité des contrats, ce qui permet, lors de leur signature, de ne pas être obligé d'envisager tous les futurs et toutes les solutions possibles. [...] De plus, l'autorité permet d'accélérer la prise de décision. [...] L'autorité procède d'un arrangement contractuel destiné à améliorer l'efficacité de la coordination par délégation de pouvoir de décision à certains protagonistes."***<sup>542</sup>

<sup>540</sup> Baudry B., Tinel B., (2003), "Une analyse théorique des fondements et du fonctionnement de la relation d'autorité intrafirme", *Revue Economique*, vol. 54, n°2, pp. 229-251.

<sup>541</sup> Arrow K., (1976), *Les Limites de l'organisation* (1974), PUF, Paris.

<sup>542</sup> Brousseau E., (1993b), *op cit.*, p. 34.



Cette proposition fait écho à la définition de l'autorité en tant que "droit de décider de la façon dont les actifs seront utilisés dans une éventualité non spécifiée dans le contrat initial" (Hart, Moore, 1990)<sup>543</sup>.

Même si l'autorité constitue un puissant moyen de coordination, tout particulièrement en situation de contrats incomplets, en permettant de gérer l'organisation physique de la production et de diminuer l'incertitude pour le donneur d'ordre, elle présente certaines limites qui *in fine* en réduisent la performance économique, en particulier si cette relation d'autorité est exercée dans un cadre hiérarchique rigide. Tout d'abord, l'autorité impose des coûts de contrôle élevés qui, en outre, supposent que le donneur d'ordres acquiert les compétences particulières à l'effectivité de ces contrôles.<sup>544</sup> De plus, la coordination par l'autorité permet au mieux le contrôle du résultat<sup>545</sup>, et encore avec retard, mais ne permet pas le contrôle des moyens ; l'exploitant conserve la possibilité de dissimuler des réserves de capacité et des gains de productivité. On retrouve la problématique de l'incitation à l'effort et de l'aléa moral du principal. Enfin, une relation d'autorité fondée sur un refus du donneur d'ordres de s'engager à long terme est source d'incertitude pour le sous-traitant et le conduit à piloter la production dans une logique de court terme. Cette incertitude est évidemment défavorable à toute politique d'investissement et interdit tout effort d'innovation du sous-traitant, notamment en matière de produit.<sup>546</sup> A terme, l'absence d'innovation organisationnelle rend impossible toute amélioration sensible de la qualité des produits. Ainsi, toute relation d'autorité exercée dans un horizon temporel court appauvrit la capacité d'efficience dynamique du système. La théorie des jeux, par la notion de dilemme du prisonnier, rend compte des limites des configurations non coopératives : n'étant pas assuré du renouvellement du contrat, chaque contractant s'investit peu dans la relation, cherchant à maximiser ses gains à court terme, ce qui en définitive fragilise la performance du contrat.<sup>547</sup>

Au-delà de ses limites endogènes en termes d'efficience et d'efficacité, le modèle autoritaire s'avérait peu adapté et inapplicable, à lui tout seul, dans le contexte initial de la relation SNCF / Régions. En 2002, les conditions de succès d'une coordination par un modèle pur d'autorité n'étaient pas réunies en France. Plusieurs obstacles s'y opposaient.

Le premier obstacle, et le plus déterminant, les Régions ne disposaient pas de la liberté de choix de l'opérateur et ne pouvaient faire jouer la concurrence entre offreurs. La SNCF était, alors pour les Régions, le seul prestataire de service de transport ferroviaire

<sup>543</sup> Cité par Brousseau E., (1993b), *op. cit.*, p. 32.

<sup>544</sup> Nous retrouvons ici, dans le cas de la relation SNCF / Régions, la problématique de la maîtrise de la compétence ferroviaire pour des Régions très nouvellement investies de cette compétence. A. Canet, "L'émergence d'une capacité d'expertise régionale" in Bonnet G. et alii., *La régionalisation des transports ferroviaires*, CERTU, ENTPE, Université Lyon 2, 2001.

<sup>545</sup> Il faut rappeler combien dans le domaine des "*inspection goods*", à la différence des "*experience goods*", pour reprendre la distinction établie par Mark Casson (1982), le contrôle ne peut s'opérer qu'après usage ; les dégâts éventuels, d'image ou monétaires sont donc irréversibles. On peut penser dans le cas des TER, aux retards, et plus encore aux suspensions de service, en particulier lors de mouvements de grèves, qui laissent souvent sans alternative les voyageurs ne disposant pas d'automobile.

<sup>546</sup> On retrouve ici les conclusions de D. Leborgne et A. Lipietz, (1988), "Deux stratégies sociales dans la production des nouveaux espaces économiques", CEPREMAP, n°8911. Ces auteurs évoquaient combien cette situation de quasi-intégration verticale freine toute initiative et tout effort technologique et qualifiaient de "quasi-intégration pauvre", en opposition avec une relation, qui contrairement à la première, favorise le développement des savoirs particuliers des firmes sous-traitantes, en partenariat avec les donneurs d'ordres.

<sup>547</sup> B. Baudry, (1995), *op. cit.*, pp. 68-70.

de personnes. La relation se présentait donc sous forme d'un monopole bilatéral. La SNCF n'avait pas à craindre l'entrée d'outsiders. Ce marché lui était totalement acquis. Il en allait différemment pour les liaisons routières TER, les Régions pouvant opter entre plusieurs prétendants (compagnies privées).

Second obstacle, les AO régionales ne possédaient pas les actifs matériels ou humains spécifiques nécessaires à la production du service de transport régional. Cette situation allait progressivement changer avec la prise en charge de la pleine propriété des matériels roulant acquis sur leur budget par les Régions elles-mêmes et avec la constitution d'une réelle capacité d'expertise régionale sur cette nouvelle compétence. Ces deux atouts, associés à la possibilité prochaine de mise en appel d'offre ouverte par le règlement OSP, changent désormais la donne. Les Régions bénéficieront de la possibilité de faire pression sur l'exploitant lors de la (re)négociation du contrat ou de le menacer de dénoncer le contrat en cours. En outre, les toutes prochaines expérimentations d'ouverture à la concurrence des lignes nouvelles permettront, de proche en proche, conformément au modèle de la concurrence par comparaison, d'estimer de plus en plus correctement les paramètres de production et donc d'améliorer le pouvoir de négociation des Régions.

Au total, les conditions qui prévalaient lors de la signature des Conventions TER de 2002 (et plus encore en 1997) ne permettaient guère aux Régions d'inscrire leur relation avec la SNCF dans une logique de coordination uniquement autoritaire. L'analyse économique a montré que cette orientation n'aurait été porteuse ni d'efficacité, ni d'efficience économiques. A ce niveau d'analyse, nous supposons que les Régions n'ont recouru que parcimonieusement et sur certains domaines, bien maîtrisés ou à forte légitimité<sup>548</sup>, à ce mode de relation.<sup>549</sup> Mais, les éléments de contexte sont pour la plupart appelés à des mutations prochaines importantes. Cela devrait, logiquement, amener ce type de coordination à prendre plus d'importance.

### **1.2.2. La coordination par l'incitation**

Le second profil de coordination des relations interentreprises est régi par l'incitation.<sup>550</sup> Il trouve de sérieux fondements théoriques dans le modèle de la relation d'agence, référence de la théorie des incitations, fondé par M.C. Jensen et W. H. Meckling (1976). Ces auteurs définissent la relation d'agence de la manière suivante :

***"[elle est] comme un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (le principal) engage une autre personne (l'agent) pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent."***<sup>551</sup>

La notion de relation d'agence est très générale et recouvre toute relation entre deux entités telle que la situation de l'un dépende d'une action de l'autre. La partie qui agit est l'agent, la

<sup>548</sup> Nous retrouvons ici la définition de l'autorité selon Max Weber, proposée ci-dessus, où prédominent les dimensions de la compétence et de la base légale.

<sup>549</sup> Nous pourrions tester ces hypothèses en estimant la corrélation entre, d'une part, la distribution de ce profil d'autorité et, d'autre part, le degré d'expertise régionale (exprimée notamment par l'effectif en personnels) ou la part du budget régional consacrée au TER.

<sup>550</sup> A la suite de B. Baudry (1995, p. 71), nous relèverons que plusieurs auteurs ont sollicité cette problématique de l'agence pour l'étude des relations interentreprises, notamment Jarillo J.C. and Ricart J. E. (1987).

<sup>551</sup> Jensen M.C. et Meckling W.H., (1976), "Theorie of the Firm : Managerial behavior, Agency cost, and ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, 3, pp. 305-360.

partie qui est affectée par le résultat est le principal. On parle parfois de relation "principal/agent".

Le modèle distingue deux situations, celle du "risque moral" et celle de la "sélection adverse". Dans le premier cas, le principal veut que l'agent entreprenne les actions les plus adéquates à la maximisation du résultat attendu de la mission qui lui est confiée alors qu'il n'est pas en mesure de vérifier la réalité de l'effort produit par l'agent. Dans le second cas, le principal œuvre en sorte que l'agent révèle son identité (ou celle de son produit).

L'objectif de cette théorie est de définir des arrangements contractuels, des structures incitatives (Ricketts, 1987), dans un contexte supposé caractérisé par une asymétrie informationnelle en défaveur du principal et par un conflit d'intérêt entre le principal et l'agent. Ce modèle repose ainsi sur la double hypothèse de rationalité procédurale et d'imperfection de l'information. Le contrat qui lie les parties est donc incomplet et le principal n'a pas les moyens de contrôler parfaitement et sans coût l'action de l'agent. En termes de théorie des jeux, cette relation principal/agent s'analyse comme un jeu non coopératif, du type dilemme du prisonnier. L'enjeu pour le principal est de définir le contrat optimal, c'est-à-dire de définir la structure incitative qui lui procurera les gains les plus élevés possibles dans cette situation où il doit faire accepter et réaliser le contrat par l'agent. Quelle que soient la solution retenue, elle visera toujours à impacter les gains monétaires de l'agent.

B. Baudry (1991, 1993) reprend ces bases théoriques pour conduire une analyse du partenariat industriel, de la sous-traitance en particulier, en termes de structures incitatives. Les moyens proposés par ces contrats, qui visent toujours à impacter les gains monétaires de l'agent, diffèrent en fonction du type de situation, d'aléa moral ou de sélection adverse.

Pour faire face à la situation **d'aléa moral**<sup>552</sup>, la théorie souligne que le donneur d'ordre (ou l'acheteur) peut mettre en œuvre deux procédures incitant l'agent (ou le fournisseur) à fournir l'effort maximal : a) introduire de la durée dans la relation inter-entreprise par une contractualisation à moyen terme (et sa reconduction) et b) proposer une structure de rémunération appropriée à l'agent. Concernant la première procédure, le contrat de moyen terme, la théorie montre qu'il constitue une méthode fortement incitative, plus encore s'il est couplé avec une clause de quasi-exclusivité. Fonctionnant comme une assurance pour le sous-traitant, lui permettant des investissements sur la durée, il manifeste l'engagement durable du donneur d'ordre, qui en retour, en attend de meilleures performances économiques, notamment en termes de coûts de production et de qualité de service. Un parallèle peut être tenté avec la théorie du salaire d'efficience (Shapiro C., Stiglitz J. E., 1984), qui par le "sur-salaire" proposé aux salariés les incite à remplir régulièrement et complètement leurs engagements à l'égard de leur employeur, de crainte de perdre cet avantage. Une approche par la théorie des jeux conduit aux mêmes résultats, la durée permettant de passer d'un état non coopératif à un engagement coopératif entre les contractants ; la menace de rompre la relation, en cas de comportements opportunistes, représentant un facteur efficace de dissuasion à la non coopération.<sup>553</sup> Si le contrat constitue, par sa durée une incitation à coopérer, il reflète également un compromis entre les dispositifs d'assurance et les systèmes d'incitation (Laffont J.J. et Tirole J., 1993). En effet, les contrats à prix fixes, le prix étant déterminé *ex ante*, incitent le vendeur à l'effort, puisque tous les gains de productivité lui reviennent. L'acheteur étant confronté au hasard moral en

<sup>552</sup> Ce problème se rencontre dans les situations où il existe un défaut d'information entre deux agents économiques lors de la passation d'un contrat. L'aléa ou le risque moral (moral hazard) intervient alors quand un agent peut ne pas respecter ses engagements et que le co-contractant est dans l'impossibilité de déterminer la responsabilité ou non de son partenaire.

<sup>553</sup> Jarillo J. C., and Ricart J. E., (1987), "Sustaining Networks", *Interfaces*, vol.17, septembre-octobre, pp. 82-91.

abandonnant au producteur une rente informationnelle. Inversement, les contrats à coûts garantis assurent le vendeur contre les risques de variations de coûts, mais le prive des bénéfices d'éventuels gains de productivité. Nous retrouvons ici le dilemme entre efficacité allocative et efficacité productive.

Dans les relations inter-entreprises, le principal est également confronté à des situations **d'anti-sélection** ou de **sélection adverse**<sup>554</sup>. Son problème est alors d'obtenir de l'agent une information sur la qualité intrinsèque du produit objet de l'échange. En raison des limites inhérentes à la technique du contrôle *ex post* sollicitée dans la coordination de type autoritaire, en particulier dans le domaine des activités de service, le principal va remplacer ces dispositifs de contrôle par un dispositif d'assurance qualité. L'acheteur attend du vendeur un signal *ex ante* qui lui permette de connaître la probabilité du risque de non-qualité associée au contrat. Ce signal est obtenu par les procédures d'assurance qualité qui tendent à se généraliser progressivement, sous la forme de normes de certification, ISO ou AFNOR par exemple.<sup>555</sup>

En 2002, les conditions d'application et de succès d'une coordination de la relation Région / SNCF par un modèle d'incitation étaient fortement réunies. Le contexte de la relation vérifiait les deux conditions de la théorie de l'agence : le conflit d'intérêt et l'asymétrie de l'information. Conflit d'intérêt dans le sens où chacune des parties cherche à maximiser son utilité propre ; asymétrie d'information aux dépens du principal, la capacité d'expertise en matière de transport ferroviaire des Régions restant bien en deçà de celle de l'opérateur historique. Les conséquences prévues par la théorie étaient ainsi clairement identifiées : les Régions devraient faire face à la fois à une situation de hasard moral (connaissance très imparfaite des coûts de production et des réserves de productivité de l'opérateur ferroviaire) et de sélection adverse (information incomplète sur la qualité du service produit).

C'est pourquoi, il est probable que les Régions ont cherché à mettre en place un cadre contractuel reprenant largement les différents dispositifs incitatifs prévus par la théorie : durée du contrat ; système d'intéressement de l'exploitant aux recettes d'exploitation ; système de bonus-malus sur les résultats de qualité produite ; procédure de certification de la qualité ; pénalités financières pour non remise des documents de contrôle et de suivi de l'activité dans les formes et dans les délais prévus ; etc. Il nous faudra envisager dans quelle proportion et sous quelles formes ces différents dispositifs ont effectivement été inscrits dans les Conventions d'exploitation Région / SNCF et sollicités en pratique par la suite.

### **1.2.3. La coordination par la confiance**

Une troisième forme de coordination est présente dans les relations interentreprises, la **confiance**<sup>556</sup>.

<sup>554</sup> Par "sélection adverse", on entend une situation où le principal connaît des difficultés pour obtenir des informations fiables sur la qualité du produit objet de l'échange.

<sup>555</sup> Nous rappellerons que les normes ISO (Organisation Internationale de Normalisation) visent l'ensemble de l'organisation interne de l'entreprise : processus de production, méthode de travail, achats, formation de ses employés, et constituent donc plutôt une certification de moyens, alors que les normes NF, qui sont délivrées en France par l'Etat via l'AFNOR, sont plutôt une certification du résultat obtenu en fonction d'engagements contractuels sur un référentiel propre à l'entreprise. La norme AFNOR NF 235 "Service de transport régional et départemental de voyageurs" préconise une méthode de définition et de mesure du service de transport de voyageurs. Elle définit une famille de critères qualité orientée vers le service rendu aux voyageurs : information, accueil, régularité et ponctualité, disponibilité des équipements, netteté et propreté des modules de transport, confort et ambiance.

<sup>556</sup> Baudry B., (1994) ; Rullière J.L. et Torre A., (1995) ; Brousseau E., (1996).

Sous l'angle du droit, la confiance est une partie intégrante de tout contrat. Il est impossible de dissocier contrat et confiance ; elle est l'amont qui rend possible le contrat et son "exécution de bonne foi". Dans une relation de confiance, la promesse d'un contractant peut être considérée comme un engagement, une obligation. Faire confiance à un partenaire, c'est supposer *ex ante* que la probabilité du risque associé à l'échange est faible. A l'appui de la pertinence de ce mode de coordination, nous reprendrons la thèse développée par l'approche institutionnaliste, en particulier par C. Ménard (1994), selon qui le contrat est recherche d'équilibre, même s'il engendre des tensions. Il implique obligation réciproque et symétrie.

***"Pour le juriste comme pour l'économiste, le contrat implique une obligation réciproque, ce qui suppose un certain nombre de conditions concernant les parties au contrat, mais aussi certaines caractéristiques de celui-ci, en particulier les clauses de prix. Le respect de ces conditions détermine la validité du contrat, notion qui tente d'intégrer à la fois l'idée d'une validation sociale motivée par l'utilité de l'agrément et le réquisit d'une certaine "justice" fondée sur l'aspect mutuellement avantageux de l'accord pour les parties prenantes."*** <sup>557</sup>

Pour l'économiste, le statut théorique de la confiance est plus ambigu que pour le juriste. E. Brousseau et *alii.* (1997) soulignaient que "la notion de confiance est, au départ, totalement extérieure au discours économique standard, n'ayant dans ce cadre ni définition, ni statut économique précis"<sup>558</sup>. Cette notion a pourtant donné lieu à une très vaste littérature pour constituer un élément fondamental de la vie économique, une "institution invisible" (Arrow, 1974)<sup>559</sup>, un élément "central de toute transaction" (Dasgupta, 1988), le "lubrifiant des rapports économiques" (Lorentz, 1988), une "condition préalable à la compétitivité" et "un élément constitutif de la vie en société" (Sabel, 1992). Pour d'autres, la confiance se présente comme une forme de coordination économique particulière, notamment dans le cadre de la sous-traitance (Aoki, 1988 ; Baudry, 1992 ; Lorentz, 1988 ; Sako, 1991), des alliances (Ring et Van de Ven, 1992), ou encore, des districts industriels (Piore et Sabel, 1984).

Pour nombre de théories des contrats, en raison des hypothèses comportementales retenues, la place accordée à la confiance est généralement faible. Ainsi, dans la théorie des coûts de transactions, à l'inverse, l'**opportunisme** des agents constitue, au côté de la rationalité limitée, une hypothèse comportementale majeure (Williamson, 1994, p. 70-72). De ce fait, les individus développent des stratégies de fausses promesses, de mensonges, de manipulation et de déformation délibérée de l'information. Selon Williamson, cet opportunisme est une source embarrassante d'incertitude "comportementale" dans les transactions économiques, mais il correspond probablement à un penchant fréquent de l'espèce humaine, comme le soulignait N. Machiavel qui recommandait de traiter les "hommes comme ils sont". Cette hypothèse est d'ailleurs conforme à la conception de la recherche de l'intérêt personnel retenue par l'économie néo-classique. O. Williamson

<sup>557</sup> Ménard C., (2001b), *"Imprévision et contrats de longue durée : un économiste à l'écoute du juriste"*, *Mélanges en l'honneur de Jacques Ghestin. Soulignés par nous.*

<sup>558</sup> E. Brousseau et *alii.*, (1997) proposent une vaste réflexion sur le statut et la place de la confiance dans la littérature économique réflexion à laquelle nous ferons ici de nombreux emprunts.

<sup>559</sup> Une des premières justifications de la place de la confiance peut être relevée chez J. K. Arrow, (1972). Le passage suivant est particulièrement évocateur : "Virtually every commercial transaction has within itself an element of trust, certainly any transaction conducted over a period of time. It can be plausibly argued that much of the economic backwardness in the world can be explained by the lack of mutual confidence."

(1993) nuance cependant cette analyse : en situation de marché (totalement) contestable, la pression du marché est suffisante à l'obtention de comportements loyaux. Le comportement opportuniste ne contrarie pas l'échange quand celui-ci peut être systématiquement identifié et réprimé (crédibilité des représailles) ou encore quand les intérêts individuels sont parfaitement alignés. A la suite de Brousseau (2000), nous noterons que ces cas sont rares et que la notion de confiance est finalement totalement inutile pour Williamson.

Pour les **théoriciens de l'agence**, l'opportunisme a une portée plus limitée, car il peut être canalisé par le biais de mécanismes contractuels incitatifs. Le contrat optimal prétend résoudre par la négociation *ex ante* tous les problèmes ultérieurs. La confiance, traitée comme un mécanisme incitatif parmi d'autres, peut jouer un certain rôle. Elle repose sur deux mécanismes incitatifs particuliers : la réputation et l'ancienneté des relations. Ces éléments sont considérés comme des investissements de long terme qu'il importe rentabiliser. La confiance, impulsée dans ces conditions, résulte d'un calcul rationnel qui tient compte du risque de pénalité dans le cas de non-respect des termes du contrat. Face à des acteurs opportunistes, inspirés par l'égoïsme, la confiance se propose pour compléter la sécurité imparfaite du contrat (Charreaux, 1998).

Nous trouverons des soubassements solides à la notion de confiance comme mode de coordination chez E. Brousseau (2000) et dans la littérature de l'économie industrielle.

E. Brousseau (2000) soutient, dans la perspective néo-institutionnaliste, que la confiance peut trouver toute sa place comme mécanisme de coordination dans certaines circonstances bien particulières, lorsque le calcul coût avantage devient impossible ou très coûteux ou quand l'incertitude est très forte. Dans cette conjecture, la confiance définit une forme de coordination spécifique permettant d'alléger les dispositifs de gouvernance en limitant le recours aux mécanismes de supervisions, d'incitation et de répression. Selon Brousseau, la confiance constituerait un mode de coordination particulièrement efficace en diminuant les coûts de gouvernance et en générant des rentes d'innovation supérieures. La confiance se présenterait alors comme "une croyance – une conjecture [...] dans le comportement de l'autre dont on suppose qu'il va être dicté par la poursuite d'un intérêt commun à long terme plutôt que par la volonté de maximiser l'intérêt personnel à court terme." (Brousseau, 2000, p. 3).

A la suite de Marshall, de nombreux travaux de l'économie industrielle donnent une large place à la coordination par la confiance. L'économie industrielle rappelle combien la dimension territoriale et la coopération inter-firmes se combinent parfois (Gaffard, 1990), en particulier au travers de la notion de district industriel (Marshall, 1890). J.L. Gaffard (1990, p. 432) relève que la localisation commune présente comme avantage, parmi d'autres, d'être source d'économie de coût de transaction, en permettant des transactions basées sur des relations réciproques de connaissance et de confiance entre les contractants que la proximité dans un district aide à nouer. A. Marshall, cherchant à identifier les causes de l'efficacité des districts industriels, avait évoqué la notion d'économies externes locales et "d'atmosphère industrielle" pour suggérer la présence et la contribution d'un processus culturel, essentiel à l'apprentissage et à l'acquisition de compétences, donc au développement industriel et à la diffusion de l'innovation. La conception marshallienne du district a été depuis réactualisée, d'abord par des chercheurs italiens<sup>560</sup> (Becattini, 1987, 1990), puis par bien d'autres pour fonder les notions de système local de production

---

<sup>560</sup> Pour Becattini, un district industriel se définit comme une « entité socio-territoriale caractérisée par la présence active d'une communauté de personnes et d'une population d'entreprises dans une espace géographique et historique donné. »

(Courlet, 1994) ou de technopole (Ruffieux, 1991).<sup>561</sup> Nous retiendrons de cette notion que la coordination entre les entreprises est assurée non seulement par le marché (la concurrence), mais également par la coopération et la réciprocité (échanges de services et entraide entre les entreprises). Ces mécanismes de coordination interentreprises propres au district industriel ont donné lieu à une abondante littérature, certains auteurs mettant en avant l'intérêt économique, d'autres, la confiance (Gambetta, 1988 ; Lorentz, 1988 ; Larson, 1992 ; Navdi, 1999 ; Trigilia, 1991), la culture commune (Putman, 1993) ou les relations familiales (Saglio, 1991). Sans rentrer dans ces considérations, nous noterons que ces relations basées sur l'appartenance à un même territoire, l'héritage d'une même histoire et culture, la pratique d'un même métier (culture professionnelle) et le respect de règles généralement non-écrites favorisent des liens de confiance et rendent improbables les comportements opportunistes.

Dans l'esprit de ces recherches sur les districts industriels, nous chercherons à mettre en valeur l'impact de la proximité géographique des acteurs, des relations personnelles et tout particulièrement la présence de valeurs communes dans le conventionnement entre les Régions et la SNCF.

En pratique, ce sont les indices témoignant de valeurs et d'une culture commune qui s'avèrent les plus aisés à identifier à la lecture même des Conventions. Il est en effet attendu que deux établissements publics, la SNCF en tant qu'EPIC, et la Région, en tant que Collectivité locale, visent toutes deux, par leurs compétences respectives, le service de l'intérêt général. Dans cet esprit, nous relèverons les éléments qui confirment l'attachement commun des Régions et de la SNCF à la notion de service public dans le domaine des transports<sup>562</sup>. Nous serons également attentifs aux indices témoignant d'un esprit de compréhension réciproque et de tolérance aux spécificités culturelles de l'autre. Ainsi, les Régions devront adopter une attitude compréhensive vis-à-vis des grèves des personnels de l'entreprise qui, à l'observation, constituent un fait distinctif de la culture d'entreprise de la SNCF.

La confiance commande aussi profondément la durée du contrat dans le sens de l'allongement pour permettre une meilleure réalisation de la réciprocité et pour permettre aux deux parties de mieux bénéficier des avantages d'une forte stabilité des liens en matière d'efficience dynamique. La présence de relations basées sur la confiance doit également marquer les procédures retenues pour la résolution des conflits, en donnant la plus grande place possible à la logique d'arbitrage aux dépens de la logique contentieuse. Le fait que la confiance offre une réponse crédible à l'incomplétude contractuelle doit aussi nous amener à étudier la "densité contractuelle". Ainsi, moins la confiance est présente entre les parties, plus le document de la Convention devrait être volumineux, les procédures de contrôle retenues complexes et les directives prescrites précises et exhaustives. La mise en valeur de la notion de réciprocité doit aussi amener à la recherche d'un certain équilibre dans la définition des mécanismes d'incitation financière. Cet équilibre peut se retrouver dans la symétrie du mode de calcul retenu pour les versements de bonus à la SNCF et de malus au profit des Régions. L'affectation des produits des incitations financières à un compte commun va bien évidemment dans le sens d'un certain équilibre contractuel.

---

<sup>561</sup> Pour une présentation de l'état de la recherche sur ces différents systèmes industriels localisés, voir Lévesque B., Klein J.L., Fontan J.M., (1998), UQAM [www.ond.qam.ca/pu\\_blications/telechargements/sysindus.pdf](http://www.ond.qam.ca/pu_blications/telechargements/sysindus.pdf) Consulté le 4/08/2008.

<sup>562</sup> A titre d'illustration, la SNCF, entreprise publique de longue date, va certainement chercher à faire valoir auprès des Régions l'importance et l'intérêt de préserver l'unité du réseau, le monopole de l'exploitant et le statut des cheminots. Nous rechercherons ces éléments dans les Conventions TER.

L'attachement aux territoires peut également donner lieu à des traces contractuelles identifiables. Nous pourrions interpréter dans ce sens la présence et l'importance attendue d'instances de concertation entre les acteurs locaux, tels des Comités de ligne ou Comités de bassin qui réunissent les acteurs locaux concernés par le service TER et qui favorisent la prise de parole des utilisateurs. Nous laisserons de côté l'analyse des relations interpersonnelles qui nécessiterait l'étude des trajectoires professionnelles des membres des équipes transports des Régions et des directions régionales TER de la SNCF, mais aussi celle des réseaux de sociabilité locaux.

Au total, il nous apparaît que la coordination par la confiance doit trouver une place et un rôle importants dans la contractualisation Région / SNCF en complément, voire à la place, des relations basées sur l'autorité ou l'incitation.

Il nous reste à préciser que ces trois modes de coordination des relations interentreprises, en pratique, ont tendance autant à se compléter les uns les autres qu'à se remplacer. Nous disposons maintenant d'un cadre théorique pour analyser les modes de relations entre la SNCF et les Régions, sur le modèle des relations interentreprises et plus précisément de la co-traitance.

### **1.3. Une méthodologie inspirée de l'analyse néo-institutionnaliste des contrats**

Pour décrypter les modes de gouvernance à l'œuvre dans les Conventions TER, il nous a fallu au préalable définir une méthodologie appropriée. Pour ce faire, nous nous sommes inspirés des travaux menés par le centre de recherche ATOM<sup>563</sup>, et en particulier de ceux de C. Ménard, qui s'inscrivent dans la perspective néo-institutionnaliste. Notre démarche méthodologique reposera sur la définition d'une matrice interprétative, croisant les trois profils de coordination, autorité, incitation et confiance, avec des clauses contractuelles significatives théoriquement et opérationnelles sur notre objet. La mise en place de cette méthode nous a amenée à surmonter deux ensembles de défis méthodologiques et à poser un certain nombre de conventions qu'il nous importe de présenter.

#### **1.3.1. Le premier défi : choisir des critères pertinents d'étude des contrats**

Face à la donne initiale, de nature juridique, les Conventions d'exploitation et de financement du service régional de voyageurs, l'économiste se doit de mettre en place un jeu de critères lui permettant de saisir la nature économique du contrat étudié. A cette question, la proposition méthodologique élaborée par ATOM pour l'analyse des contrats de délégation de service public, qui distingue des clauses "techniques", "incitatives", "de contrôle", "adaptatives" et "institutionnelles", nous a été d'un grand secours. Elle nous a permis, de choisir un premier jeu de critères, qui n'ont pas tous été retenus, faute de répondre à deux conditions indispensables, leur disponibilité dans toutes les conventions TER et leur faculté à se prêter à une traduction en une variable de mesure opérationnelle. Ainsi, sur la quarantaine de critères sollicités au départ, seulement une trentaine sont devenus des variables opérationnelles, exploitées définitivement par notre étude. Néanmoins, le choix initial d'un vaste panel de critères n'a pas été vain : l'éclairage porté sur les arrangements institutionnels en a été enrichi facilitant l'analyse de l'arrangement contractuel propre à

---

<sup>563</sup> ATOM, (2003), *Typologie des clauses contractuelles*, Note interne, 26/03/2003, Centre d'Analyse Théorique des Organisations et des Marchés, Université Paris 1, 14 p.



chaque Région<sup>564</sup>. En continuité avec la proposition méthodologique d'ATOM, nous avons ensuite regroupé ces critères en six catégories<sup>565</sup>.

- Les "clauses techniques" définissent l'objet du contrat et concernent le volume du service commandé et les critères et standards de qualité prescrits. Nous avons fait le choix de valoriser deux dimensions, la qualité du service produit et la continuité du service public. Pour aborder le premier domaine, nous avons retenu trois critères : le degré de précision des directives, le degré d'exigence tendancielle et le rôle de la SNCF dans la définition des niveaux de qualité à atteindre. Pour ce qui est de la continuité, notre intérêt a porté tant sur les pénalités financières (montant, franchise, plafonnement) que sur l'éventuelle mise en place d'un service minimum.
- Les "clauses incitatives" (financières) concernent les primes et pénalités en matière de qualité du service et de production de documents d'information à l'AO. Le premier domaine est abordé par quatre critères : "Existence" ; "Plafonnement" ; "Destinataire des montants" ; "Compensation des critères". Le second est approché par deux critères "Existence d'incitation à la communication des informations" et "Dureté des pénalités pour retard d'information".
- Les "clauses de contrôle" regroupent toutes les formes de contrôle interne (qualité, gestion) et de contrôle externe (audit, assurance qualité). En matière de contrôle interne, notre attention a porté sur le nombre, le type d'information et les délais de transmission à l'autorité organisatrice. Pour le contrôle externe, nous avons relevé le délai de prévenance avant audit et la mise en œuvre possible d'une démarche de certification de la qualité.
- Les "clauses adaptatives" précisent les conditions de renégociation et de rupture du contrat. Il importe d'être attentif aux dispositions des éventuels avenants, qui traduisent toujours une modification de l'équilibre contractuel initial.
- Les "clauses institutionnelles" retracent divers paramètres de la relation entre l'AO et l'exploitant. Nous avons exploré la durée du contrat, son degré de précision, les procédures d'arbitrage et de résolution des conflits, la fréquence des rencontres AO/exploitant et l'affichage de valeurs et d'une culture commune.
- Les "clauses comptables et financières" visent à apprécier l'équilibre économique à proprement parler du contrat. Elles retiennent la nature du partage du risque sur recettes (modalités de définition de l'objectif, tolérance de l'AO par rapport à l'objectif, importance du risque à la charge de l'exploitant) ainsi que celle du risque industriel (importance de la compensation apportée par la rémunération de l'exploitant et de l'effort de productivité demandé à l'opérateur ferroviaire).

Nous résumerons la typologie des clauses contractuelles par le tableau présenté ci-dessous (tableau 4.2).

**Tableau 4.2 - Typologie des clauses contractuelles.**

| <b>Techniques</b> | <b>Incitatives</b>    | <b>Contrôle</b>             | <b>Adaptatives</b>          | <b>Institutionnelles</b> | <b>Financières</b> |
|-------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------------------|--------------------|
| Qualité produite  | Incitation financière | Transferts de l'information | Conditions de renégociation | Durée et précision       | Partage du risque  |

<sup>564</sup> La deuxième partie de ce chapitre qui présente nos résultats le mettra en valeur.

<sup>565</sup> En première approche, suivant en cela la proposition d'ATOM, nous n'avons retenu que cinq catégories. A l'expérience, nous avons jugé nécessaire d'introduire une sixième rubrique, "Clauses comptables et financières", afin de mieux rendre compte de l'équilibre économique, à proprement parler, du contrat. Cette rubrique, postérieure à notre article (Desmaris, 2004), vient en enrichir l'analyse et peut modifier parfois la qualification du profil de certaines conventions TER.

|                       |                                                                                                       |                                                                    |                              |                                                                                                       |                                            |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Continuité du service | à la qualité<br>Pénalités financières pour transmission tardive (ou erronée)<br>d'informations à l'AO | à l'AO<br>Supervision directe par l'AO<br>Contrôle externe (audit) | et de résiliation du contrat | contractuelle<br>Fréquence des rencontres<br>Procédures de résolution des conflits<br>Culture commune | commercial<br>Partage du risque industriel |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|

Source : A partir de Desmaris C., (2004), p. 105.

### 1.3.2. Le second défi : organiser les critères en fonction des trois profils de coordination

Une fois les critères d'étude des contrats de transport régional de voyageurs définis, il restait encore à les rendre opérationnels d'un point de vue théorique, au regard des trois profils de coordination, autorité, incitation, confiance, proposés antérieurement. Nous avons dû, pour ce faire, définir des seuils, variable par variable, afin de discriminer les trois profils. La méthode sollicitée a différé selon la nature quantitative ou qualitative de la variable. Pour les variables quantitatives, nous avons généralement eu recours à la notion de moyenne arithmétique et d'écart-type. Ainsi, pour le critère, "Degré de précision contractuelle", nous avons calculé la moyenne sur la variable "nombre de pages" et avons défini nos deux seuils avec la moyenne à  $\pm 1$  écart-type. Pour les variables qualitatives, les choix ont été plus difficiles, effectués au cas par cas. Ils sont peut-être plus arbitraires ou moins évidents.<sup>566</sup> Par exemple, pour la définition de l'objectif sur recettes, nous avons qualifié d'autoritaire, le recours à une programmation *ex ante*, d'incitative, une proposition de détermination par négociation entre les deux parties, et de confiance, l'absence de précision sur ce sujet.

Nous avons également jugé opportun de pondérer l'importance de chaque critère afin de faciliter la hiérarchisation entre eux, reflet de notre compréhension, de chaque mode de coordination<sup>567</sup>. Si la plupart des critères n'ont été pondérés que de un point, huit critères ont été surpondérés<sup>568</sup>. Ainsi, le critère de durée, analytiquement très discriminant, a été pondéré de trois points, alors que celui de l'importance des masses financières en jeu au travers des systèmes d'intéressement à la qualité l'a été de seulement deux points, tout comme celui concernant l'accent mis dans la convention TER sur l'existence d'une culture commune entre la SNCF et la Région.

Le croisement des critères d'observation des conventions TER, avec les trois modes de coordination mis en avant par les analyses de la sous-traitance, nous a amené à définir trois types idéaux de gouvernance TER que synthétise le tableau 4.3.

**Tableau 4.3 - Les trois types-idéaux de gouvernance du transport ferroviaire régional de voyageurs en France.**

<sup>566</sup> Pour une présentation détaillée de notre méthodologie, voir Desmaris C., (2003, pp. 26-33).

<sup>567</sup> Cette pondération explicite est également postérieure à notre article sur la gouvernance TER (Desmaris, 2003).

<sup>568</sup> Les pondérations supérieures à l'unité apparaissent en gras dans notre matrice interprétative. Voir *infra*.

| <b>Nature des clauses</b>               | <b>Mode de gouvernance du transport ferroviaire régional de voyageurs</b>                                           |                                                                                                                       |                                                                                                                          |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                         | <b>Autorité</b>                                                                                                     | <b>Incitation</b>                                                                                                     | <b>Confiance</b>                                                                                                         |
| <b>Techniques</b>                       | Rédaction précise et exigeante : encadrer strictement l'opérateur                                                   | Rédaction relativement détaillée : inciter l'opérateur historique à l'effort / Contrer les situations de hasard moral | Spécification restreinte et négociée des objectifs : obtenir l'adhésion de la SNCF                                       |
| <b>Incitatives</b>                      | Sanctions coûteuses si non-conformité (pénalités)                                                                   | Système généralisé d'intéressement financier (qualité / information de l'AO)                                          | Mécanismes incitatifs peu activés / Sanction "morale" par perte de réputation                                            |
| <b>Contrôle</b>                         | Strict et exhaustif                                                                                                 | Centré sur la réduction de l'asymétrie informationnelle des Régions                                                   | Peu défini et peu contraignant                                                                                           |
| <b>Adaptatives et Institutionnelles</b> | Grande liberté à l'AO Logique de court terme et de contrainte                                                       | Liberté à l'AO Logique de moyen terme et appel à l'intérêt de l'exploitant                                            | Esprit partenarial Logique de long terme et de coopération                                                               |
| <b>Comptables et financières</b>        | Risque commercial principalement supporté par l'exploitant Incitation à la maîtrise des coûts d'exploitation faible | Risque commercial exclusivement supporté par l'exploitant Incitation à la maîtrise des coûts d'exploitation forte     | Risque commercial marginalement supporté par l'exploitant Absence ou d'incitation à la maîtrise des coûts d'exploitation |

Source : A partir de Desmaris C., (2004), p. 108.

Au final, sur la base de ces trois types idéaux, nous avons obtenu une matrice explicative<sup>569</sup>, véritable grille de décodage des contrats d'exploitation du service régional de voyageurs, que nous avons appliquée à l'interprétation de chacune des Conventions des sept Régions expérimentatrices<sup>570</sup>. Cette matrice interprétative des conventions TER de 2002 est présentée page suivante (figure 3.2).

<sup>569</sup> Il importe de préciser que les conventions TER de 1997, moins abouties juridiquement et économiquement, nous ont amené à solliciter une matrice interprétative, sensiblement moins précise que celle de 2002. Voir Annexe 1.

<sup>570</sup> Il semblerait que notre méthode d'analyse des conventions TER apporte un éclairage novateur et facilement opérationnel. Des firmes candidates à l'ouverture du marché français de transport régional de voyageurs nous ont fait savoir leur intérêt pour notre approche.

# Le transport ferroviaire régional de voyageurs en France : à la lumière de la théorie néo-institutionnaliste et des comptes de surplus

| Conventions TER de 2002 : Matrice interprétative   |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          | Pondération |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------|-------------|
| N°                                                 | Critères                                                                               | Variables                                                                | Autorité                                           | Incitation                             | Confiance                                |             |
| 1. Clauses techniques                              |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          |             |
| 1.1. Qualité produite                              |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          |             |
| 1                                                  | Degré de précision des directives                                                      | Nb de dimensions d'objectifs qualité                                     | Élevé : >4                                         | Moyen : [3-4]                          | Faible : <3                              | 1           |
| 2                                                  | Degré d'indépendance territoriale                                                      | Progression programme en %                                               | OUI                                                | Non (ou un geste sur 10)               | NON                                      | 1           |
| 3                                                  | Participation de la SNCF à la définition des objectifs                                 | Occurrence dans le texte de la Convention                                | Pas : Direction de la Région / Programmeur ex-ante | Moyenne : Consultation de l'exploitant | Fort : Co-décision (Négociation annexée) | 1           |
| 1.2. Contraintes du service                        |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          |             |
| 4                                                  | Importance de la franchise (H)                                                         | Tolérance de TMO non réalisés en % de l'offre par an                     | Faible : <2                                        | Moyenne : [2-2]                        | Fort : >3                                | 2           |
| 5                                                  | Plafond pénalités                                                                      | Montant maximal annuel des pénalités prédéfini                           | OUI (absolu élevé)                                 | OUI (absolu bas)                       | OUI (relatif)                            | 1           |
| 6                                                  | Degré d'exigence tendancielle                                                          | Réduction programme de la franchise en %                                 | OUI                                                | NON                                    | NON                                      | 1           |
| 7                                                  | Possibilité financière pour non exécution (H)                                          | Possibilité du TMO en avance RT (sans substitution)                      | Fort : >4,5                                        | Moyenne : 4,5                          | Faible : <4,5                            | 2           |
| 8                                                  | Traitement des grèves SNCF                                                             | Suspension des pénalités                                                 | NON (explicite)                                    | NON                                    | OUI (Explicite)                          | 1           |
| 9                                                  | Service minimum                                                                        | Existence d'un service minimum                                           | OUI, organisé                                      | OUI, évoqué                            | NON                                      | 1           |
| 2. Clauses incitatives (financières)               |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          |             |
| 2.1. Incitation financière Qualité                 |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          |             |
| 10                                                 | Qualité produite - Durée des incitations financières                                   | Existence dispositif incitation                                          | OUI (dur)                                          | OUI                                    | NON                                      | 1           |
| 11                                                 | Qualité-Importance des masses en jeu (H)                                               | Montant maximal annuel des pénalités en % des recettes commerciales 2002 | Fort : > 1,2%                                      | Moyen : [0,8%-1,2%]                    | Faible : < 0,8%                          | 2           |
| 12                                                 | Qualité-Affectation du risque                                                          | Déterminant (dominant)                                                   | Région                                             | Région                                 | Compte commun                            | 1           |
| 13                                                 | Compensation des critères                                                              | Ensemblement structure des pondérations                                  | Haute ou faible                                    | Moyenne                                | Fort                                     | 1           |
| 2.2. Possibilité financière transmission info à AO |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          |             |
| 14                                                 | Transmission Doc AO - Durée des incitations financières                                | Existence dispositif incitation                                          | OUI (dur)                                          | OUI                                    | NON                                      | 1           |
| 15                                                 | Transmission Doc AO - Durée des incitations financières (H)                            | Montant des pénalités pour retard en euros TTC pour le report annuel     | Fort >10 000 euros                                 | Moyenne                                | Aucune                                   | 2           |
| 3. Clauses de contrôle                             |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          |             |
| 3.1. Transferts de l'information avec l'AO         |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          |             |
| 16                                                 | Contrôle exécution du service                                                          | Nb/Type des exécutés                                                     | Élevé >3                                           | Moyen 3 : TBM/TBTRAA                   | Faible (2TBM ou TBTRAA)                  | 1           |
| 17                                                 | Contrôle exécution du service                                                          | Délai transmission TBM à AO en mois                                      | Faible <1                                          | Moyen : 1                              | Élevé >1                                 | 1           |
| 3.2. Supervision directe par l'AO                  |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          |             |
| 18                                                 | Audit externe                                                                          | Délai de présence, en jours, avant audit                                 | Faible : <8                                        | Moyenne [8-11]                         | Fort >11                                 | 1           |
| 3.3. Contrôle externe                              |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          |             |
| 19                                                 | Certification de la qualité                                                            | Procédure de certification                                               | OUI / Breveté                                      | OUI                                    | NON                                      | 1           |
| 4. Clauses adaptatives                             |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          |             |
| 20                                                 | Rupture de la convention                                                               | Existence de conditions de résiliation                                   | OUI                                                | NON (autres dispositions prévues)      | NON (pas de dispositions adaptatives)    |             |
| 5. Clauses institutionnelles                       |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          |             |
| 5.1. Durée / Forme de la Convention                |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          |             |
| 21                                                 | Durée (H)                                                                              | Nombre d'année                                                           | ≥5                                                 | [5-6]                                  | >6                                       | 3           |
| 22                                                 | Degré de précision contractuelle                                                       | Nb pages : contr + CC                                                    | Élevé : >70                                        | Moyen : [50-70]                        | Faible : < 50                            | 1           |
| 5.2. Autorités régulatrices                        |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          |             |
| 23                                                 | Structure plénière commune                                                             | Engagement de services communs                                           | Faible : NF / < 3ans                               | Moyenne : <3 ans                       | Fort : > 3ans                            | 1           |
| 5.3. Procédure résolution conflits                 |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          |             |
| 24                                                 | Règlement amiable des litiges                                                          | Procédure retenue en nb étapes                                           | 1                                                  | 1                                      | 2                                        | 1           |
| 25                                                 | Règlement des litiges                                                                  | Délai de conciliation en nb de mois                                      | < 3                                                | 2                                      | > 2                                      | 1           |
| 5.4. Culture commune                               |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          |             |
| 26                                                 | Traçage d'une culture commune (H)                                                      | Occurrence des passages dans la Convention ou son Préambule              | NON                                                | Un peu                                 | OUI                                      | 2           |
| 6. Clauses comptables et financières               |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          |             |
| 27                                                 | Définition de l'objectif sur recettes (OIR)                                            | Méthodes de définition de l'OR                                           | Programmée                                         | Négociation                            | Non définie                              | 1           |
| 28                                                 | Tolérance par la Région de non réalisation de l'OR avec impact financier partage 50-50 | Tolérance d'écart : OIR en % avec 50-50                                  | Faible : < 2%                                      | Moyenne : [2%-4%]                      | Fort : >4%                               | 1           |
| 29                                                 | Importance du risque commercial supporté par la SNCF (H)                               | Incursion en % à SNCF du fort déficit : OIR                              | Majeuritaire : SNCF > 50%                          | Total : SNCF 100%                      | Faible : SNCF < 50%                      | 2           |
| 30                                                 | Dispositif d'incitation à maîtrise des charges C1                                      | Importance de l'effort SNCF programmé                                    | Moyen                                              | Fort                                   | Absent                                   | 1           |
| 31                                                 | Rémunération de l'exploitant (H)                                                       | Méthode de calcul de la rémunération de l'exploitant                     | Incluse dans C1                                    | Faible ou moyenne en sus de C1         | Fort en sus de C1 : >3,5% C1             | 2           |
| Total = 41 points                                  |                                                                                        |                                                                          |                                                    |                                        |                                          | 49          |

*Figure 3.2 - Matrice interprétative des conventions TER de 2002.*

## **2. Les modes de gouvernance des TER : présentation de nos résultats**

Il nous est maintenant possible de fixer notre attention sur les "arrangements institutionnels" ou, pour le dire dans la terminologie propre à Williamson, sur les "modes de gouvernance", inscrits dans la disparité des Conventions bilatérales pour l'exploitation et le financement du service public de transport régional de voyageurs signés en 2002 en application de la Loi SRU.

En raison de l'ampleur du travail d'analyse de ces documents contractuels, nous avons limité notre étude aux sept Conventions des Régions dites expérimentatrices, à savoir, l'Alsace, le Centre, le Limousin, le Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, PACA et Rhône-Alpes.

Notre approche des "arrangements institutionnels" des TER reposera sur les quatre questions suivantes :

a) Y-a-t-il unicité ou pluralité de modèle de gouvernance TER ? Les Régions ont-elles su mettre à profit la liberté contractuelle que le Législateur leur a accordée pour contractualiser avec le monopole ferroviaire, la SNCF ? Ou, inversement, ce dernier a-t-il su profiter de la forte asymétrie informationnelle en sa faveur pour imposer un cadre contractuel homogène et favorable à ses intérêts ?

b) La gouvernance des TER repose-t-elle sur un type théoriquement "pur" ou sur une contractualisation "hybride" empruntant à plusieurs schémas théoriques ?

c) Quel est le schéma théorique le plus fréquemment retenu par les Conventions TER : "l'autorité", "l'incitation" ou la "confiance" ?

d) Une comparaison entre les deux vagues successives de contrats, ceux issus de l'expérimentation, en 1997, et ceux nés de la loi SRU, en 2002, révèle-t-elle des mécanismes d'apprentissages organisationnels ; si oui, lesquels ?

Nous organiserons notre réponse à ces questions en deux temps : nous exposerons tout d'abord, pour chacune des sept Régions étudiées, son profil de gouvernance obtenu à partir de la méthodologie que nous avons présentée précédemment (2.1.), puis, par une approche diachronique, nous reviendrons sur la question des mécanismes d'apprentissages organisationnels (2.2.).

### **2.1. Des profils régionaux très contrastés définis par une gouvernance généralement hybride**

Nous mettrons l'accent, pour terminer cette étude de la gouvernance TER, sur les caractéristiques particulières et distinctives de l'arrangement institutionnel propre à chacune des sept Régions étudiées. Nous tenterons également de saisir, à travers les clauses contractuelles, les "doctrines" des Régions en matière de politique de transport ferroviaire de voyageurs. Cette recherche s'accompagnera d'une première tentative d'explicitation des profils contractuels propres à chaque Région, à partir de différentes variables, concernant tant l'environnement géographique et démographique de chaque région, que l'activité TER

elle-même (réseau, offre, trafic), ou encore par appel à des déterminants de finances publiques régionales<sup>571</sup>.

Cette présentation viendra préciser les conclusions précédentes selon lesquelles la régionalisation ferroviaire s'est traduite par des modes de coordination à la fois hybride et complexe, mais également respectueux des particularismes régionaux.<sup>572</sup>

### **2.1.1. L'Alsace : une gouvernance de type hybride à tendance autoritaire**

L'analyse de cette Convention est délicate : aucun profil n'est véritablement dominant. Nous relevons cependant moins de manifestations de formes de relation incitative ou de confiance, que de formes de relation autoritaire. Il est possible que cet équilibre contractuel rejoigne le propos d'A. Faure (2007, p. 37) qui, au sujet de la doctrine ferroviaire de l'Alsace, évoque "une sensibilité au pragmatisme qui rejette toute idée de schéma." Nous parlerons pour la Région Alsace de profil hybride à tendance légèrement autoritaire, comme l'illustre la Matrice interprétative de la Convention TER de l'Alsace, page suivante<sup>573</sup>.

La Convention TER de l'Alsace se distingue tout d'abord par la grande attention accordée à la satisfaction des voyageurs et par la détermination de cette Région à obtenir une hausse soutenue du trafic ferroviaire. Cette doctrine ferroviaire repose sur plusieurs particularismes locaux favorables : un réseau, moderne et très dense organisé autour d'un axe (Zembri, 1997a), inscrit dans un territoire étroit à forte densité démographique favorable à une exploitation de type péri-urbain et une priorité accordée de longue date au transport comme enjeu d'aménagement du territoire<sup>574</sup> soutenue par la présence d'un leader nationalement impliqué sur les politiques de transport (Faure, 2007).

L'usager du TER est placé au cœur du dispositif contractuel<sup>575</sup>. Pour ce faire, les dispositions de la Convention TER associent un mélange des trois modes de coordination. Lourde présence de la composante d'autorité, comme le souligne le fort encadrement des dispositions de qualité produite. Ainsi, le nombre total d'objectifs traitant de la qualité est élevé ; le niveau des objectifs retenus est des plus exigeants en matière de ponctualité (le taux de conformité attendue élevé, 93%) et, surtout, le seuil de calcul du retard est abaissé à 2 minutes à partir de 2003, alors que 5 minutes restent la norme ailleurs. Pour la réalisation de l'offre, le niveau de franchise exonérant l'opérateur de pénalités est le plus faible des sept Régions (1% de l'offre annuelle de Tkm, contre 2-3% en général) et le niveau de pénalités est supérieur à la moyenne. Coordination par la confiance également, qui amène la Région

<sup>571</sup> Cette démarche interprétative reprend pour l'essentiel notre initiative menée dans le cadre de notre mémoire de Master (Desmaris, 2003). Les résultats pour les principales variables sollicitées sont présentés en Annexe 8.

<sup>572</sup> Cette section reprendra de nombreux éléments de notre article, C. Desmaris, (2004), "La régionalisation ferroviaire : architecture conventionnelle et modes de gouvernance", *Transports*, n° 424, mars-avril, pp. 104-115. Notre méthodologie ayant été, sur de nombreux points, affinée depuis, certains résultats présentés ci-après diffèrent de ceux présentés dans ce tout premier article.

<sup>573</sup> Nous signalons au lecteur, que nous avons fait le choix, quand l'interprétation d'une variable l'imposait, d'ajouter et de coder, en couleur plus claire, les situations auxquelles nous aurions abouties, si nous avions pris en compte d'autres informations que celles strictement mesurées par le critère présent dans la matrice définitive. Par exemple, dans le cas de l'Alsace, la variable "Contrôle de l'exécution du service" aurait pu nous amener à retenir le profil autoritaire si nous avions intégré, non le nombre de documents exigés de l'exploitant, mais, plus finement, le nombre, voire le format des informations attendues.

<sup>574</sup> Certains observateurs vont jusqu'à écrire que "l'aménagement du territoire y constitue une sorte de domaine matriciel de l'ensemble des actions de la Région." (Ollivier-Trigalo M. et *alii.*, 2007, p. 143).

<sup>575</sup> Le Cahier des charges (art. 5.3.) évoque, clause bien peu fréquente en 2002, un système de dédommagement des voyageurs pour les abonnés en cas de services non effectués.

à accepter le principe de co-décision, par une négociation annuelle, pour définir les niveaux de conformité du service à atteindre par l'opérateur. La dimension d'incitation est aussi présente, teintée d'une touche de confiance. Ainsi, le mécanisme d'incitation financière à la qualité est prévu, mais relativement peu sollicité (les montants bonus-malus et de pénalités sont réduits). L'émiettement des critères rend possible de nombreuses combinaisons sans grand impact sur l'opérateur. A l'inverse, la démarche de certification est profondément engagée afin de répondre au risque de "sélection adverse".

La réduction de l'asymétrie informationnelle est une seconde dimension privilégiée par la Région Alsace. La question de la transparence reste une préoccupation majeure pour l'AO. La stratégie de cette dernière repose sur les trois modes de coordination : l'incitation, avec des pénalités des plus élevées pour non-conformité aux instructions régionales<sup>576</sup> ; l'autorité, par sollicitation de mécanismes visant un contrôle direct de l'exploitant (large variété des documents exigés et grande précision des contenus attendus) ; et enfin, une composante de confiance est également présente, comme l'indique la durée relativement longue des délais de transmission à l'AO des documents d'information (deux mois pour le Tableau de bord mensuel). Les clauses adaptatives, d'orientation autoritaire, viennent en appui de cette recherche par la Région d'une efficacité de son droit de contrôle sur le délégataire. La résiliation de la Convention par anticipation est prévue et finement organisée. Cette particulière vigilance de l'AO sur le pilotage du conventionnement tient probablement pour beaucoup à l'enjeu financier pour cette Région, conséquence de son engagement dans le développement du TER<sup>577</sup>.

En troisième lieu, la Région Alsace revendique ouvertement une logique de partenariat avec l'opérateur ferroviaire historique. Signe indiscutable de l'intensité de cette volonté de partenariat entre la Région et la SNCF, la durée de la Convention (8 ans), une des plus longues, répond certainement à la volonté des co-contractants de témoigner et de bénéficier des avantages en termes d'effets d'expérience d'un engagement de long terme. La tonalité du Préambule, qui évoque le caractère mutuellement fructueux de l'histoire de ce partenariat ancien et la longueur du délai de la procédure de règlement amiable des litiges (3 mois) vont dans le même sens. Le caractère évasif des clauses encadrant le pilotage manifeste aussi le bon déroulement de la gestion de la Convention avec l'exploitant.

La notion d'apprentissage est explicitement revendiquée et s'exprime par l'inachèvement de la Convention de 2002. De nombreux dispositifs doivent donner lieu à des avenants annoncés dans la Convention (définition des critères et du référentiel de qualité produite, par exemple).<sup>578</sup>

Enfin, les clauses financières présentent globalement un profil autoritaire, la Région cherchant manifestement à faire supporter à la SNCF la part de risque industriel qu'elle

---

<sup>576</sup> Le Cahier des charges, attaché à la Convention relative à l'organisation et au financement du service public de transport régional de voyageurs entre la Région Alsace et la SNCF, art. 8.4., stipule sur ce sujet que : "Si la SNCF n'a pas transmis les documents aux dates et, *a minima*, selon le contenu indiqué [...], après mise en demeure ... et à l'issue d'un délai d'un mois], si les documents ne sont toujours pas produits, une pénalité forfaitaire peut être appliquée d'un montant de 45 000 euros pour le rapport annuel et de 15 000 euros pour le tableau de bord mensuel ou trimestriel".

<sup>577</sup> La place du poste TER dans le budget de la Région Alsace témoigne clairement de la très grande importance accordée à cette politique de transport. Le TER est en Alsace le tout premier poste budgétaire de la Région, avec en 2002, 24% de son budget (fonctionnement et investissement). Il se présente aussi comme le plus élevé, en coût relatif, des sept Régions expérimentatrices, avec 58 euros par habitant, contre 31 euros en moyenne en 2002.

<sup>578</sup> A moins que cet inachèvement ne témoigne d'une tension entre les ambitions élevées proposées à la Direction Transport de la Région et les moyens humains effectivement disponibles lors de la rédaction de la Convention et pour sa mise en œuvre.

prétend assumer (en n'offrant pas de rémunération de l'exploitant spécifique), mais surtout en exigeant, cas peu fréquent, un effort de productivité de l'exploitant ferroviaire (par un coefficient de minoration de l'indexation des charges C1). L'écriture des clauses sur le risque commercial va dans le même sens et tend à en faire porter la plus grande part au délégataire. Le seuil de partage du risque commercial avec la Région est des plus réduits (inférieur à 2%), de plus la totalité des plus forts écarts sur recettes (positifs, mais également négatifs) est attribuée par la SNCF.

Au total, l'analyse de la Convention TER 2002 de l'Alsace illustre une autorité organisatrice particulièrement exigeante en matière de qualité de service, vigilante dans ses possibilités de maîtrise de cette contractualisation, mais plutôt confiante dans les potentialités de la poursuite de son partenariat avec la SNCF.<sup>579</sup>

<sup>579</sup> Il faut souligner que les résultats de la période d'expérimentation sont très encourageants pour la Région Alsace : "Avec une croissance de la fréquentation de près de 35% depuis 1997, engendrée notamment par une augmentation de l'offre de service de 32.2%. En parallèle, la maîtrise des charges accompagnée d'une augmentation des recettes évaluée à 39,3% permet d'obtenir une baisse de 22.5% de la contribution publique au voyageur par kilomètre." (*La Vie du rail*, 20/02/2002, p. 10).



## Deuxième partie La régionalisation ferroviaire en France : d'une mutation de l'environnement institutionnel aux arrangements institutionnels Régions / SNCF

| Convention TER 2002 : Matrice interprétative Alsace     |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------|----------------------|----|----|-----|
| N°                                                      | Critères                                                                                 | Variables                                                                 | Autorité                                            | Incitation                            | Confiance                              | A                    | I  | C  |     |
| <b>1. Clauses techniques</b>                            |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
| <b>1.2. Qualité gratuite</b>                            |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
| 1                                                       | Degré de précision des données                                                           | Nb de données d'objets qualifiés                                          | Excell >4                                           | Moyen : [3-4]                         | Faible <3                              | 1                    |    |    |     |
| 2                                                       | Degré d'urgence tendancielle                                                             | Proportion programmes en %                                                | OUI                                                 | Non (proportion sur N+1)              | NON                                    |                      |    | 1  |     |
| 3                                                       | Participation de la SNCF à la définition des niveaux des objectifs                       | Occurrence dans le texte de la Convention                                 | Peu (concerné de la Région / Programmation ex-ante) | Moyenne : Conventions de l'exploitant | Forte : Conventions (Majors en annexe) |                      |    | 1  |     |
| <b>1.5. Continuité de service</b>                       |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
| 4                                                       | Importance de la franchise (n)                                                           | Tolérance de TEs non réalisées en % de l'offre par an                     | Faible <2                                           | Moyenne : [3-4]                       | Forte >3                               | 2                    |    |    |     |
| 5                                                       | Plafond pénalités                                                                        | Montant maximal annuel des pénalités prévues                              | NON (explicite)                                     | Non                                   | Oui (explicite)                        |                      | 1  |    |     |
| 6                                                       | Degré d'urgence tendancielle                                                             | Proportion programmes de la franchise en %                                | OUI                                                 | NON                                   | NON                                    |                      | 1  |    |     |
| 7                                                       | Pénalité franchise pour non exécution (n)                                                | Pénalité de TEs et autres HT dans exécution                               | Forte >6,5                                          | Moyenne : 6,5                         | Faible <6,5                            | 2                    |    |    |     |
| 8                                                       | Traitement des graves SNCF                                                               | Suspension des pénalités                                                  | NON (explicite)                                     | NON                                   | Oui (explicite)                        |                      | 1  |    |     |
| 9                                                       | Servicio minimum                                                                         | Existence d'un service minimum                                            | OUI, explicité                                      | OUI, érogé                            | NON                                    |                      |    | 1  |     |
| <b>2. Clauses incitatives (financières)</b>             |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
| <b>2.1. Incitation financière Gratuite</b>              |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
| 10                                                      | Qualité gratuite - Durée des incitations financières                                     | Existence dispositif incitation                                           | OUI (stat)                                          | OUI                                   | NON                                    |                      | 1  |    |     |
| 11                                                      | Qualité - Importance des mises en jeu (n)                                                | Montant maximal annuel des pénalités en % des recettes (conventions 2002) | Forte >1,2%                                         | Moyen : [0,3%-1,2%]                   | Faible < 0,3%                          | 2                    |    |    |     |
| 12                                                      | Qualité - Affectation du matériel                                                        | Restitution (planifié)                                                    | Région                                              | Région                                | Comp. commun                           | 1                    | 1  |    |     |
| 13                                                      | Compatibilité des offres                                                                 | Conformité structure des prestations                                      | Non ou Faible                                       | Moyenne                               | Forte                                  |                      |    | 1  |     |
| <b>2.2. Pénalité financière transmise entre R et AO</b> |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
| 14                                                      | Transmission Doc AO - Durée des incitations financières                                  | Existence dispositif incitation                                           | OUI (stat)                                          | OUI                                   | NON                                    | 1                    |    |    |     |
| 15                                                      | Transmission Doc AO - Durée des incitations financières (n)                              | Montant des pénalités pour retard en euros TTC par ligne d'exploitation   | Forte >1000 euros                                   | Moyenne                               | Faible                                 | 2                    |    |    |     |
| <b>3. Clauses de contrôle</b>                           |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
| <b>3.1. Transferts de l'information aux RAO</b>         |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
| 16                                                      | Qualité exécution du service                                                             | Nb/Type des exécs                                                         | Excell >3                                           | Moyen : TCM/TERRA                     | Faible (TCM ou TERRA)                  |                      | 1  |    |     |
| 17                                                      | Qualité exécution du service                                                             | Délai transmission TCM à AO en mois                                       | Faible <1                                           | Moyen : 1                             | Excell >1                              |                      |    | 1  |     |
| <b>3.2. Suppression directe par RAO</b>                 |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
| 18                                                      | Audit externe                                                                            | Délai de proposition, en jours, avant audit                               | Faible <8                                           | Moyenne [8-11]                        | Forte >11                              |                      |    |    |     |
| <b>3.3. Contrôle externe</b>                            |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
| 19                                                      | Certification de la qualité                                                              | Procédure de certification                                                | OUI (Boulogne)                                      | OUI                                   | NON                                    |                      | 1  |    |     |
| <b>4. Clauses adaptatives</b>                           |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
| 20                                                      | Bugetaire de la convention                                                               | Existence de conditions de déviation                                      | OUI                                                 | NON (sauf dispositions prévues)       | NON (pas de dispositions adaptatives)  | 1                    |    |    |     |
| <b>5. Clauses institutionnelles</b>                     |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
| <b>5.1. Durée / Forme de la Convention</b>              |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
| 21                                                      | Durée (n)                                                                                | Nombre d'années                                                           | >5                                                  | [3-4]                                 | <3                                     |                      |    | 1  |     |
| 22                                                      | Degré de période contractuelle                                                           | Nb pages - mots + CC                                                      | Excell >10                                          | Moyen : [60-70]                       | Faible < 60                            |                      | 1  |    |     |
| <b>5.2. Arrangements négociés</b>                       |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
| 23                                                      | Structure pilotage commun                                                                | Prévalence des rencontres                                                 | Faible NP / < 3/an                                  | Moyenne >3/an                         | Forte >5/an                            | 1                    |    |    |     |
| <b>5.3. Procédure résolution conflits</b>               |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
| 24                                                      | Règlement amiable des litiges                                                            | Procédure en cas de litiges                                               | 1                                                   | 1                                     | 2                                      |                      | 1  |    |     |
| 25                                                      | Règlement des litiges                                                                    | Délai de consultation avant de saisir                                     | < 2                                                 | 2                                     | > 2                                    |                      |    | 1  |     |
| <b>5.4. Culture commune</b>                             |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
| 26                                                      | Témoignage d'une culture commune (n)                                                     | Occurrence des passages dans la Convention / Prévalence                   | NON                                                 | Un peu                                | OUI                                    |                      |    | 2  |     |
| <b>6. Clauses comptables et financières</b>             |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        |                      |    |    |     |
| N°                                                      | Critères                                                                                 | Variables                                                                 | Autorité                                            | Incitation                            | Confiance                              |                      |    |    |     |
| 27                                                      | Délégation de l'objectif aux recettes (OR)                                               | Modalités de délégation de l'OR                                           | Programme                                           | Négociation                           | Rég. délégué                           | 1                    |    |    |     |
| 28                                                      | Tolérance par la Région de non réalisation de l'OR avec impact financier partagé (SD-SD) | Tolérance d'écarts l'OR en % avant SD-SD                                  | Faible <= 2%                                        | Moyenne : [2%-4%]                     | Forte >= 4%                            | 1                    |    |    |     |
| 29                                                      | Importance du risque commercial supporté par la SNCF (n)                                 | Importation en % à SNCF de l'actif délégué / OR                           | Majoritaire : SNCF > 50%                            | Tout : SNCF 100%                      | Faible : SNCF <= 50%                   | 2                    |    |    |     |
| 30                                                      | Disponibilité d'incitation financière des charges CI                                     | Importance de l'effort SNCF programé                                      | Moyen                                               | Fort                                  | Aléatoire                              | 1                    | 1  |    |     |
| 31                                                      | Réconciliation de l'exploitant (n)                                                       | Méthode de calcul de la réconciliation de l'exploitant                    | Incluse dans CI                                     | Faible ou moyenne en cas de CI        | Forte en cas de CI > 3,5% CI           | 2                    |    |    |     |
|                                                         |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        | Nombre d'occurrences |    |    |     |
|                                                         |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        | Part en %            |    |    |     |
|                                                         |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        | 10                   | 12 | 18 | 11  |
|                                                         |                                                                                          |                                                                           |                                                     |                                       |                                        | 11                   | 29 | 27 | 100 |

### 2.1.2. Le Centre : une forme hybride à tendance autoritaire

L'analyse de la Convention de la Région Centre révèle une forte tendance autoritaire, associée à un appel, plutôt équilibré, entre les deux autres composantes d'incitation et

de confiance comme l'illustre la Matrice interprétative de la Convention TER Centre, ci-dessous.

Une haute ambition de qualité de service constitue une des caractéristiques distinctives de la Convention TER de la Région Centre. Cette ambition repose, en matière de niveau d'objectifs, sur un profil autoritaire et, pour l'exécution des directives régionales, sur une coordination de type fiduciaire-incitatif.

De très nombreuses clauses de la Convention Centre manifestent un appel à la coordination par l'autorité en matière de qualité de service : le nombre d'objectifs qualité retenus est le plus élevé des sept Régions étudiées d'abord (avec notamment l'accent mis sur l'information voyageurs et la préparation au voyage) et surtout, la définition des niveaux des objectifs de qualité s'inscrit dans une règle (programmation tendancielle des niveaux de conformité), et non pas dans la négociation entre les parties. Quant à la hiérarchie des objectifs concernant la qualité, elle accorde la plus grande attention à la ponctualité des circulations, en réponse à une forte attente des voyageurs. Autre indice probant, la continuité du service est l'objet d'une attention toute particulière de l'AO régionale. Ainsi, cette dernière exige l'organisation d'un véritable service minimum (planifiant les lignes prioritaires et la fréquence minimale des circulations) et impose un niveau élevé de pénalités pour non-réalisation de l'offre (sur la base d'une pénalité minimale forfaitaire fixée à 300 000 euros auxquelles s'ajoutent 6 euros par Tkm ne faisant pas l'objet de substitution). Exigence supplémentaire : la Région a obtenu une clause de réduction du niveau de la franchise dispensant l'opérateur de pénalités pour non-réalisation du service, programmé au rythme de 0.05% par an.

En contrepartie de cette fermeté sur les objectifs, l'AO régionale emprunte le registre de la confiance pour la mise en œuvre de ses directives par la SNCF. Les caractéristiques du système d'incitation financière valorisent plus l'adhésion de l'opérateur aux objectifs assignés par l'AO, que la sanction financière, positive ou négative : tous les critères sont pondérés du même poids, ce qui permet au délégataire de compenser ses faiblesses par ses points forts sans conséquences financières négatives, et dimension peu fréquente, les montants concernés par ces bonus-malus sont versés à un compte géré en commun<sup>580</sup>. Enfin, alors que de façon inédite, la formule de rémunération de l'exploitant incorpore une incitation aux gains de productivité, curieusement, la Région ne prévoit pas de système d'intéressement aux recettes et supporte l'intégralité du risque commercial<sup>581</sup>.

Autre caractéristique de la Convention TER du Centre : la réduction de l'asymétrie informationnelle, ou plus globalement, le système de pilotage de la Convention TER, est écrit de manière à laisser le maximum de leviers à la disposition de la Région. Ainsi, l'ensemble des clauses de contrôle sont inscrites dans le registre de l'autorité : les documents des tableaux de bords exigés sont nombreux ; les délais de transmission au

<sup>580</sup> Ce compte commun, dit Compte qualité (article VI.4), est destiné à financer toutes les opérations, en dehors de la communication, décidée d'un commun accord entre la Région et la SNCF, en faveur de l'amélioration du service TER Centre rendu aux voyageurs. Il s'appuie sur l'élaboration conjointe d'un programme annuel et pluriannuel d'actions. Nous relèverons que les montants annuels versés à ce compte sont plafonnés à un million d'euros, les excédents venant augmenter ou réduire la contribution financière de la Région

<sup>581</sup> Il faut souligner que les résultats de l'expérimentation pour la Région Centre avaient été particulièrement positifs : un des niveaux de subvention publique parmi les plus faibles des sept Régions expérimentatrices (de 68 euros par habitant en 2002, hors investissement, pour 105 euros en moyenne) ; la plus forte augmentation de trafic entre 1996 et 2001 (de 63%) dans un contexte de fort développement de l'offre. Pour plus de précisions, voir Annexe 8. Lors de l'écriture de la Convention TER Centre de 2002, le risque commercial encouru par cette Région pouvait effectivement être perçu comme faible.

délégrant sont brefs, tout comme le temps de prévenance avant un audit externe (seulement 4 jours ouvrés, contre 10 jours en général !). Les clauses adaptatives sont également écrites dans le même esprit et font du Centre la Région de loin la plus précise et la plus exhaustive. A titre d'exemple, la clause de résiliation de la Convention retient, élément non observé ailleurs, la configuration de "manquement grave et irréversible" de l'une ou l'autre des parties à ses obligations.<sup>582</sup>

Quant aux clauses institutionnelles, elles révèlent un mélange "d'autorité" mâtiné de "confiance". Autorité par le fait que la durée de la Convention soit calée sur le minimum légal de cinq ans, ou qu'elle fasse l'économie d'un Préambule à la différence de la Convention de 1997<sup>583</sup>. Une part à la confiance parfois : la procédure de règlement amiable des litiges repose sur un nombre d'étapes plus élevé qu'en moyenne, avec désignation d'un expert par chaque partie, puis désignation conjointe d'un troisième expert, mais chacune de ces étapes demeure courte...<sup>584</sup>

Globalement, la Région Centre accorde à l'opérateur ferroviaire une réelle liberté de moyens et se montre disposée à jouer la carte de la confiance, mais elle attend en retour une véritable obligation de résultat de la part de la SNCF. De ce fait cette AO, ferme et précise en matière de contrôle des résultats assignés, a mis en place une organisation du pilotage de cette Convention que nous qualifierons de très élaborée.

---

<sup>582</sup> Convention TER 2002-2006 Centre, article XI.1.

<sup>583</sup> Le Préambule de la Convention TER de 1997 du Centre se distinguait comme étant le plus complet de toutes les Régions expérimentatrices. Il mettait explicitement l'accent sur le caractère fructueux du partenariat Région / SNCF, ainsi que sur les valeurs partagées par les deux parties.

<sup>584</sup> Convention TER 2002-2006 Centre, article XII.1.

# Le transport ferroviaire régional de voyageurs en France : à la lumière de la théorie néo-institutionnaliste et des comptes de surplus

| Convention TER 2002 : Matrice interprétative Centre |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------|----|----|----|-----|
| N°                                                  | Critères                                                                   | Variables                                                             | Autorité                                           | Institution                            | Confiance                                  | A  | I  | C  |     |
| 1. Clauses techniques                               |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 3.2. Qualité produit                                |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 1                                                   | Degré de précision des directives                                          | Nb de demandes d'ajustement qualité                                   | Élevé : >4                                         | Moyen : [3-4]                          | Faible : <3                                | 1  |    |    |     |
| 2                                                   | Degré d'impératif tendanciel                                               | Impératif programmatique en %                                         | OUI                                                | NON (ou en discussion au fil de l'eau) | Moyen                                      | 1  |    |    |     |
| 3                                                   | Participation de la SNCF à la définition des niveaux des objectifs         | Occurrence dans le texte de la Convention                             | Pas (Demande de la Région / Programmatique accord) | Moyenne : Consultation de l'exploitant | Faible : Consultation (Négociation accord) | 1  |    |    |     |
| 3.3. Conditions de service                          |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 4                                                   | Importance de la franchise (4)                                             | Tolérance de l'absence établie en % de l'offre par 200                | Faible : <2                                        | Moyenne : [3-3]                        | Faible : <3                                |    | 2  |    |     |
| 5                                                   | Partiel pénalis                                                            | Montant maximal amont des pénalités pécuniaires                       | NON (explicite)                                    | NON                                    | OUI (Explicite)                            |    | 1  |    |     |
| 6                                                   | Degré d'impératif tendanciel                                               | Régulation programmatique de la franchise en %                        | OUI                                                | NON                                    | Moyen                                      | 1  |    |    |     |
| 7                                                   | Précision des termes (1)                                                   | Précision des termes (1) dans l'indicateur                            | Faible : <5                                        | Moyenne : 6,5                          | Faible : <5                                | 2  |    |    |     |
| 8                                                   | Traitement des griefs SNCF                                                 | Suspension des pénalités                                              | NON (explicite)                                    | NON                                    | OUI (explicite)                            |    | 1  |    |     |
| 9                                                   | Service minimum                                                            | Existence d'un service minimum                                        | OUI (explicite)                                    | OUI (explicite)                        | Moyen                                      | 1  |    |    |     |
| 2. Clauses incitatives (financières)                |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 3.3. Incitations financières (qualité)              |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 10                                                  | Qualité produit - Qualité des incitations financières                      | Existence de la prime incitative                                      | OUI (tarif)                                        | OUI                                    | Moyen                                      |    | 1  |    |     |
| 11                                                  | Qualité-Importance des incitations en (4)                                  | Montant maximal amont des pénalités en % des coûts commerciaux 2002   | Faible : <13%                                      | Moyen : [13-12%]                       | Faible : <10%                              | 2  |    |    |     |
| 12                                                  | Qualité - Allocation de la prime                                           | Déclassement (démarche)                                               | Région                                             | Région                                 | Compte commun                              |    |    | 1  |     |
| 13                                                  | Complexité des critères                                                    | Existence d'un critère de pénalisation                                | Non ou faible                                      | Moyenne                                | Faible                                     |    |    | 1  |     |
| 3.2. Précision des incitations financières (1)      |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 14                                                  | Transparence des AD - Qualité des incitations financières                  | Existence de la prime incitative                                      | OUI (tarif)                                        | OUI                                    | Moyen                                      |    | 1  |    |     |
| 15                                                  | Transparence des AD - Qualité des incitations financières                  | Montant des pénalités pécuniaires en % des EPC pour le rapport annuel | Faible : <15 000 euros                             | Moyenne ou faible                      | Aucune                                     | 2  |    |    |     |
| 3. Clauses de contrôle                              |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 3.1. Transparence de l'information avec l'AD        |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 16                                                  | Caractère explicite du contrôle                                            | Nb de pages des règles                                                | Élevé : >5                                         | Moyen : [5-10]                         | Faible : [10-15]                           | 1  |    |    |     |
| 17                                                  | Caractère explicite du contrôle                                            | Délai transmission des AD à la SNCF                                   | Faible : <1                                        | Moyen : 1                              | Élevé : >1                                 | 1  |    |    |     |
| 3.2. Séparation des rôles par l'AD                  |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 18                                                  | Audit externe                                                              | Délai de présentation, en jours, avant audit                          | Faible : <5                                        | Moyenne : [5-11]                       | Faible : <11                               | 1  |    |    |     |
| 3.3. Contrôle externe                               |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 19                                                  | Certification de la qualité                                                | Précision de certification                                            | OUI / Explicite                                    | OUI                                    | Moyen                                      |    |    | 1  |     |
| 4. Clauses adaptatives                              |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 20                                                  | Régime de la convention                                                    | Existence de conditions de révision                                   | OUI                                                | NON (ou en discussion au fil de l'eau) | NON (ou en discussion au fil de l'eau)     | 1  |    |    |     |
| 5. Clauses institutionnelles                        |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 3.3. Incitations / Faiblesse de la Convention       |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 21                                                  | Durée (1)                                                                  | Nombre d'années                                                       | <5                                                 | [5-10]                                 | >10                                        | 1  |    |    |     |
| 22                                                  | Degré de précision contractuelle                                           | Nb pages - contrat - CC                                               | Élevé : >70                                        | Moyen : [50-70]                        | Faible : <50                               |    |    | 1  |     |
| 3.2. Activités réglementaires                       |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 23                                                  | Structure juridique commune                                                | Précision des incitations                                             | Faible : [1-1] / < 30%                             | Moyenne : [3-3]                        | Faible : <30%                              |    |    | 1  |     |
| 3.3. Précision des incitations - Confiance          |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 24                                                  | Réglementaire amiable des litiges                                          | Précision relative en % des litiges                                   | 1                                                  | 1                                      | 2                                          |    |    | 1  |     |
| 25                                                  | Réglementaire des litiges                                                  | Délai de résolution en nb de mois                                     | <2                                                 | 2                                      | >2                                         | 1  |    |    |     |
| 3.3. Clauses communes                               |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 26                                                  | Facilitation d'une culture commune (4)                                     | Coexistence des passages dans la Convention / Pratiques               | NON                                                | NON                                    | OUI                                        | 2  |    |    |     |
| 6. LIENS COMPTABLES ANNUELS                         |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            |    |    |    |     |
| N°                                                  | Critères                                                                   | Variables                                                             | Autorité                                           | Institution                            | Confiance                                  |    |    |    |     |
| 27                                                  | Définition de l'ajustement par la SNCF (3)                                 | Méthodes de définition de l'ajustement                                | Programmatique                                     | Négociation                            | Non définie                                |    | 1  |    |     |
| 28                                                  | Tolérance par la Région de son utilisation de l'ajustement par la SNCF (3) | Tolérance d'ajustement / OUI en % avec l'ajustement                   | Faible : < 2%                                      | Moyenne : [2%-4%]                      | Faible : <4%                               |    |    | 1  |     |
| 29                                                  | Importance du risque commercial supporté par la SNCF (4)                   | Importance en % de la SNCF de l'ajustement / OUI                      | Majeur : > 50%                                     | Total : SNCF 100%                      | Faible : SNCF < 50%                        |    |    | 2  |     |
| 30                                                  | Dépositaire d'information à l'égard des charges CI                         | Importance du déficit SNCF programmatique                             | Moyen                                              | Faible                                 | Absent                                     | 1  | 1  |    |     |
| 31                                                  | Précision des incitations (4)                                              | Niveau de coût de la répartition de l'ajustement                      | Incertain - Faible CI                              | Faible - incertain - Faible CI         | Faible - incertain - Faible CI             | 2  |    |    |     |
| Montants d'occurrence (Part en %)                   |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            | 20 | 12 | 5  | 11  |
|                                                     |                                                                            |                                                                       |                                                    |                                        |                                            | 49 | 25 | 22 | 100 |

### 2.1.3. Le Limousin : cap sur la confiance

La Région Limousin a manifestement privilégié un mode de coordination dominé par la confiance (56% de nos observations), avec secondairement un recours aux formes d'incitation (29%), et bien peu d'emprunts au registre de l'autorité comparativement à nombre de Régions (15% contre 35% en moyenne).

En matière de qualité de service, le mode de gouvernance dominant est la confiance. Les niveaux d'objectifs assignés sont généralement modestes comparativement à ceux observés dans les autres Régions (92% pour la régularité des circulations, et surtout 97% pour la réalisation de l'offre). La définition de ces niveaux d'objectifs de qualité s'opère par une négociation annuelle, soit dans une logique de codécision respectueuse des contraintes techniques locales de l'opérateur.<sup>585</sup> La continuité du service est également abordée dans un esprit partenarial et de confiance. Confiance par la compréhension de l'AO envers des éléments de la culture d'entreprise spécifique à l'opérateur. Ainsi, cas unique, les grèves de personnels de la SNCF donnent lieu à une neutralisation des mesures de la qualité produite, donc à suspension des pénalités.<sup>586</sup> Confiance aussi par le fait que la Convention n'évoque pas l'organisation d'un éventuel service minimum en cas de perturbations. Confiance enfin par le fait que les pénalités pour non-réalisation du service sont parmi les plus faibles de notre échantillon. Nous relèverons une spécificité du Limousin : des pénalités sont prévues pour non-réalisation des services TER par routes, services plus importants qu'ailleurs dans cette Région à dominante rurale.<sup>587</sup> Une pointe de coordination par l'autorité cependant, le montant maximal des bonus-malus qualité est élevé ; il représente environ 1.6% des recettes commerciales de 2002 (seul le Centre fait plus avec 2%).<sup>588</sup>

L'écriture des clauses d'information de l'AO, de type "autoritaro-incitative", qui détonne avec le profil général de la Convention, révèle l'attention toute particulière que le Conseil régional du limousin accorde à la question de la réduction de l'asymétrie d'information.<sup>589</sup> Le registre de l'autorité est doublement présent : dans le système de pénalités qui prévoit, clause non rencontrée ailleurs, des sanctions financières pour non-fiabilité des documents d'information exigés par l'AO régionale<sup>590</sup> et dans le délai de transmission du rapport annuel d'activité, un des plus courts observés. Les autres clauses de contrôle, proches de la moyenne, nous semblent correspondre à un profil incitatif, que ce soit le nombre de

<sup>585</sup> Nous avons relevé que la Région Limousin souffre d'un réseau de plus faible qualité qu'ailleurs : par exemple, alors que 66% des lignes ouvertes au trafic voyageurs sont à double voie, cela n'est vrai que pour 25% du réseau Limousin. La proportion de lignes électrifiées, de 22%, est également une des plus faibles du réseau ferré national.

<sup>586</sup> *Convention d'exploitation du transport public ferroviaire régional de voyageurs 2002-2011 Limousin*, article 16.1.

<sup>587</sup> Nous relèverons cependant que plus de la moitié de la population active vit dans les pôles urbains de Limoges et de Brive-La-Gaillarde. La mobilité domicile-travail est donc élevée dans ce département.

<sup>588</sup> Nous observerons que la Convention TER du Limousin de 2002 marquait un retrait sur celle de 1999 qui prévoyait que l'essentiel des bonus-malus serait versé à un compte commun, dit "Compte spécial de modernisation". Cette clause, marque évidente de confiance, n'a pas été reprise en 2002.

<sup>589</sup> L'effort financier de cette Région en faveur du TER peut expliquer cette vigilance. En 2002, les dépenses en faveur du TER représentaient 19.3% du budget primitif, contre 17,4% en moyenne pour les sept Régions expérimentatrices (et 16% en France). Mais, nous suggérerons aussi une autre explication empruntée au mémoire de R. Gauthier (2002). Selon lui, dans le Limousin, les rapports Région / SNCF, étaient alors fréquemment très tendus, voire conflictuels, peu constructifs ; la Région reprochant régulièrement à l'exploitant ferroviaire historique son manque de clarté financière.

<sup>590</sup> *Convention 2002-2011 Limousin*, op. cit., Annexe 11.4.

documents exigés<sup>591</sup>, la nature des informations requises par l'AO, le montant des pénalités de retard ou les clauses concernant l'audit (délai de prévenance de 10 jours ouvrés).

Les clauses institutionnelles et adaptatives font, reprenant le profil général de cette Convention, très largement appel à la coordination par la confiance. La durée de la Convention (10 ans) est, de très loin, la plus longue des conventions TER de 2002. L'existence d'une culture commune est évoquée avec insistance dans le Préambule de la Convention.<sup>592</sup> Les clauses de règlement des litiges donnent toute sa place au règlement amiable. Un indicateur reste cependant, d'interprétation incertaine, la fréquence, mensuelle, des rencontres du comité de pilotage. Faut-il le comprendre comme le moyen de cultiver cette culture commune et de développer des relations personnelles fondées sur la confiance, ou inversement, dans une logique autoritaire, le moyen pour l'AO de mieux imposer sa volonté à l'exploitant ferroviaire. Nous ferons le pari de la première hypothèse.

Ce profil conventionnel est surprenant au regard des performances du TER Limousin d'alors, plutôt décevantes, qui auraient pu appeler une coordination à forte composante d'autorité ou d'incitation. Lors de la négociation de la Convention de 2002, l'attractivité du réseau TER était faible dans le Limousin, avec une fréquentation en baisse (-7% entre 1996 et 2001), plus marquée encore que la réduction de l'offre de service (-6%). Sans compter que le coût budgétaire (apparent) pour les finances publiques régionales est lourd, avec 55 euros par habitant en 2002 (fonctionnement plus investissement), soit 25% de plus qu'en moyenne pour les Régions expérimentatrices.

Les clauses financières, conformes au profil général de la Convention Limousin, sont dominées par le recours à la confiance. Le risque industriel, assumé par la SNCF, donne lieu à atténuation par le versement d'une rémunération pour risques et aléas, néanmoins comparativement limitée, de 2,15% (contre 3,25% dans les PDL ou 3,5% en Rhône-Alpes). Mais surtout, le risque commercial est strictement encadré, la zone de partage 50/50 est très large et, en cas de forts déficits, la SNCF en assume au plus de 50%. Nous observerons une pointe d'autorité dans le fait que l'objectif de recettes soit programmé sur une tendance d'augmentation de 1% par an sur les 5 premières années de la Convention

En définitive, les orientations affichées par la Convention TER 2002 du Limousin nous semblent traduire l'existence d'une culture politique locale favorable au modèle de l'entreprise publique intégrée, aux valeurs du service public "à la française" et aux potentialités de la régionalisation ferroviaire.<sup>593</sup> Nous pouvons aussi évoquer l'hypothèse de la prégnance, dans cette Région de faible taille (environ 700 000 habitants) d'une culture territoriale forte ouvrant la possibilité de contracter sur la base de réseaux locaux de sociabilité ou de relations interpersonnelles sans intermédiation bureaucratique ou contractuelle élaborée.

<sup>591</sup> Le Limousin attend, outre le rapport annuel d'activité et le rapport mensuel, la communication des comptages et des réclamations adressées à la SNCF par les voyageurs pour le service TER. Elle n'exige pas de rapport trimestriel (*Convention 2002-2011 Limousin*, Annexe 11).

<sup>592</sup> Il faut préciser que la Région Limousin avait amorcé très précocement un conventionnement avec la SNCF, bien avant l'expérimentation. Le premier schéma régional des transports, qui accorde une large place au ferroviaire, date de 1977.

<sup>593</sup> A l'appui de cette hypothèse, nous rappellerons que la Région Limousin, de tradition politique de gauche, avait tenu en 1999 à rejoindre le groupe des six Régions expérimentatrices, tant pour des raisons internes d'aménagement de son territoire, que pour des motifs plus politiques. Le Préambule de sa Convention TER de 1999 évoque "son souci d'expérimenter au bénéfice de toutes les Régions afin de faciliter la phase de généralisation de la régionalisation". Nous soulignerons également, que les élections régionales de 1998 avaient amené à la tête du Conseil régional du Limousin, une majorité absolue de gauche, cas unique en France pour ce scrutin. Son Président était alors le socialiste Robert Savy.

## Deuxième partie La régionalisation ferroviaire en France : d'une mutation de l'environnement institutionnel aux arrangements institutionnels Régions / SNCF

| Convention TER 2002 : Matrice interprétative Linozin |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------|----|----|----|-----|
| N°                                                   | Critères                                                                              | Variables                                                                   | Autoséle                                       | Inclination                            | Confiance                                  | A  | I  | C  |     |
| 1. Clauses techniques                                |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 1.1. Qualité générale                                |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 1                                                    | Degré de précision des données                                                        | Nb de données d'objectifs qualifiés                                         | Excell : >4                                    | Moyen : [3-4]                          | Faible : <3                                | 1  |    |    |     |
| 2                                                    | Degré d'urgence tendancielle                                                          | Prévalence prépondérante : < 5%                                             | OUI                                            | Non (ou pas pleinement satisfait)      | NON                                        |    |    | 1  |     |
| 3                                                    | Participation de la SNCF à la définition des niveaux des objectifs                    | Occurrence dans le texte de la Convention                                   | Pré : Domaine de la Région / Prévalence locale | Moyenne : Consultation de l'exploitant | Faible : Consultation (Négociation locale) |    |    | 1  |     |
| 1.2. Coût de service                                 |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 4                                                    | Importance de la franchise (P)                                                        | Tolérance de Ris non réalisés en % de l'offre par an                        | Faible : <2                                    | Moyenne : [2-3]                        | Forte : >3                                 |    | 2  |    |     |
| 5                                                    | Plafond pénalités                                                                     | Montant maximal annuel des pénalités préfixées                              | NON (explicite)                                | Non                                    | Oui (Explicite)                            |    | 1  |    |     |
| 6                                                    | Degré d'urgence tendancielle                                                          | Réduction programmée de la franchise en %                                   | OUI                                            | NON                                    | NON                                        |    |    | 1  |     |
| 7                                                    | Pénalités financières pour non-exécution (P)                                          | Pénalité du TRM en euros HT (non subventionnés)                             | Forte : >6,5                                   | Moyenne : 6,5                          | Faible : <6,5                              |    |    | 2  |     |
| 8                                                    | Traitement des gèves SNCF                                                             | Suspension des pénalités                                                    | NON (explicite)                                | NON                                    | Oui (Explicite)                            |    | 1  |    |     |
| 9                                                    | Service minimum                                                                       | Existence d'un service minimum                                              | OUI, urgent                                    | OUI, inévit                            | NON                                        |    |    | 1  |     |
| 2. Clauses incitatives (financières)                 |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 2.1. Incitation financière Outil                     |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 10                                                   | Qualité produite - Densité des incitations financières                                | Existence d'un plan d'incitation                                            | OUI (oui)                                      | OUI                                    | NON                                        |    | 1  |    |     |
| 11                                                   | Qualité - Importance des mises en jeu (P)                                             | Montant maximal annuel des pénalités en % des recettes courantes (hors TRM) | Forte : >12%                                   | Moyen : [8%-12%]                       | Faible : < 8%                              | 2  |    |    |     |
| 12                                                   | Qualité - Affectation du risque                                                       | Contrats à terme (à terme)                                                  | Région                                         | Région                                 | Compte commun                              | 1  | 1  |    |     |
| 13                                                   | Compensation des coûts                                                                | Existence d'une structure des pénalités                                     | Nulle ou faible                                | Moyenne                                | Forte                                      |    |    | 1  |     |
| 2.2. Pénalités financières non réalisées Info AAO    |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 14                                                   | Transmission Des AAO - Densité des incitations financières                            | Existence d'un plan d'incitation                                            | OUI (oui)                                      | OUI                                    | NON                                        | 1  |    |    |     |
| 15                                                   | Transmission Des AAO - Densité des incitations financières (P)                        | Montant des pénalités pour non-exécution des TRM par le rapport annuel      | Forte : >15 000 euros                          | Moyenne                                | Faible                                     |    | 2  |    |     |
| 3. Clauses de contrôle                               |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 3.1. Transferts de l'information avec l'AO           |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 16                                                   | Contrôle existant du service                                                          | Nb / Type des exécutifs                                                     | Excell : >3                                    | Niveau 3 : TRM/TER/RAV                 | Faible : [2/3] ou TRM/RAV                  |    |    | 1  |     |
| 17                                                   | Contrôle existant du service                                                          | Délai de transmission TRM à AO en mois                                      | Faible : <1                                    | Moyen : 1                              | Excell : >1                                |    | 1  |    |     |
| 3.2. Supervision directe par l'AO                    |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 18                                                   | Audit externe                                                                         | Délai de préavis, de jour, avant audit                                      | Faible : <5                                    | Moyenne [5-11]                         | Forte : >11                                |    | 1  |    |     |
| 3.3. Contrôle externe                                |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 19                                                   | Contrôle de la qualité                                                                | Précision du contrôle                                                       | OUI / Stratégie                                | OUI                                    | NON                                        |    |    | 1  |     |
| 4. Clauses adaptatives                               |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 20                                                   | Rupture de la convention                                                              | Existence de conditions de résiliation                                      | OUI                                            | NON (sauf d'apurement précisés)        | NON (sauf d'apurement à définir)           |    |    | 1  |     |
| 5. Clauses évolutives locales                        |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 5.1. Durée / Exécution de la Convention              |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 21                                                   | Durée (P)                                                                             | Montant d'année                                                             | >5                                             | [5-6]                                  | <5                                         |    |    | 3  |     |
| 22                                                   | Degré de précision contractuelle                                                      | Nb pages : conv + CC                                                        | Excell : >70                                   | Moyen : [50-70]                        | Faible : < 50                              |    | 1  |    |     |
| 5.2. Autonomie réglementaire                         |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 23                                                   | Structure plénière commune                                                            | Fréquence des rencontres                                                    | Faible : NP / < 3/m                            | Moyenne : <3/m                         | Forte : >3/m                               |    |    | 1  |     |
| 5.3. Procédures relationnelles existantes            |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 24                                                   | Règlement amiable des litiges                                                         | Précision relative au litige                                                | 1                                              | 1                                      | 2                                          |    |    | 1  |     |
| 25                                                   | Règlement des litiges                                                                 | Délai de conclusion en nb de mois                                           | <2                                             | 2                                      | >2                                         |    |    | 1  |     |
| 5.4. Autres clauses                                  |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
| 26                                                   | Traitement des litiges communs (P)                                                    | Existence des passages dans la Convention / Prévalence                      | NON                                            | Ne pas                                 | OUI                                        |    |    | 2  |     |
| 6. Clauses comptables et financières                 |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            |    |    |    |     |
| N°                                                   | Critères                                                                              | Variables                                                                   | Autoséle                                       | Inclination                            | Confiance                                  |    |    |    |     |
| 27                                                   | Définition de l'objectif ou objectif (OR)                                             | Méthodes de définition de l'OR                                              | Programme                                      | Négociation                            | Non définie                                | 1  |    |    |     |
| 28                                                   | Tolérance par la Région de non-réalisation de l'OR avec impact financier partagé (OR) | Tolérance d'impact / OR en % avant 50/50                                    | Faible : < 2%                                  | Moyenne : [2%-5%]                      | Forte : >5%                                |    |    | 1  |     |
| 29                                                   | Importance du risque commercial supporté par la SNCF (P)                              | Importation en % à SNCF du lien délégué / OR                                | Majeuritaire : SNCF = 50%                      | Tout : SNCF 100%                       | Faible : SNCF = 50%                        |    |    | 2  |     |
| 30                                                   | Clauses d'incitation à maîtrise des charges CI                                        | Importance de l'effort SNCF programmé                                       | Moyen                                          | Fort                                   | Absent                                     |    |    | 1  |     |
| 31                                                   | Rémunération de l'exploitant (P)                                                      | Niveau de coût de la rémunération de l'exploitant                           | Incluse dans CI                                | Faible ou moyenne au sein de CI        | Faible ou forte de CI : >15% CI            |    | 2  |    |     |
| Nombre d'occurrences                                 |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            | 6  | 12 | 23 | 41  |
| Parten %                                             |                                                                                       |                                                                             |                                                |                                        |                                            | 15 | 29 | 36 | 100 |

#### **2.1.4. Le Nord-Pas-de-Calais : une forme hybride par mutation rapide du schéma contractuel initial**

L'interprétation de la Convention TER 2002 du Nord-Pas-de-Calais (NPC) est délicate en raison d'un mélange quasi-permanent entre les trois formes de coordination, sans véritable dominante. L'accent est très légèrement mis l'autorité, alors que le profil de 1997 reposait, par contre, explicitement, sur la confiance<sup>594</sup>. C'est pourquoi nous parlerons pour la Région NPC d'un profil "hybride en mutation rapide et profonde".

L'obtention d'un haut niveau de qualité de service est manifestement un objectif majeur de la Région NPC.<sup>595</sup> Son écriture conventionnelle s'enracine dans une combinaison de confiance et d'autorité. Confiance dans la manière de définir les niveaux de performances à obtenir, par un large appel à l'adhésion de l'opérateur ; la codécision prédomine. Le nombre d'objectifs concernant la qualité assignés à l'exploitant est réduit, trois en 2002 (régularité des circulations, continuité et information du voyageur). La Convention évoque toutefois un avenant (sous 24 mois) qui introduira des critères de qualité supplémentaires. Inversement, plusieurs clauses traduisent la présence d'une volonté de coordination par l'autorité : les niveaux d'objectifs de qualité de service sont comparativement les plus élevés (94% pour l'objectif initial de régularité)<sup>596</sup> ; un service minimum, dit "Plan de transport d'urgence" est finement organisé ; et surtout, le niveau des bonus-malus et des pénalités encourues est sévère : 9 euros en cas de non-réalisation de l'offre (avec préavis et sans substitution)<sup>597</sup> et, élément contractuel non observé ailleurs, une sur-pénalité pour les retards de plus de 30 minutes (5 euros / Tkm) est prévue. Enfin, clause sans équivalent dans les autres Régions, la Convention TER NPC de 2002, évoquait la mise en place d'un système de dédommagement des voyageurs pour motif de non-réalisation de l'offre ou de régularité insuffisante.<sup>598</sup>

La réduction de l'asymétrie informationnelle, autre objectif prioritaire de l'AO régionale, repose sur une activation ferme des dispositifs de contrôle, et non pas sur des mécanismes d'incitation financière.<sup>599</sup> L'application des modalités de contrôle est autoritaire : les exigences régionales sont élevées, afin d'offrir à l'AO une vision rétrospective et prospective

<sup>594</sup> Cette orientation initiale du conventionnement TER SNCF / Région en NPC doit beaucoup à l'histoire politique locale comme le rappelle le Président du Conseil Régional, Daniel Percheron (2004, p. 41) : "il est vrai qu'il existe une profonde confiance entre la région et les cheminots dans le Nord-Pas-de-Calais. Il y a vingt-cinq ans, la majorité du Conseil régional, à l'époque présidée par Pierre Mauroy, est allée à la rencontre de la SNCF. Ce fut une véritable rencontre avec cette puissante entreprise monolithique sûre d'elle. Cette rencontre a permis une véritable confiance, qui s'est étayée par la présence constante de techniciens de la SNCF dans nos services. Nous sommes dans le même monde et nous discutons inlassablement."

<sup>595</sup> Il faut dire que le TER en NPC, Région densément peuplée, constitue plus qu'ailleurs un "transport de masse", comme le rappelait Marie-Christine Blandin, la Présidente de la Région de 1992 à 1998 (*Le rail*, n°58, 09/1996, p. 33). Ainsi, le TER permet de désengorger les infrastructures (auto)routières et facilite les déplacements d'une population fréquemment dépendante des transports collectifs (29% des ménages ne possédant pas de véhicule). Il importe également de souligner que le Conseil régional de cette Région a très tôt, dès 1978, mené, en partenariat avec la SNCF, une politique active de développement de l'offre ferroviaire, soutenant également des actions de modernisation du matériel roulant et des gares ou investissant dans l'électrification de certaines lignes, sans compter la mise en place de tarifications régionales innovantes.

<sup>596</sup> A titre de comparaison, ils étaient de 91,2% en Rhône-Alpes et de 87% en PACA. Voir Annexe 4.

<sup>597</sup> Les pénalités pour non-réalisation de l'offre sont en NPC les plus élevées des sept Régions étudiées. Voir Annexe 4.

<sup>598</sup> *Convention TER 2002-2007 Nord-Pas-de-Calais*, art. 12.

<sup>599</sup> Cette absence de procédures d'incitation financière, qui logiquement et fréquemment viennent en appui aux mécanismes de contrôle, essentiellement informationnels, de l'exécution du service, s'explique probablement par le climat de confiance et de partenariat que cette Région veut instaurer avec la SNCF.



large ; le nombre de documents est important et le contenu, tout comme les délais de transmission, sont expressément spécifiés.

Les clauses institutionnelles s'inscrivent dans les trois registres, avec une prédominance de la coordination par la confiance. Cohérente avec une recherche de relations partenariales, la Convention prévoit de fréquents contacts Région / SNCF, au travers de nombreuses instances (Comité de pilotage, Comité de suivi, Comités techniques) propices à une meilleure compréhension mutuelle, voire au développement d'une culture partagée<sup>600</sup> ; et accorde une place importante à la procédure amiable dans le dispositif de règlement des litiges. Inversement, signe de coordination par l'autorité, le degré de précision contractuelle est important. Enfin, la durée de la Convention est de 6 ans, signe (modeste) de pari sur le moyen terme.

Une dernière dimension distingue la Convention TER de la Région NPC : la volonté d'écrire une "démocratie du rail" exemplaire. Cette volonté d'associer des usagers du rail à la prise de décision se retrouve dans la création de Comités de ligne, activement sollicités par la Région.<sup>601</sup> La Convention TER 2002 du NPC est, la seule avec celle de PACA, à inscrire au cœur du dispositif contractuel cette instance facultative rendue possible par la loi SRU.<sup>602</sup>

Les clauses financières sont manifestement écrites sur le registre de l'autorité. Plusieurs faits importants en témoignent : le risque industriel est laissé à la charge de l'exploitant qui n'obtient pas de rémunération spécifique en sus de C1. Le risque commercial est très largement porté par l'exploitant, dans la mesure où la zone de partage 50/50 est réduite (+/-2%) et où au-delà la responsabilité de la SNCF est de 100%.

Le caractère particulièrement éclaté du profil de gouvernance du NPC trouve probablement une clef explicative dans la succession de mutations qui a marqué l'histoire de cette Convention depuis 1997. D'une optique de confiance, mâtinée d'incitation, des avenants successifs ont tous introduit des apports d'autorité.<sup>603</sup> Cette évolution marque, sans doute, les limites d'une coordination uniquement basée sur la confiance. L'ensemble contractuel de 2002 n'est de ce fait ni homogène, ni peut-être vraiment stabilisé.

---

<sup>600</sup> Ce dialogue permanent entre AO régionale et délégataire est expressément revendiqué dans cette Région. En témoigne le propos suivant du Président du Conseil Régional, Daniel Percheron (2004, *op. cit.*, p. 41) : "Nous entretenons un dialogue permanent avec la SNCF comme outil d'évaluation, sur les gains de productivité, l'amélioration des infrastructures ou l'utilisation du matériel. Par exemple, la SNCF est en train de résoudre la quadrature du cercle [...]. Autrement dit : rapidité et omnibus."

<sup>601</sup> Daniel Percheron (2004, *op. cit.*, p. 42) en soulignait l'efficacité toute particulière : "Nous avons créé treize comités de ligne sur nos grands axes. Avec nous et avec les usagers, petit à petit, la *pédagogie du rail* s'impose. Les usagers comme les cheminots commencent à saisir que le service public, le train, le transport collectif a un coût. Il a un prix, il nécessite une technique, un savoir-faire et c'est l'affaire de tous."

<sup>602</sup> Loi 2000-1208, *op. cit.*, article 135.

<sup>603</sup> Pour une présentation des incidences de ces avenants, voir Annexe 2.

# Le transport ferroviaire régional de voyageurs en France : à la lumière de la théorie néo-institutionnaliste et des comptes de surplus

| Convention TER 2002 : Matrice interprétative NPC      |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| N°                                                    | Critères                                                                               | Variables                                                                | Autorité                                                  | Incitation                             | Confiance                                           | A        | B        | C        |          |
| <b>1. Clauses techniques</b>                          |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
| <b>1.1. Qualité prestataire</b>                       |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
| 1                                                     | Degré de précision des directives                                                      | Nb de demandes d'objets livrés                                           | Élevé : >4                                                | Moyen : [3-4]                          | Faible : <3                                         |          |          |          | 1        |
| 2                                                     | Degré d'exigence technique                                                             | Proportion programmée en %                                               | OUI                                                       | Non (ou un glissement sur 50)          | NON                                                 |          |          |          | 1        |
| 3                                                     | Participation de la SNCF à la détermination des besoins des clients                    | Occurrence dans le texte de la Convention                                | Peu :<br>Défiance de la Région /<br>Programmation ex-ante | Moyenne : Coopération de l'exploitant  | Forte : Coopération (nécessaire à la mise en œuvre) |          |          |          | 1        |
| <b>1.2. Contrôle du service</b>                       |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
| 4                                                     | Importance de la franchise (4)                                                         | Tolérance de TDS non réalisés en % de l'offre par an                     | Faible : <1                                               | Moyenne : [2-3]                        | Forte : >3                                          | 2        |          |          |          |
| 5                                                     | Plafond pénalités                                                                      | Montant maximal annuel des pénalités prévues                             | NON (explicite)                                           | Non                                    | OUI (explicite)                                     |          | 1        |          |          |
| 6                                                     | Degré d'exigence technique                                                             | Réduction programmée de la franchise en %                                | OUI                                                       | NON                                    | NON                                                 |          | 1        |          |          |
| 7                                                     | Plafond financier pour les subventions (4)                                             | Plafond de TDS en euros HT (sans subventions)                            | Forte : >6,5                                              | Moyenne : 6,5                          | Faible : <6,5                                       | 2        |          |          |          |
| 8                                                     | Traitement des griefs SNCF                                                             | Compensation des pénalités                                               | NON (explicite)                                           | NON                                    | OUI (explicite)                                     |          |          | 1        |          |
| 9                                                     | Service minimum                                                                        | Existence d'un service minimum                                           | OUI, exigent                                              | OUI, exigeant                          | NON                                                 | 1        |          |          |          |
| <b>2. Clauses incitatives (financières)</b>           |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
| <b>2.1. Incitations financières Qualité</b>           |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
| 10                                                    | Qualité prestataire : Degré des incitations financières                                | Existence dispositif incitation                                          | OUI (oui)                                                 | OUI                                    | NON                                                 | 1        |          |          |          |
| 11                                                    | Qualité : Importance des mises en jeu (4)                                              | Montant maximal annuel des pénalités en % des recettes commerciales 2002 | Forte : >12%                                              | Moyen : [8,25-12%]                     | Faible : <8,25%                                     |          |          | 2        |          |
| 12                                                    | Qualité : Affectation du risque                                                        | Définition (éventuelle)                                                  | Région                                                    | Région (cofinancement régional)        | Compte commun                                       | 1        | 1        |          |          |
| 13                                                    | Compensation des coûts                                                                 | Enrichissement structure des prestations                                 | Nulle ou faible                                           | Moyenne                                | Forte                                               | 1        |          |          |          |
| <b>2.2. Plafond financier maximal autorisé à la R</b> |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
| 14                                                    | Transmission des AO - Degré des incitations financières                                | Existence dispositif incitation                                          | OUI (oui)                                                 | OUI                                    | NON                                                 |          |          | 1        |          |
| 15                                                    | Transmission des AO - Degré des incitations financières (4)                            | Montant des pénalités pour retard en euros TTC pour le rapport annuel    | Forte : >15 000 euros                                     | Moyenne                                | Aucune                                              |          |          | 2        |          |
| <b>3. Clauses de contrôle</b>                         |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
| <b>3.1. Transferts de l'information avec l'AO</b>     |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
| 16                                                    | Contrôle exécution du service                                                          | Répartition des coûts                                                    | Élevé : >3                                                | Moyen : [2,5-3]                        | Faible : [2,5-3]                                    | 1        |          |          |          |
| 17                                                    | Contrôle exécution du service                                                          | Délai transmission TDS à AO en mois                                      | Faible : <1                                               | Moyen : 1                              | Élevé : >1                                          |          | 1        |          |          |
| <b>3.2. Supervision directe par l'AO</b>              |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
| 18                                                    | Audit externe                                                                          | Délai de présence, en jours, avant audit                                 | Faible : <8                                               | Moyenne : [8-11]                       | Forte : >11                                         | 1        |          |          |          |
| <b>3.3. Contrôle interne</b>                          |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
| 19                                                    | Certification de la qualité                                                            | Procédure de certification                                               | OUI / Envisagée                                           | OUI                                    | NON                                                 |          |          | 1        |          |
| <b>4. Clauses adaptatives</b>                         |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
| 20                                                    | Flexibilité de la convention                                                           | Existence de conditions de révision                                      | OUI                                                       | NON (selon dispositions particulières) | NON (pas de dispositions particulières)             |          |          | 1        |          |
| <b>5. Clauses institutionnelles</b>                   |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
| <b>5.1. Durée / Fin de la Convention</b>              |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
| 21                                                    | Durée (4)                                                                              | Nombre d'années                                                          | >5                                                        | [5-6]                                  | <6                                                  |          | 3        |          |          |
| 22                                                    | Degré de précision contractuelle                                                       | Nb pages : contrat + CC                                                  | Élevé : >10                                               | Moyen : [10-15]                        | Faible : <10                                        | 1        |          |          |          |
| <b>5.2. Antécédents réglementaires</b>                |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
| 23                                                    | Structure pluri-partite                                                                | Fréquence des réunions                                                   | Faible : NP / <30%                                        | Moyenne : 3-4%                         | Forte : >30%                                        |          |          | 1        |          |
| <b>5.3. Procédure résolution conflits</b>             |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
| 24                                                    | Règlement amiable des litiges                                                          | Procédure retenue en 4 étapes                                            | 1                                                         | 1                                      | 2                                                   |          | 1        |          |          |
| 25                                                    | Règlement des litiges                                                                  | Délai de conclusion en nb de mois                                        | <2                                                        | 2                                      | >2                                                  |          |          | 1        |          |
| <b>5.4. Culture commune</b>                           |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
| 26                                                    | Témoignage d'une culture commune (4)                                                   | Occurrence des passages dans la Convention                               | NON                                                       | Un peu                                 | OUI                                                 |          |          | 2        |          |
| <b>6. Clauses comptables et financières</b>           |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     |          |          |          |          |
| N°                                                    | Critères                                                                               | Variables                                                                | Autorité                                                  | Incitation                             | Confiance                                           |          |          |          |          |
| 27                                                    | Définition de l'impact d'un recours (OR)                                               | Méthode de définition de l'OR                                            | Programme                                                 | Négociation                            | Non définie                                         |          |          | 1        |          |
| 28                                                    | Tolérance par la Région en non réalisation de l'OR avec impact financier partiel 50-50 | Tolérance (écrit / OR en % avec 50-50)                                   | Faible : <7%                                              | Moyenne : [7%-15%]                     | Forte : >15%                                        | 1        |          |          |          |
| 29                                                    | Importance de risques commerciaux supportés par la SNCF (4)                            | Importation en % à SNCF du fort déficit / OR                             | Majeur : > 50%                                            | Total : SNCF 100%                      | Faible : SNCF < 50%                                 | 2        |          |          |          |
| 30                                                    | Dispositif d'incitation à la maîtrise des charges CI                                   | Importance de l'effort SNCF programmé                                    | Moyen                                                     | Fort                                   | Absent                                              |          | 1        |          |          |
| 31                                                    | Réévaluation de l'exploitant (4)                                                       | Méthode de calcul de la réévaluation de l'exploitant                     | Incidence des CI                                          | Faible en moyenne en cas de CI         | Forte en cas de CI : >3,5% CI                       | 2        |          |          |          |
| Nombre d'occurrences<br>Part en %                     |                                                                                        |                                                                          |                                                           |                                        |                                                     | 16<br>39 | 11<br>27 | 16<br>34 | 41<br>90 |

### 2.1.5. Les Pays de la Loire : type quasi pur de la confiance

Cas exceptionnel, presque toutes les variables de la Convention TER de cette Région retiennent un profil de gouvernance par appel à la "confiance", comme l'illustre la figure suivante. Particulièrement pragmatique, cette Région reprend pour l'essentiel pour sa Convention de 2002, l'arrangement institutionnel qui a plutôt bien réussi pendant l'expérimentation. Les bonnes performances TER obtenues dans cette région, au cours de l'expérimentation, tant en termes de coûts d'exploitation que de reprise du trafic, expliquent probablement l'attitude des élus régionaux lors de l'écriture de la Convention de 2002<sup>604</sup>.

Cas absolument unique de notre échantillon, la rédaction des clauses de qualité de service de la Convention TER de la Région Pays de la Loire reste à peine esquissée. Rien de précis en matière de contrôle de la qualité produite n'est écrit, ni dans la Convention, ni dans le Cahier des charges. La Convention indique seulement que sera "mis en place un référentiel de mesure de la qualité produite dans un délai de 6 mois". Les clauses concernant la continuité du service sont marquées, elles aussi, du sceau de la confiance. Quadruple mansuétude de la part de la Région : l'absence totale de pénalité financière jusqu'à 45% de trafic non réalisé, y compris pour motif de grèves des personnels de la SNCF ; la faible exigence en matière de service de substitution ou d'urgence ; le faible montant kilométrique des pénalités encourues (3 euros par TKm non remplacé contre 6,5 euros en moyenne). Et enfin, le contenu du plan d'information des voyageurs est plutôt limité en pratique.

Trait original également, la Convention ne retient aucun dispositif d'incitation financière, ni en matière de qualité produite, ni en matière de transmission d'informations à l'AO. Par contre, cas unique, la Convention TER 2002 de la Région des Pays de la Loire développe un système d'incitation à la performance économique original, global, simple et astucieux<sup>605</sup> sur la base d'un ratio unique rapportant la contribution régionale annuelle au nombre de voyageurs-kilomètres annuels. Il fonctionne comme une sorte de coût moyen du voyageur-kilomètre à la charge de la Région, commanditaire du service. Une baisse, qui s'interprète directement comme une amélioration de l'efficacité productive des TER ou de l'attractivité du réseau, donne lieu à une prime pour la SNCF, et, inversement, une hausse est sanctionnée par un malus. La formule prévoit des conséquences financières symétriques, à la hausse ou à la baisse de cet indicateur, mais de portée limitée puisque le plafond est à 400 000 euros, soit environ 1% des recettes de 2002.<sup>606</sup>

<sup>604</sup> Alors, que depuis 1992, le trafic ferroviaire était en repli dans cette Région, le Conseil régional décida d'entrer dans l'expérimentation de la régionalisation ferroviaire avec l'espoir d'inverser cette tendance (Préambule de la Convention TER, 1997). Nos calculs de comparaison des performances régionales TER (Desmaris, 2003, Annexe 5) nous confirment les bons résultats obtenus par cette Région au regard de ses objectifs. Ainsi, parmi les sept Régions expérimentatrices, les PDL ont été la Région qui a connu la plus forte hausse de trafic (après le Centre) avec une augmentation des vok de 35%, contre 29% en moyenne. En outre, le coût unitaire du Tkm offert est le plus faible de l'échantillon à 6,6 euros, contre 9,3 euros en moyenne en 2001. Inversement, l'élasticité offre/demande est médiocre (0,76, contre 1,18 en moyenne sur la période de 1996-2001). Le Président du Conseil régional lors de la signature de la Convention de 2002 était alors François Fillon.

<sup>605</sup> Cet indicateur nous semble astucieux dans la mesure où il permet à la Région d'assigner à l'exploitant ferroviaire deux objectifs alternatifs : soit la maîtrise des ses coûts de production du service public régional de transport de voyageurs (qui influence le numérateur), soit l'augmentation du trafic (qui impacte directement le dénominateur). Que la SNCF agisse sur l'un ou sur l'autre, la performance globale du réseau augmente, tout comme son propre bonus. Lors de l'écriture de la Convention, la Région PDL privilégiait explicitement l'objectif d'augmentation du trafic par rapport à celui de maîtrise des coûts de production. Cette formule devait ainsi, pour une contribution régionale donnée, inciter la SNCF à augmenter l'attractivité de son offre de service auprès des voyageurs.

<sup>606</sup> A titre de comparaison, la Convention TER du NPC, comparable en termes de population et de PIB, propose pour le seul critère de régularité une enveloppe de bonus-malus de 510 000 euros, soit 0,6% des recettes TER de 2002.

Les clauses de contrôle, qui permettent à l'AO de disposer des informations concernant les conditions techniques, commerciales et financières d'exploitation du TER, sont à peine définies et au final guère contraignantes : presque aucun document d'informations n'est exigé et ces derniers ne sont pas formalisés ; ou encore, les clauses de l'audit sont particulièrement conciliantes (30 jours, contre 10 jours en moyenne).

Les clauses adaptatives et institutionnelles, qui organisent le pilotage de la relation, confirment cette impression générale de gouvernance par la confiance. Le faible degré de précision contractuelle et niveau d'exigence se traduisent par un document plutôt court, qui valorise le moyen terme et les logiques de coopération entre la Région et la SNCF. Seuls très légers bémols, la durée de la Convention (6 ans seulement) et les clauses de résolution des conflits s'interprètent par le registre de l'incitation.

Quant aux clauses financières, elles vont plutôt également dans le sens de la confiance. Le risque industriel donne lieu à minoration par le versement d'une rémunération de l'exploitant de 3,25% des charges C1. La marge centrale appelant à un partage équilibré du risque sur recette est large (+/- 4%). Par contre, affichage d'autorité, alors que l'écart positif bénéficie majoritairement à l'AO, l'écart négatif est porté par l'exploitant. Il faut dire que les résultats antérieurs de trafic et de recettes pouvaient laisser espérer une bonne dynamique porteuse de faibles risques financiers pour l'exploitant. Cette hypothèse se trouvera largement vérifiée<sup>607</sup>.

Au total, nous suggérons que la Région PDL privilégie explicitement, dans son conventionnement avec la SNCF, une logique d'obligation de résultats économiques et non d'obligation de moyens. Pragmatique dans sa démarche, cette Région se donne le temps d'obtenir le consensus sur les autres objectifs (qualité de service). Doit-on également voir dans ce choix contractuel, le fait que dans cette Région, le TER constitue un enjeu plus secondaire qu'ailleurs ?<sup>608</sup>

<sup>607</sup> Le trafic du TER des PDL, exprimé en vok, aura augmenté de presque 40% entre fin 2001 et fin 2007.

<sup>608</sup> Nous relèverons que le budget TER (fonctionnement et investissement) est un des plus faibles observés en France, avec 9% du budget primitif de la Région en 2002 (contre 17% pour les Régions expérimentatrices et 16% en moyenne en France). Il en va de même pour le budget régional TER par habitant, avec une contribution régionale totale de 19,7 euros en 2002 (contre 43,7 euros en moyenne pour les 7 Régions expérimentatrices). Mais, le service TER est aussi un des plus réduits, avec une offre de 1,8 Tkm par habitant, contre 2,9 en moyenne pour les sept Régions expérimentatrices.

## Deuxième partie La régionalisation ferroviaire en France : d'une mutation de l'environnement institutionnel aux arrangements institutionnels Régions / SNCF

| Convention TER 2002 : Matrice interprétative PDL         |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------|---|----|----|-----|
| N°                                                       | Critères                                                                               | Variables                                                                | Autorité                                             | Institution                               | Confiance                                     | A | I  | C  |     |
| <b>1. Clauses techniques</b>                             |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
| <b>1.2. Qualité proposée</b>                             |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
| 1                                                        | Degré de précision des données                                                         | Nb de données d'objets qualité                                           | Élevé : >4                                           | Moyen : [2-4]                             | Faible : <2                                   |   |    | 1  |     |
| 2                                                        | Degré d'urgence institutionnelle                                                       | Pages et pages programmées en %                                          | OUI                                                  | Non<br>(ou en glissement au fil du temps) | NON                                           |   |    | 1  |     |
| 3                                                        | Participation de la SNCF à la définition des besoins des clients                       | Occurrences dans le texte de la Convention                               | Pas<br>Séance de la Région /<br>Présentation au sein | Moyenne : Consultation de l'exploitant    | Fort : Consultation<br>(Présentation au sein) |   |    | 1  |     |
| <b>1.5. Continuité de service</b>                        |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
| 4                                                        | Importance de la franchise (*)                                                         | Existence de TIR ou de TIR en % de TIR par an                            | Faible : <2                                          | Moyenne : [2-3]                           | Fort : >3                                     |   |    | 2  |     |
| 5                                                        | Prévoir pénalités                                                                      | Montant maximal annuel des pénalités prévues                             | NON (projeté)                                        | Non                                       | Oui (exploitant)                              |   |    |    |     |
| 6                                                        | Degré d'urgence institutionnelle                                                       | Prévision programmée de la franchise en %                                | OUI                                                  | NON                                       | NON                                           |   |    | 1  |     |
| 7                                                        | Prévoir l'existence pour une convention (*)                                            | Prévision de TIR ou de TIR en % sans pénalités                           | Fort : >4,5                                          | Moyenne : 4,5                             | Faible : <4,5                                 |   |    | 2  |     |
| 8                                                        | Traitement des plaintes SNCF                                                           | Gestion des plaintes                                                     | NON (projeté)                                        | NON                                       | Oui (exploitant)                              |   |    | 1  |     |
| 9                                                        | Service minimum                                                                        | Existence d'un service minimum                                           | OUI, organisé                                        | OUI, organisé                             | NON                                           |   |    | 1  |     |
| <b>2. Clauses incitatives (financières)</b>              |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
| <b>2.1. Incitations financières - Qualité</b>            |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
| 10                                                       | Qualité proposée - Degré des incitations financières                                   | Existence d'ajout incitatif                                              | OUI (ajout)                                          | OUI                                       | NON                                           |   |    | 1  |     |
| 11                                                       | Qualité - Importance des mesures en jeu (*)                                            | Montant maximal annuel des pénalités en % des recettes commerciales 2001 | Fort : >12%                                          | Moyen : [8-12%]                           | Faible : <8%                                  |   | 2  |    |     |
| 12                                                       | Qualité - Affectation de routes                                                        | Existence (d'annonces)                                                   | Région                                               | Région                                    | Compte commun                                 |   |    |    |     |
| 13                                                       | Coopération des clients                                                                | Existence d'un service minimum                                           | Nb et type de clients                                | Moyenne                                   | Fort                                          |   |    |    |     |
| <b>2.2. Préalables financiers - Transmission de la D</b> |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
| 14                                                       | Transmission des D - Degré des incitations financières                                 | Existence d'ajout incitatif                                              | OUI (ajout)                                          | OUI                                       | NON                                           |   |    | 1  |     |
| 15                                                       | Transmission des D - Degré des incitations financières (*)                             | Montant des pénalités pour retard en % TTC pour le report annuel         | Fort : >15 000 euros                                 | Moyenne                                   | Fort                                          |   |    | 2  |     |
| <b>3. Clauses de contrôle</b>                            |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
| <b>3.1. Transferts de l'information avec l'AD</b>        |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
| 16                                                       | Contrôle d'existence de données                                                        | Nb / Type des données                                                    | Élevé : >3                                           | Moyen : [2-3] (TIR ou TIR)                | Faible : (TIR ou TIR)                         |   |    | 1  |     |
| 17                                                       | Contrôle d'existence de données                                                        | Date transmission TIR à AD en mois                                       | Faible : <1                                          | Moyen : 1                                 | Fort : >1 (pas encore de TIR)                 |   |    | 1  |     |
| <b>3.2. Supplémentaire d'information par l'AD</b>        |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
| 18                                                       | Audit externe                                                                          | Taux de présence, en %, audit externe                                    | Faible : <8                                          | Moyenne : [8-11]                          | Fort : >11                                    |   |    | 1  |     |
| <b>3.3. Contrôle interne</b>                             |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
| 19                                                       | Certification de la qualité                                                            | Prévision de certification                                               | OUI / Stratégie                                      | OUI                                       | NON                                           |   |    | 1  |     |
| <b>4. Clauses adaptatives</b>                            |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
| 20                                                       | Régime de la convention                                                                | Existence de conditions de révision                                      | OUI                                                  | NON<br>(autres dispositions<br>prévues)   | NON<br>(autres dispositions<br>prévues)       |   |    | 1  |     |
| <b>5. Clauses institutionnelles</b>                      |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
| <b>5.1. Forme de la Convention</b>                       |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
| 21                                                       | Degré de précision                                                                     | Nombre d'années                                                          | >4                                                   | [4-6]                                     | <4                                            |   | 3  |    |     |
| 22                                                       | Degré de précision contractuelle                                                       | Pages : 100 + 100                                                        | Élevé : >10                                          | Moyen : [50-70]                           | Faible : <50                                  |   |    | 1  |     |
| <b>5.2. Accords réglementaires</b>                       |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
| 23                                                       | Structure pilotage commun                                                              | Existence d'un accord                                                    | Faible : NP / < 500                                  | Moyenne : < 2 / an                        | Fort : < 500                                  |   |    | 1  |     |
| <b>5.3. Procédures réglementaires communes</b>           |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
| 24                                                       | Réglement applicable des lignes                                                        | Prévision relative au débiteur                                           | 1                                                    | 1                                         | 2                                             |   | 1  |    |     |
| 25                                                       | Réglement des lignes                                                                   | Date de conclusion en % de mois                                          | < 2                                                  | 2                                         | > 2                                           |   | 1  |    |     |
| <b>5.4. Contenu commun</b>                               |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
| 26                                                       | Tenue d'un compte commun (*)                                                           | Occurrences des passages dans la Convention / Préalable                  | NON                                                  | Oupen                                     | OUI                                           |   |    | 2  |     |
| <b>6. Clauses comptables et financières</b>              |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               |   |    |    |     |
| N°                                                       | Critères                                                                               | Variables                                                                | Autorité                                             | Institution                               | Confiance                                     |   |    |    |     |
| 27                                                       | Débit de la Région sur le compte (CR)                                                  | Modalités de déduction de l'CR                                           | Programmable                                         | Négociation                               | Non défini                                    |   | 1  |    |     |
| 28                                                       | Tolérance par la Région de non réalisation de l'CR sans impact financier (parag 50-52) | Tolérance d'absence / CR en % des 50-50                                  | Faible : < 2%                                        | Moyenne : [2-4%]                          | Fort : > 4%                                   |   |    | 1  |     |
| 29                                                       | Importance des dépenses commerciales supportées par la SNCF (*)                        | Importance en % à SNCF de la déduction : CR                              | Majeure : SNCF > 50%                                 | Total : SNCF 100%                         | Faible : SNCF < 50%                           |   | 2  |    |     |
| 30                                                       | Dépendance de la Région à l'égard des charges CR                                       | Importance de la charge SNCF programmée                                  | Moyen                                                | Fort                                      | Abandon                                       |   |    | 1  |     |
| 31                                                       | Importance de la Région (*)                                                            | Mode de calcul de la déduction de l'exploitant                           | Importance des CR                                    | Faible ou moyenne en CR de CR             | Fort en CR de CR > 50%                        |   | 2  |    |     |
| Nombre d'occurrences                                     |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               | 2 | 11 | 25 | 37  |
| Part en %                                                |                                                                                        |                                                                          |                                                      |                                           |                                               | 5 | 27 | 66 | 100 |

### 2.1.6. Provence Alpes Côte d'Azur : une gouvernance hybride teintée de confiance

La qualification de la gouvernance TER de la Région PACA n'est pas évidente. La distribution des trois profils est presque équilibrée, avec une pointe de confiance en particulier dans les mécanismes financiers. Cette caractérisation contractuelle peut surprendre. En effet, nombre d'indicateurs illustrent des performances d'exploitation du TER en PACA très moyennes qui auraient pu appeler une gouvernance significativement plus autoritaire ou incitative. Nos estimations révèlent sa faible efficience, avec le coût unitaire au train-kilomètre pour les finances régionales le plus élevé des sept Régions expérimentatrices, de 1/3 supérieur à la moyenne<sup>609</sup>. La qualité du service n'était guère plus favorable, en particulier sur les indicateurs de sécurité et de régularité. Le pourcentage de trains affichant plus de 5 minutes de retard y était en 2001 le plus élevé de France. L'offre TER n'est également, par comparaison, pas à la hauteur des besoins de mobilité : l'indicateur de train-km par habitant ou par km<sup>2</sup> place PACA en dernière position de notre échantillon. Et pourtant, le potentiel de développement du TER est en PACA très favorable, comme le montre l'élasticité demande/offre qui était la plus élevée de toute pendant la période d'expérimentation (1,7 entre 1996 et 2001).<sup>610</sup>

La gestion de la qualité de service s'opère sous le double registre de la confiance en général, mais de l'autorité sur la question, très sensible dans cette région, de la continuité de ce service public. La confiance est présente dans la définition des référentiels des objectifs traitant de la qualité, qui s'opère en totale concertation avec l'opérateur. Les niveaux assignés aux objectifs sont réduits, en particulier quand les performances régionales sont faibles (pour la régularité par exemple). La Région se montre ainsi compréhensive des difficultés d'exploitation rencontrées localement par la SNCF. A l'inverse, une nette composante d'autorité se manifeste dans les clauses encadrant les objectifs en matière de continuité du service public de transport régional. Les pénalités pour non-réalisation de l'offre sont parmi les plus lourdes (7 euros /TKm) et leur montant n'est pas plafonné. Aucune concession n'est faite à l'opérateur pour les grèves de son personnel affectant la continuité du service. Elles ne peuvent prétendre au statut de cas de force majeure. Un service minimum de circulations en situation perturbée est très précisément organisé précisant les lignes prioritaires et la fréquence des circulations attendues.

L'autorité domine encore le pilotage des questions de qualité de service produit. Ainsi, les manquements aux objectifs co-déterminés sont strictement encadrés par des dispositifs de bonus-malus. Ces derniers privilégient l'objectif de régularité qui représente 44% des critères, mais, mansuétude de la Région, le montant des sommes en jeu reste bien faible à 0,6% des recettes commerciales de 2002. Autorité encore par le fait que la Région se veut le destinataire intégral des malus et des bonus.

La réduction de l'asymétrie informationnelle, quant à elle, s'inscrit globalement sur les registres de la confiance et de l'incitation, plus que de l'autorité. Confiance dans le sens où les exigences de la Région sont comparativement faibles et ne donnent pas lieu à des sanctions financières en cas de manquement aux engagements souscrits. Incitation également, par la contractualisation d'une démarche de certification de la qualité ("Plan d'action performance") et, par les procédures d'audit, dont le délai de prévenance est assez strict.

<sup>609</sup> Dans la région PACA, le coût du Tkm fer en 2001 était de 12,6 euros contre 9,2 euros en moyenne sur notre échantillon. Annexe 8.

<sup>610</sup> Annexe 8.

Les clauses institutionnelles et adaptatives, affichent un profil à dominante d'autorité. La Convention TER PACA s'en tient à une durée égale au strict minimum de 5 ans prévu par la loi SRU. La taille de la Convention témoigne également d'une volonté de préciser *ex ante* le maximum d'éléments possibles. Une touche de confiance cependant, par l'insistance du Préambule sur le partenariat entre la SNCF et la Région qui évoque, notamment, les potentialités de la régionalisation ferroviaire comme outil de rénovation du service public dans une optique de mobilité durable. Les clauses de résiliation et de règlement des litiges font, elles, plutôt appel à l'incitation.

Enfin, les clauses financières sont plutôt inscrites sur le modèle de la confiance. Signe illustrateur, le risque industriel supporté par la SNCF est généreusement compensé par une rémunération pour risques et aléas qui croît avec le temps, passant de 3,2% de C1 en 2002 à 3,7% en 2005. Seule la Région Rhône-Alpes va dans le même sens. La part de risque commercial à la charge de l'opérateur est également minime.





Cas exceptionnel, la grande majorité des variables étudiées dans la Convention TER 2002 de Rhône-Alpes vient à l'appui d'une gouvernance soutenue par une forte composante d'autorité (à plus de 60% des items). L'ensemble contractuel de cette Région nous apparaît particulièrement homogène et nous semble pouvoir se lire au travers du qualificatif de "rationnel légal", dans le sens où le sociologue Max Weber l'utilise<sup>611</sup>. De nombreuses caractéristiques de cette Convention corroborent ce qualificatif.

La coordination par l'autorité transparaît très distinctement dans l'écriture de la contractualisation de la qualité, particulièrement exigeantes pour l'opérateur.

L'écriture des niveaux d'objectifs montre clairement que la Région en fait son domaine propre, laissant peu de liberté à l'exploitant. Leur programmation, *ex-ante*, laissant peu de place à la négociation annuelle entre les parties. Ainsi, l'objectif de régularité du trafic est exigeant à 91,2% (+/-1%), et surtout, il donne lieu à une programmation de l'exigence régionale, sur la base de 0,2% par an. Le dispositif de suivi de la qualité est un des plus complets, intégrant dès le départ, une prise en compte de la qualité perçue par la mise en place d'un baromètre de suivi de la qualité.

Le principe d'autorité se retrouve également dans les caractéristiques du dispositif d'incitation financière à la qualité. Le système d'intéressement mobilise des sommes particulièrement stimulantes avec un maximum annuel de 1.750 000 euros, soit 1,3% des recettes totales de 2002. Le mode de calcul individualise chaque critère de qualité : il n'y a pas de compensation possible. La Région est seule bénéficiaire des malus et des pénalités, la SNCF de la totalité des bonus. Il n'y a pas mise en commun des sommes obtenues par l'intéressement sur la qualité produite, comme dans le Centre ou le NPC par exemple.

Le principe de continuité du service public est puissamment affirmé dans les dispositions contractuelles par une écriture de type autoritaire. La non-réalisation de l'offre donne lieu à de fortes pénalités (de 6 à 8 euros par train-km, minorées de 1 euro en cas de substitution), qui ne donnent pas lieu à plafonnement. La franchise exemptant l'opérateur de pénalités est particulièrement faible, à 1.5% de l'offre de Tkm initialement et, disposition autoritaire, cette sévérité croît avec le temps. La Convention programme une réduction de cette franchise devant atteindre seulement 1% de l'offre (seule l'Alsace se veut plus stricte). Bémol à ce profil autoritaire, l'organisation du service de substitution, dit "Plan d'urgence", prévu à 40% de l'offre annuelle, n'est pas encore très affiné<sup>612</sup>.

Pour la réduction de l'asymétrie informationnelle, Rhône-Alpes sollicite les deux leviers disponibles, le contrôle direct et les mécanismes d'incitation financière. Le contrôle direct est réalisé dans une optique d'autorité mâtinée d'incitation : un nombre important de documents et d'informations à transmettre à l'AO, dans un format convenu au préalable, mais dans des délais raisonnables. Les mécanismes d'incitation financière sont activés dans une optique singulièrement autoritaire. Le montant des pénalités encourues est délibérément dissuasif : 2000 euros par jour et par document manquant pour une enveloppe totale annuelle de pénalités plafonnée à 300 000 euros.

<sup>611</sup> Nous rappellerons que l'œuvre de Max Weber (1864-1920) est dominée par la recherche des conséquences du processus de rationalisation sur l'ensemble des actions sociales. Ce sociologue observe que le monde, et tout particulièrement l'Occident dans sa phase capitaliste et bureaucratique, se caractérise par une prégnance de la rationalité orientée vers l'action pratique dans le monde, c'est-à-dire par une volonté de contrôle et de domination systématique de la nature et des hommes. Analysant les modalités du pouvoir, Weber distingue trois configurations de la domination d'un acteur social, "traditionnelle", "charismatique" et "légale-rationnelle". Dans ce dernier cas, le mode de coordination s'appuie sur le pouvoir du droit formel et impersonnel et par la soumission à un code fonctionnel. L'exécution de tâches est divisée en fonctions spécialisées et confiées à une bureaucratie d'experts.

<sup>612</sup> Convention 2002 TER Rhône-Alpes. Article 18.3.

Les clauses institutionnelles et adaptatives révèlent une gouvernance privilégiant l'autorité, mais concèdent cependant parfois des appels à la coopération plus qu'à la contrainte. Illustrations patentes du caractère autoritaire de la relation : la durée de la Convention, calée sur le minimum légal de cinq ans, tout comme en PACA - mais également l'exhaustivité, associée à un haut niveau d'élaboration de la contractualisation, la Convention TER Rhône-Alpes étant de loin la plus longue des sept étudiées<sup>613</sup>. Enfin, l'absence de Préambule faisant état du partenariat, pourtant ancien (depuis 1994 en matière de rénovation des gares) ou de valeurs ou projets communs, manifeste la recherche d'ancrage dans des procédures plutôt que l'appel à une culture partagée.

Seule, parmi les critères retenus, la procédure de résolution amiable des conflits s'organise pour donner toutes ses chances à la logique amiable de préférence à la solution judiciaire. Est-ce comme supposé par notre typologie, un signe de confiance ? Ou au contraire, est-ce l'intérêt bien compris de la Région de ne pas ternir durablement, par une procédure judiciaire, ses relations avec la SNCF nécessairement inscrites sur le long terme ? Nous serions tentés de faire prévaloir la recherche de l'efficacité contractuelle.

Paradoxalement, les clauses financières témoignent majoritairement d'une logique empruntée au registre de la confiance. Pour en rendre compte, nous suggérons l'hypothèse que la grande fermeté de cette Région sur les objectifs de qualité de service et sur les procédures de pilotage, qui suppose un réel effort de la part de la SNCF la conduisant à de significatives réorganisations de ses méthodes, a aussi un prix pour la Région. Ce coût de l'excellence se retrouve d'abord dans la minoration apportée au risque industriel par le versement d'une rémunération, d'un montant équivalent à 3% de C1 en 2002 et à 3,5% jusqu'au terme de la Convention. Cette rémunération de l'exploitant n'est évidemment pas anecdotique, puisqu'elle représente 4,5 fois le montant total des bonus-malus afférant à la qualité (hors pénalités pour non exécution de l'offre), soit presque 8 millions d'euros en 2002. En outre, Rhône-Alpes à la différence de l'Alsace, du Centre ou de PACA, ne prévoit pas de système d'incitation au partage des gains de productivité. La mansuétude de la Région se retrouve également dans le partage du risque commercial, *a priori* favorable à l'exploitant. Si tout écart (positif ou négatif) inférieur à 3 % est intégralement à la charge de l'exploitant, tout écart négatif compris de -3 à -5% est supporté par la Région, les deux parties convenant de se rencontrer pour un déficit encore plus marqué. Mais, les formules retenues pour la revalorisation de l'objectif de recettes poussent en fait l'exigence d'augmentation du trafic vers le haut. La confiance de la région ne s'exprime ici que dans le contexte d'une forte progression des recettes...

Au total, la Convention TER 2002 de Rhône-Alpes, qui s'avère une des (la) plus élaborée et des plus abouties des sept régions étudiées, relève d'une logique typiquement rationnelle légale, en dehors de quelques exceptions où la volonté politique, bien calculée, de faire confiance à la SNCF semble avoir prédominé. Ainsi, les relations nouées par cette Région avec la SNCF se veulent transparentes, efficaces, efficientes et respectueuses de la place et des missions de chacun. Confiantes dans les possibilités opérationnelles de la SNCF d'accompagner le développement de sa politique de transport régional de voyageurs, cette Convention (re-)donne tout son sens à la notion d'autorité organisatrice de transport. L'ampleur des ambitions affichées et des efforts financiers consentis, mais aussi des moyens organisationnels et humains mis au service du transport régional de voyageurs dans cette deuxième région française, en expliquent certainement l'architecture

---

<sup>613</sup> La Convention TER 2002 en Rhône-Alpes (avec son cahier des charges, hors annexes), était de 72 pages contre 52 pages en moyenne. Les annexes à elles seules, constituent un livre de plus de 200 pages.

conventionnelle et en font un laboratoire des possibilités d'évolution et d'adaptation de l'opérateur historique.

Si l'ensemble de ces résultats apporte un éclairage inédit sur les modes de gouvernance TER des Régions les plus anciennement engagées dans la contractualisation avec la SNCF, il importe maintenant d'analyser les effets d'apprentissage qui en résultent.

# Le transport ferroviaire régional de voyageurs en France : à la lumière de la théorie néo-institutionnaliste et des comptes de surplus

| Convention TER 2002 : Matrice interprétative Rhône-Alpes      |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------|----|----|-----|
| N°                                                            | Critères                                                                                 | Variables                                                               | Autorité                                              | Incitation                             | Confiance                                   | A                                | I  | C  |     |
| <b>1. Clauses techniques</b>                                  |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
| <b>3.2. Qualité perçue</b>                                    |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
| 1                                                             | Degré de précision des horaires                                                          | Nb de déviations d'objectif qualité                                     | Élevé : >4                                            | Moyen : [2-4]                          | Faible : <2                                 |                                  | 1  |    |     |
| 2                                                             | Degré d'urgence territoriale                                                             | Proportion programmes en %                                              | OUI                                                   | Non (ou en glissement sur 10-15)       | NON                                         | 1                                |    |    |     |
| 3                                                             | Participation de la SNCF à la définition des réseaux des objectifs                       | Occurrence dans le texte de la Convention                               | Forc. (Convention de la Région / Programmeur externe) | Moyenne : Consultation de l'exploitant | Faible : Déclinaison (Négociation annuelle) | 1                                |    |    |     |
| <b>3.5. Contraintes de service</b>                            |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
| 4                                                             | Importance de la fonction (9)                                                            | Tolérance de TDM non réalisés en % de l'offre par an                    | Faible : <2                                           | Moyenne : [2-3]                        | Forte : >3                                  | 2                                |    |    |     |
| 5                                                             | Plafond pénalités                                                                        | Montant maximal annuel des pénalités plafonné                           | NON (explicite)                                       | Non                                    | OUI (Explicite)                             | 1                                |    |    |     |
| 6                                                             | Degré d'urgence territoriale                                                             | Réduction programée de la fonction en %                                 | OUI                                                   | NON                                    | NON                                         | 1                                |    |    |     |
| 7                                                             | Pénalité financière pour non-réalisation (4)                                             | Plafond du TDM en euros HT par an réductibles                           | Faible : <6,5                                         | Moyenne : 6,5                          | Faible : <6,5                               | 2                                |    |    |     |
| 8                                                             | Tratement des gèves SNCF                                                                 | Suspension des pénalités                                                | NON (explicite)                                       | NON                                    | OUI (Explicite)                             | 1                                |    |    |     |
| 9                                                             | Service minimum                                                                          | Existence d'un service minimum                                          | OUI, organisé ?                                       | OUI, organisé                          | NON                                         |                                  | 1  |    |     |
| <b>2. Clauses incitatives (financières)</b>                   |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
| <b>2.1. Incitations financières (Qualité)</b>                 |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
| 10                                                            | Qualité perçue - Dureté des incitations financières                                      | Existence d'objectif incitation                                         | OUI (oui)                                             | OUI                                    | NON                                         | 1                                |    |    |     |
| 11                                                            | Qualité - Importance des sommes en jeu (4)                                               | Montant maximal (euros) d'engagements en % des recettes encaissées 2002 | Faible : <4,2%                                        | Moyenne : [4,2%-6,2%]                  | Faible : < 6,6%                             | 2                                |    |    |     |
| 12                                                            | Qualité - Péroration du milieu                                                           | Contraintes (liées)                                                     | Région                                                | Région                                 | Compte tenu                                 | 1                                | 1  |    |     |
| 13                                                            | Coopération des acteurs                                                                  | Enrichissement structure des procédures                                 | Nb de nouvelles                                       | Moyenne                                | Faible                                      | 1                                |    |    |     |
| <b>2.2. Péroration financière (contribution à la R&amp;D)</b> |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
| 14                                                            | Transmission Des AO - Dureté des incitations financières                                 | Existence d'objectif incitation                                         | OUI (oui)                                             | OUI                                    | NON                                         | 1                                |    |    |     |
| 15                                                            | Transmission Des AO - Dureté des incitations financières (4)                             | Montant des pénalités pour retard en euros TTC pour le rapport annuel   | Faible : <5 000 euros                                 | Moyenne                                | Aucune                                      | 2                                |    |    |     |
| <b>3. Clauses de contrôle</b>                                 |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
| <b>3.1. Transferts de l'information aux TSO</b>               |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
| 16                                                            | Contrôle indicateur de service                                                           | Nb/Type des écarts                                                      | Élevé : >3                                            | Moyen : [2-3] (TDM/TER/RAO)            | Faible : (TDM ou TER/RAO)                   | 1                                |    |    |     |
| 17                                                            | Contrôle indicateur de service                                                           | Délai transmission TDM à AO en mois                                     | Faible : <1                                           | Moyen : 1                              | Élevé : >1                                  |                                  | 1  |    |     |
| <b>3.2. Supervision directe par TSO</b>                       |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
| 18                                                            | Accès externe                                                                            | Délai de prévision, en jours, avant validé                              | Faible : <8                                           | Moyenne : [8-11]                       | Faible : >11                                |                                  | 1  |    |     |
| <b>3.3. Contrôle externe</b>                                  |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
| 19                                                            | Certification de la qualité                                                              | Procédure de certification                                              | OUI/Envisagée                                         | OUI                                    | NON                                         |                                  | 1  |    |     |
| <b>4. Clauses adaptatives</b>                                 |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
| 20                                                            | Rigueur de la convention                                                                 | Existence de conditions de révision                                     | OUI                                                   | NON (autres dispositions prévues)      | NON (autres dispositions prévues)           |                                  | 1  |    |     |
| <b>5. Clauses institutionnelles</b>                           |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
| <b>5.1. Durée / Forme de la Convention</b>                    |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
| 21                                                            | Forme (4)                                                                                | Nombre d'années                                                         | <5                                                    | [5-6]                                  | >6                                          | 3                                |    |    |     |
| 22                                                            | Degré de précision contractuelle                                                         | Nb pages : hors + CC                                                    | Élevé : >75                                           | Moyen : [30-70]                        | Faible : <30                                | 1                                |    |    |     |
| <b>5.2. Autorités régulatrices</b>                            |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
| 23                                                            | Structure pluri-partite                                                                  | Présence des rencontres                                                 | Faible : [0-1] < 3/an                                 | Moyenne : 3/an                         | Faible : >3/an                              |                                  |    | 1  |     |
| <b>5.3. Procédures institutionnelles conflictuelles</b>       |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
| 24                                                            | Règlement amiable des litiges                                                            | Procédure relative au litige                                            | 1                                                     | 1                                      | 2                                           |                                  |    | 1  |     |
| 25                                                            | Règlement des litiges                                                                    | Délai de conclusion en ré de mise                                       | <2                                                    | 2                                      | >2                                          |                                  |    | 1  |     |
| <b>5.4. Culture commune</b>                                   |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
| 26                                                            | Traçabilité d'abus culturels communs (4)                                                 | Occurrence des pratiques dans la Convention / Proximité                 | NON                                                   | OUI peu                                | OUI                                         | 2                                |    |    |     |
| <b>6. Clauses conventionnelles et financières</b>             |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             |                                  |    |    |     |
| N°                                                            | Critères                                                                                 | Variables                                                               | Autorité                                              | Incitation                             | Confiance                                   |                                  |    |    |     |
| 27                                                            | Délégation de l'objectif aux acteurs (OR)                                                | Modèle de délégation de l'OR                                            | Programme                                             | Négociation                            | Régulation                                  | 1                                |    |    |     |
| 28                                                            | Tolérance par la Région de non-réalisation de l'OR avec impact financier (partage 60-40) | Tolérance (délégat / OR en % par an) 60-40                              | Faible : < 2%                                         | Moyenne : [2%-4%]                      | Faible : >4%                                |                                  | 1  |    |     |
| 29                                                            | Importance du risque commercial supporté par la SNCF (9)                                 | Importation en % à SNCF du déficit d'OR                                 | Majestable : SNCF > 50%                               | Total : SNCF 100%                      | Faible : SNCF <= 50%                        |                                  |    | 2  |     |
| 30                                                            | Dispositif d'incitation à maîtrise des charges C1                                        | Importance du déficit SNCF programé                                     | Moyen                                                 | Faible                                 | Absent                                      |                                  |    | 1  |     |
| 31                                                            | Priorisation des Exploitant (4)                                                          | Méthode de calcul de la répartition des exploitants                     | Inclure dans C1                                       | Faible ou non prise en compte du C1    | Faible ou non de C1 : <35/2/3               |                                  |    | 2  |     |
|                                                               |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             | Nombre d'occurrences / Part en % |    |    |     |
|                                                               |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             | 35                               | 6  | 1  | 11  |
|                                                               |                                                                                          |                                                                         |                                                       |                                        |                                             | 61                               | 29 | 29 | 100 |

## 2.2. La gouvernance TER et les effets d'apprentissage

Nous avons posé initialement l'hypothèse selon laquelle les acteurs du conventionnement TER allaient entrer dans un phénomène d'apprentissage organisationnel. Il nous importe maintenant d'en identifier la nature et l'importance. Pour ce faire, nous comparerons les deux premières générations de Conventions TER, celles de 1997 issues de l'expérimentation de la régionalisation<sup>614</sup> et celles de 2002 pour ces mêmes Régions. Nous nous laisserons guider par trois éclairages complémentaires, le premier isolera les principales modifications observées critère par critère, le second portera sur les types de coordination exposés précédemment et, le troisième, synthétisera les mutations des profils régionaux.

### 2.2.1. Une approche par critère révélatrice d'une tendance à l'approfondissement contractuel

Globalement, l'architecture des Conventions TER de 1997 et de 2002 est similaire<sup>615</sup>. Les grandes rubriques constituant les sommaires sont les mêmes, sous des écritures parfois un peu différentes<sup>616</sup>. Pourtant, l'effet d'apprentissage est réel. Si toutes les familles de critères<sup>617</sup> n'ont pas été concernées par des évolutions contractuelles majeures, un mouvement global se dessine en faveur d'un net approfondissement contractuel, caractérisé en particulier par une complexification des mécanismes et par une certaine standardisation des procédures. Il n'est pas certain que l'on puisse pour autant (déjà ?) évoquer une homogénéisation des pratiques, tant la diversité des arrangements institutionnels propres à chaque Région reste élevée, en 2002 tout au moins<sup>618</sup>.

Une précision méthodologique. Notre comparaison des Conventions TER de 1997 et de 2002 est établie à partir d'une grille méthodologique différente, tant pour le type et le nombre d'items analysés, que pour les seuils retenus ou les pondérations dans le classement. Ces différences résultent de l'évolution de la nature même des contrats. Ils ne présentent pas la même organisation des arrangements institutionnels dans le contexte du début de l'expérimentation que cinq ans plus tard. Cela nous a amené à une construction de notre matrice interprétative de 2002 différemment de la première<sup>619</sup>.

Le tableau 4.4. *infra* évoque nos principales observations en la matière<sup>620</sup>. Les évolutions les plus significatives ou les plus fortes apparaîtront en gras.

<sup>614</sup> Pour une vision approfondie des Conventions de 1997, voir Desmaris C. (2003, pp. 94-127) et Annexes 2 et 3.

<sup>615</sup> Cette observation n'est pas une surprise pour le juriste. Les conventions TER Région / SNCF relèvent de la catégorie des contrats administratifs entre deux personnes publiques. De ce fait, leur écriture obéit à un certain nombre de règles de forme et de fond. En tant que tel, par exemple, le règlement juridictionnel des litiges relève nécessairement de la compétence du tribunal administratif, et non de celle du juge judiciaire. Ce contrat peut comprendre différentes pièces, cahiers des charges et annexes, dont la valeur contractuelle diffère.

<sup>616</sup> La Convention TER Centre de 2002, par exemple, éclate le titre 6, "Dispositions diverses", de la Convention de 1997 en quatre nouveaux titres, "Investissements", "Régimes des biens nécessaires à l'exploitation", "Fin du contrat", "Règlement des litiges". Mais au-delà, l'architecture reste la même.

<sup>617</sup> Nous proposons une synthèse de l'analyse des Conventions TER de 2002 par critère, sous forme de six tableaux, concernant : 1°/ Les objectifs de qualité produite et de qualité perçue ; 2°/ La continuité du service ; 3°/ La régularité du trafic ; 4°/ Les clauses incitatives financières ; 5°/ le dispositif d'information et de pilotage de l'AO ; 6°/ dispositions financières et comptables. Voir Annexe 4.

<sup>618</sup> Bien évidemment, il importerait de prolonger cette analyse en projetant notre méthodologie sur les dernières conventions TER. Ce travail a été esquissé sur deux conventions, celle de Rhône-Alpes 2007-2014 et de PACA 2007-2016. Voir Annexe 6.

<sup>619</sup> Par exemple, la prise en compte des critères financiers n'a été intégrée que pour les Conventions de 2002.

<sup>620</sup> Pour une vision approfondie de ces évolutions, voir Desmaris C. (2003, pp. 159-172).

Les numéros de la première colonne correspondent aux cinq grandes rubriques sollicitées dans la matrice interprétative : (1) pour les "Clauses techniques" ; (2) pour les "Clauses incitatives" ; (3) pour "Clauses de contrôle" et (5) "Clauses pour les institutionnelles". Les clauses adaptatives (4), peu fouillées dans notre étude, ne sont pas retenues ici.

**Tableau 4.4 – Degré et nature de l'évolution du conventionnement TER entre 1997 et 2002.**

|   | <b>Critères contractuels des conventions TER</b>                    | <b>Degré d'évolution 1997/2002</b> | <b>Nature de l'évolution - Observations</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Mesure de la qualité produite                                       | Faible                             | A) Uniformisation des critères avec présence de 3 items : ponctualité, qualité des services et réalisation de l'offre. B) Mesure qualité perçue reste minoritaire.                                                                                                                                                                                                                                          |
| 1 | <b>Continuité du service de transport</b>                           | Sensible                           | A) Généralisation de la définition juridique de la notion de "cas de force majeure" (extensive ou analytique). B) Début de standardisation du mode calcul de la franchise calculée en pourcentage de l'offre annuelle de train-Km. C) Diversité subsiste sur montant des pénalités (6 à 9 euros) et niveau de la franchise (1 à 3%).                                                                        |
| 2 | Intéressement de l'opérateur à la qualité produite                  | Faible                             | A) Clause déjà présente en 1997 avec plafonnement des montants. B) Maintien de la disparité des modes de calcul des bonus-malus. 3 dispositifs d'attribution : forfaitaire par critère ; sur la moyenne des critères ; cumul de points en équivalent euros. Système d'indemnisation des voyageurs exceptionnel (NPC).                                                                                       |
| 2 | <b>Intéressement de l'opérateur à la transmission d'information</b> | Forte                              | Tendance à la généralisation du dispositif quasi- inconnu en 1997, mais très faible effectivité au regard des montants en jeu (dérisoires, sauf en Rhône-Alpes et en Alsace).                                                                                                                                                                                                                               |
| 3 | <b>Contrôle de l'exploitant par l'AO</b>                            | Forte                              | A) Généralisation et complexification des clauses organisant le transfert d'informations vers l'AO : pré-format informatique, calendrier prévisionnel de remise à l'AO, délai d'envoi d'informations ponctuelles. B) Formalisation précise des conditions et des délais de prévenance pour les audits. C) Certification de la qualité, place mineure dans les conventions (clause extra-conventionnelle ?). |
| 5 | <b>Durée de la convention</b>                                       | Forte                              | Grande diversité, mais durée faiblement supérieure au minimum légal de 5 ans.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 5 | <b>Volume de la convention</b>                                      | Forte                              | Si le volume Convention (yc. le cahier des charges) reste à 60 pages, augmentation du volume des annexes (plusieurs centaines de pages en 2002).                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 5 | <b>Structure de pilotage</b>                                        | Sensible                           | A) Tendance à précision de la fréquence des rencontres, plus rarement de la composition des instances. B) Subsiste une très grande disparité de structures et d'appellations : comité de suivi ou de pilotage ; comité de lignes ; instance régionale des sillons parfois.                                                                                                                                  |
| 5 | <b>Procédure de résolution amiable des conflits</b>                 | Sensible                           | A) Etoffement de la procédure, généralement avec deux niveaux au lieu d'un en 1997. B) Précision sur des délais.                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 5 | Valeurs et culture commune                                          | Faible                             | La plupart des conventions maintiennent un Préambule sur le partenariat Région / SNCF.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

### **2.2.2. L'approche par type de coordination : montée en puissance de l'autorité au dépens de l'incitation, mais prééminence de la confiance**

Pour approcher l'évolution de la nature de la gouvernance SNCF-TER, nous avons commencé par observer la modification de la structure des arrangements institutionnels entre 1997 et 2002. Une étude, quelque peu sommaire, mais recevable en première approche, de la distribution des trois formes de coordination sur ces deux générations de conventions, illustre l'importance du phénomène d'apprentissage des Régions de leur rôle d'AO de transport et de leur relation avec la SNCF.

Les Conventions de la période d'expérimentation de la régionalisation ferroviaire témoignent, au regard de notre matrice méthodologique, d'une légère prédominance de la coordination par la confiance (40% des items) sur celle par l'incitation (36%). Le profil autoritaire apparaît loin derrière, avec un quart des items en moyenne. En moyenne, il serait possible de qualifier les Conventions de la période d'expérimentation par le **profil "fiduciario-incitatif"**.

Lors du conventionnement de 2002, dans le cadre de la loi SRU et de la LOTI, les conventions TER optent pour un profil moyen, légèrement différent, majoritairement **"fiduciario-autoritaire"**, donc moins incitatif. Ces observations appellent un double commentaire. La coordination SNCF-TER est principalement régie par le registre de la confiance. Premier commentaire, ce résultat, capital, vient donner crédit à nos hypothèses initiales de co-traitance et de partenariat. Deuxième commentaire, la composante d'autorité a progressé sensiblement entre 1997 et 2002, aux dépens exclusifs de la coordination par l'incitation.

**Tableau 4.5 – Distribution des profils de coordination en 1997 et 2002 (en pourcentage).**

| <b>Conventions TER 1997</b> |                 |                   |                  |                               |
|-----------------------------|-----------------|-------------------|------------------|-------------------------------|
| <b>En % des items</b>       | <b>Autorité</b> | <b>Incitation</b> | <b>Confiance</b> | <b>Nature du contrat</b>      |
| <b>Alsace</b>               | 30              | 44                | 26               | Hybride - Tendance incitative |
| <b>Centre</b>               | 20              | 44                | 36               | Incitativo-Fiduciaire         |
| <b>Limousin</b>             | 15              | 39                | 46               | Fiduciairo-Incitatif          |
| <b>NPC</b>                  | 4               | 31                | 65               | Tendance fiduciaire           |
| <b>PDL</b>                  | 4               | 16                | 80               | Confiance                     |
| <b>PACA</b>                 | 40              | 46                | 14               | Incitativo-Autoritaire        |
| <b>Rhône-Alpes</b>          | 50              | 42                | 8                | Autoritaro-Incitatif          |
| <b>Total en %</b>           | <b>23</b>       | <b>37</b>         | <b>39</b>        | Fiduciairo-Incitatif          |
| <b>Conventions TER 2002</b> |                 |                   |                  |                               |
| <b>En % des items</b>       | <b>Autorité</b> | <b>Incitation</b> | <b>Confiance</b> | <b>Nature du contrat</b>      |
| <b>Alsace</b>               | 44              | 29                | 27               | Tendance Autoritaire          |
| <b>Centre</b>               | 49              | 29                | 22               | Tendance Autoritaire          |
| <b>Limousin</b>             | 15              | 29                | 56               | Fiduciairo-Incitatif          |
| <b>NPC</b>                  | 39              | 27                | 34               | Hybride                       |
| <b>PDL</b>                  | 5               | 27                | 68               | Confiance                     |
| <b>PACA</b>                 | 31              | 31                | 38               | Hybride                       |
| <b>Rhône-Alpes</b>          | 60              | 20                | 20               | Autoritaire                   |
| <b>Total en %</b>           | <b>35</b>       | <b>28</b>         | <b>37</b>        | Fiduciairo-Autoritaire        |

Source : Elaboration propre.



Au regard, de la grande diversité des profils de gouvernance TER entre les Régions, tant en 1997 qu'en 2002, il importe d'affiner ce premier résultat par un examen attentif de la trajectoire de chacune des sept régions expérimentatrices

### 2.2.3. Une approche par région révélatrice d'un mix d'apprentissages et de continuité

L'analyse révèle qu'entre la première et la deuxième génération de Conventions TER, toutes les Régions n'ont pas connu le même degré d'évolution<sup>621</sup>. Quatre Régions ont souhaité de sensibles mutations, le NPC, le Centre, PACA et l'Alsace. Trois autres Régions, les PDL, le Limousin, mais aussi à l'analyse, Rhône-Alpes ont enregistré des évolutions moins marquées. Le tableau suivant synthétise le degré et la nature de l'évolution du conventionnement TER, par Région, entre 1997 et 2002.

Tableau 4.6 – Evolution de la part de chaque profil entre les Conventions TER 1997 et 2002.

| Conventions TER 2002/1997 |            |            |           |                    |
|---------------------------|------------|------------|-----------|--------------------|
| Evolution (en points)     | Autorité   | Incitation | Confiance | Moyenne algébrique |
| Alsace                    | +14        | -15        | +1        | 10                 |
| Centre                    | +29        | -15        | -14       | 19                 |
| Limousin                  | 0          | -10        | +10       | 7                  |
| NPC                       | +35        | -4         | -31       | 23                 |
| PDL                       | +1         | +11        | -12       | 6                  |
| PACA                      | -9         | -15        | +24       | 16                 |
| Rhône-Alpes               | +11        | -22        | +11       | 15                 |
| Total                     | <b>+12</b> | <b>-10</b> | <b>-2</b> | 14                 |

Source : Elaboration propre. NB - Lire : La Convention TER 2002 de la Région Centre comporte une part de coordination par l'autorité significativement plus importante qu'en 1997 (29 points d'items "autorité" en plus), et par complémentarité, repose moins sur l'incitation (15 points d'items "incitation" en moins) et la confiance (14% d'items en moins). En orange, les valeurs les plus significatives.

#### 2.2.3.1. Les Régions à fortes mutations de l'équilibre des arrangements institutionnels

Le NPC est la Région qui a enregistré le basculement de son équilibre contractuel le plus profond entre les deux premières générations de conventions SNCF-TER. Alors que le profil initial reposait quasi-intégralement en 1997 sur la confiance, il devient totalement hybride en 2002, par forte progression de l'autorité aux dépens quasi-exclusif des formes de coordination par la confiance (+35/-4/-31). Mais le NPC fait figure de cas à part, en ayant enregistré une profonde réorientation contractuelle à l'intérieur même de la première contractualisation, opérée par une succession d'avenants à la Convention TER de 1997, introduits dans la contractualisation entre 1999 et 2001.

En dehors de ce cas particulier, le Centre est la Région expérimentatrice qui a enregistré, entre 1997 et 2002, la plus forte mutation de sa Convention TER. La coordination par l'autorité progresse aux dépens des deux autres modes de coordination (+29/-15/-14). Le TER Centre passe ainsi d'un profil contractuel donnant la priorité à l'incitation à un

<sup>621</sup> "Pour une présentation plus détaillée de ces évolutions, se reporter à Desmaris C. (2003, pp. 159-175).

profil faisant largement prédominer l'autorité. Cette progression de l'autorité concerne tous les niveaux de la contractualisation TER du Centre, aucun indice substantiel ne vient contrebalancer cette tendance. Ainsi, par exemple, les relations s'institutionnalisent par une organisation plus fine des instances de pilotage et de leur rencontre. Mais aussi, l'exigence de la Région en matière de qualité de service progresse fortement, passant en 2002 par une programmation des niveaux d'objectifs annuels à atteindre et par un encadrement du service minimum, désormais organisé et soumis à de fortes pénalités, sans compter une programmation de la diminution de la franchise. Fait également discriminant : le Préambule, qui était en 1997 le plus complet des sept Régions expérimentatrices, disparaît totalement en 2002. Au total, le degré de précision contractuelle s'est significativement accru.

L'Alsace, quant à elle, connaît également un basculement de l'équilibre de son conventionnement TER, passant d'une dominante de coordination par l'incitation à une dominante de l'autorité. Ce basculement, à la différence du Centre, se fait uniquement par un moindre recours aux formes d'incitation (+14/-15/+1). Cette mutation se retrouve notamment sur l'encadrement de la continuité du service, l'opérateur étant soumis à une franchise comparativement plus faible et à des pénalités plus élevées. Autre illustration, la volonté de transparence financière de l'AO se renforce et donne lieu à une grande sévérité dans la transmission des documents, dont le non respect est désormais lourdement sanctionné. Alors que la Convention TER de 1997 de l'Alsace était une des plus courtes, après celle du NPC, elle devient une des plus longues en 2002.

Le conventionnement TER de la Région PACA présente, en apparence, une forte évolution bien différente des cas précédents, avec une montée de la confiance aux dépens tant de l'incitation que de l'autorité (-9/-15/+24). L'évolution constatée sur notre étude, amplifie les mouvements réels. Elle s'explique principalement par la prise en compte, dans notre grille interprétative de 2002, de deux catégories de variables pour lesquelles PACA a opté pour l'incitation et la confiance. On ne constate pas de réorientation majeure des clauses initiales, et donc de la relation Région / SNCF. Les clauses de contrôle de l'information, plus présentes dans notre grille d'analyse de 2002 que dans celle de 1997, sollicitent principalement l'incitation. La rédaction des clauses financières, non intégrées dans l'étude de 1997, s'inscrit dans le registre de la confiance.

### **2.2.3.2. Les Régions à faibles mutations de leur arrangement institutionnel**

La Convention TER des PDL affiche une quasi-stabilité contractuelle remarquable (+1/+11/-12). Son profil, caractérisé par une coordination très largement inscrite dans registre de la confiance, reste très majoritairement stable et homogène. Les rares modifications contribuent à rééquilibrer un peu le profil de gouvernance, en introduisant très légèrement quelques indices de coordination par l'incitation en particulier.

Le Limousin connaît également une grande stabilité contractuelle<sup>622</sup>, faisant cependant place à une légère progression des formes de coordination par la confiance aux seuls dépens de l'incitation (0/-10/+10). Il en résulte, au total, un renforcement de l'homogénéité du profil du conventionnement TER de cette Région : d'un profil hybride en 1999, "fiduciario-incitatif", le Limousin opte en 2002 pour une coordination nettement plus inscrite dans le registre de la confiance.

Rhône-Alpes, bien qu'enregistrant de profondes mutations (+11/-22/+11), renforce le profil autoritaire de sa contractualisation TER, initialement de type "autoritaro-fiduciaire".

<sup>622</sup> Nous rappellerons que le Limousin est entré dans la dynamique d'expérimentation plus tardivement que les autres Régions, en 1999, et non pas en 1997. Ce fait contribue certainement à expliquer la particulière stabilité contractuelle de sa Convention de 2002.

C'est pourquoi, nous la classons dans les Régions à faibles mutations des arrangements institutionnels, en dépit de la forte diminution des formes de coordination par l'incitation au profit de la coordination fiduciaire et autoritaire. Une illustration de cette tendance est apportée par l'écriture des clauses concernant la continuité du service. Elles empruntent désormais à l'autorité pour la quasi-totalité des items, niveau de franchise et montants des pénalités.

En définitive, les trois regards portés sur la question des effets d'apprentissage des acteurs en matière de conventionnement TER nous amènent aux conclusions suivantes.

1) Des **effets d'apprentissages sensibles** sont en cours, illustrant manifestement la montée en puissance de l'expertise régionale et la prise de pouvoir de ces AO sur cette compétence essentielle, de mieux en mieux maîtrisée. Les modifications apportées aux équilibres contractuels, d'une génération à l'autre de convention, en sont une preuve flagrante. Les Régions ne sont manifestement pas prisonnières d'un quelconque schéma contractuel imposé de l'extérieur. Preuve est faite de la capacité des AO régionales à contractualiser avec une certaine **liberté** avec leur vis-à-vis obligé, la SNCF.

2) Le sens de cet apprentissage dessine un mouvement global en faveur d'un net **approfondissement contractuel**, caractérisé en particulier par une complexification des mécanismes et par une certaine standardisation des procédures. Cet approfondissement s'opère également dans le sens d'une **plus grande présence** des formes de coordination par **l'autorité**, même si le **profil dominant** reste un **profil hybride de type "fiduciaro-autoritaire"**. En proximité avec l'analyse de M. Weber, qui voit le monde moderne se caractériser par la montée de la rationalité bureaucratique-légale, devons-nous faire de cette tendance au renforcement de l'autorité, une loi générale d'évolution de la contractualisation TER ? Prenant appui sur la définition de la zone de pertinence de chacun des modes de gouvernance sur lesquels se base notre méthodologie, nous ferons le pari que la présence de l'autorité devrait encore être appelée à croître, du fait que les modifications prochaines de l'environnement institutionnel, avec le règlement OSP, ouvrent aux Régions la possibilité de sortir de la relation exclusive avec la SNCF. Nous avons également montré que la gouvernance la plus efficiente ne saurait se satisfaire d'un recours intégral à ce seul profil de coordination, du fait de ses limites intrinsèques (2.2.1.).<sup>623</sup>

3) Un zoom sur les profils respectifs de chaque Convention, illustre aussi, la **très grande hétérogénéité des modalités du conventionnement TER selon les Régions**. Si certaines tendances œuvre nt manifestement en faveur d'une réelle homogénéisation des dispositions contractuelles, il n'en demeure pas moins que l'écriture fine de ces modalités reste très variable et nous semble traduire **l'équilibre politique véritable** de chaque Convention TER. Ainsi, par exemple, la durée de la Convention, la fermeté des dispositifs de réduction de l'asymétrie informationnelle, la nature du partage des risques industriels et commerciaux, la qualification des grèves comme exonératoire de pénalités, ou encore,

<sup>623</sup> La curiosité nous a amené à analyser la Convention TER 2007-2014 de Rhône-Alpes à partir de la méthodologie employée pour les Conventions de 2002. Il en ressort deux résultats, qui nous paraissent majeurs. Le premier concerne l'importance des mutations et donc des effets d'apprentissage. Plus de la moitié des items ne change pas de profil de coordination et témoigne d'une certaine stabilité du dispositif contractuel entre la Région et son opérateur de transport ferroviaire. Le second concerne l'orientation des mutations. Ces dernières se traduisent majoritairement par plus de confiance, mais aussi par plus d'autorité. Il semblerait que la confiance structure les variables que nous pourrions qualifier de "politiques", telles la durée de la Convention, le traitement des grèves, la réduction des pénalités en cas de mise en oeuvre d'un certain service de substitution. Par contre, l'autorité l'emporte sur l'écriture de variables "technocratiques". Prenons comme exemple, la durée du délai de prévenance pour l'audit externe, l'organisation du niveau de service en situation perturbée (zone A, B, C), le nombre de critères donnant lieu à mesure de la qualité, ou encore le nombre d'étape pour le règlement amiable des litiges, etc.

l'importance accordée à la mise en œuvre d'un service minimum, donnent lieu à des écritures bien différentes, et au final fort significatives pour l'analyste.

## Conclusion du chapitre 4

---

Ce chapitre visait à proposer une méthodologie opératoire, mais aussi théoriquement robuste, à même de rendre compte de l'équilibre économique de la contractualisation menée par les Régions avec la SNCF. Ce pari nous semble largement gagné. La théorie des contrats, et en particulier l'approche néo-institutionnaliste, nous a fourni un cadre et des suggestions conceptuelles pour l'étude la gouvernance de cette forme de coordination hybride. Ce cadre théorique, associé à l'économie industrielle, au travers de la notion de co-traitance, nous aura permis de structurer une initiative méthodologique, qui bien que devant encore être fortement affinée, nous semble avoir produit des résultats intéressants au regard des quatre questions posées au début de notre investigation, au moins pour l'échantillon des sept premières Régions entrées dans la contractualisation avec la SNCF.

a) A la première question concernant le degré d'indépendance contractuelle des Régions vis-à-vis de l'exploitant ferroviaire, partenaire obligé, en situation de forte asymétrie informationnelle en sa faveur, notre étude montre indiscutablement combien **les Régions expérimentatrices se sont appropriées le cadre légal et réglementaire pour négocier, chacune, avec la SNCF, un contrat spécifique**. En matière de gouvernance du transport ferroviaire public régional de voyageurs, la diversité contractuelle est la règle. Il n'y a pas de mode de gouvernance unique. Il y a ainsi peu de ressemblances entre la Convention des Pays de la Loire (confiance prédominante) et celle de Rhône-Alpes (autorité prépondérante). Ce résultat est d'importance au regard de la suspicion à l'encontre de l'opérateur ferroviaire historique, et plus globalement, du choix français de réforme des chemins de fer. Cette constatation doit nous amener à relativiser l'incidence pratique de l'asymétrie d'information entre la SNCF et les AO régionales, en tous cas pour les Régions expérimentatrices, probablement plus familières de la SNCF que les autres. Au-delà, cette diversité peut conduire à interpellier le principe d'égalité des citoyens devant le service public. Mais, cette interrogation concerne globalement toutes les politiques décentralisées, et non seulement la régionalisation ferroviaire.

b) A la deuxième question relative au mode privilégié par la gouvernance régionale TER, "gouvernance hybride" ou "type théoriquement pur", notre étude répond, au cas par cas, et révèle que **le mode de gouvernance Région / SNCF est très généralement composite et complexe**. Aucune Convention TER n'est le reflet parfait d'un des trois schémas théoriques purs de coordination présentés ci-dessus. L'arrangement contractuel Région / SNCF repose systématiquement, en pratique, sur un subtil mélange d'autorité, d'incitation et de confiance (tableau 4.5 *supra*). Ainsi, le profil hybride, "fiduciario-autoritaire" est le point moyen en 2002 des sept Régions expérimentatrices. Mais les profils les plus fréquents sont ceux à tendance autoritaire, caractérisant par exemple les conventions TER du Centre et de l'Alsace. Ce caractère composite ou hybride nous interroge : résulte-t-il d'un choix délibéré des AO régionales ou est-il le fruit des multiples tensions et de nombreux compromis ayant présidé à l'élaboration et à la négociation du contrat ?<sup>624</sup>

<sup>624</sup> Parmi ces tensions et compromis, nous relèverons ceux qui peuvent parfois opposer les services, les techniciens ("la technostructure", pour reprendre cette expression de J.K. Galbraith) et les décideurs, les élus régionaux du moment, qui *in fine*, valident ou pas les propositions de leur service. Un deuxième jeu de tensions et de compromis est possible entre les élus, en fonction du degré de stabilité de l'équilibre politique régional. Seul un travail de sciences politiques, sur l'historique même de chaque Convention pourrait nous éclairer sur ces questions. Ce propos nous semble permettre d'éclairer l'arrangement contractuel de Rhône-Alpes. Alors

Tensions entre les différents objectifs des politiques régionales, tant en matière de politique de transport collectif, qu'en matière d'aménagement du territoire, ou enfin de stratégie d'image à destination des contribuables et des électeurs. Compromis entre les objectifs souhaités et les moyens financiers disponibles ; compromis entre les impératifs des Régions et ceux de la SNCF ; compromis aussi entre les prérogatives légales des Régions et leur inexpérience en comparaison avec le savoir-faire de l'opérateur historique ; compromis enfin entre les différentes composantes politiques des assemblées régionales où l'obtention de la majorité nécessaire au vote ne va pas nécessairement de soi... Sans autre information, nous ne pouvons trancher entre ces différentes hypothèses.

c) A la troisième question du schéma théorique privilégié, autorité, incitation ou confiance, nous avons remarqué qu'**aucun des trois schémas théoriques purs ne s'impose vraiment**, le nombre total d'occurrence de chacune des trois logiques, étant sensiblement le même (tableau 4.7 infra). **La coordination par la "confiance"** est cependant, la **pratique la plus répandue**, suivie de près par l'autorité et, loin derrière, par l'incitation (respectivement 37%, 35% et 28% des occurrences). Nous avons également observé une nette tendance à la **progression des formes d'autorité**, aux dépens des formes incitatives. Pour savoir si, dans le cas du TER, cette tendance a valeur de loi d'évolution contractuelle<sup>625</sup>, il nous faudrait pouvoir disposer des résultats sur les conventions renouvelées dernièrement<sup>626</sup>. Cette étude, dont la base méthodologique a été posée, reste à conduire.

La prédominance de la coordination par la confiance nous semble apporter crédit à nos hypothèses initiales, selon laquelle la contractualisation SNCF-TER repose sur une logique de co-traitance et de coopération, voire de partenariat. Ce résultat vient également corroborer une des observations de l'étude menée par l'UITP (2005), pour le compte de l'ERRAC, qui signalait que les dispositifs conventionnels (et leurs ajustements par avenants), dans le monde du transport ferroviaire régional de voyageurs européens, reposaient sur un esprit de dialogue permanent et constructif entre les co-contractants.<sup>627</sup>

**Tableau 4.7 – Distribution des profils de coordination du conventionnement TER en 2002.**

que cette convention est fortement dominée par le profil autoritaire, la contractualisation comporte, curieusement, quelques clauses, essentielles dans l'architecture du contrat, marquées par le sceau de la confiance. Nous formulons l'hypothèse que la rédaction menée par les techniciens du service Transport de cette Région a du concéder, à la volonté des politiques, ces points favorables à l'opérateur ferroviaire historique.

<sup>625</sup> Les travaux menés par G. Priest (1993), sur l'histoire de la gouvernance des services publics aux Etats-Unis, ont révélé que les municipalités américaines, qui ont largement recours à l'appel d'offre concurrentiel pour attribuer la gestion de leurs services publics (eau, électricité, gaz, tramways...), avaient fait évoluer l'écriture de leur contrat, d'abord "incomplets", puis "complets", prévoyant le plus de contingences possibles, et enfin "mixtes". Cette coordination "mixte" a été finalement retenue pour offrir le meilleur compromis possible au dilemme contractuel, qui oppose la recherche de la flexibilité avec celle de la maîtrise des comportements opportunistes du concessionnaire. Nous noterons que ces contrats, incomplets, sont strictement pilotés par des organismes de contrôle composés d'élus et d'experts-arbitres.

<sup>626</sup> Sur un plan théorique, la TCT apporte quelques éléments de réponse à cette interrogation. Selon A. Yvrande-Billon (2008), les travaux issus de la TCT, tendent à soutenir la supériorité d'une coordination "mixte", en situation de forte incertitude concernant la réalisation du contrat (contrat incomplet). Cette configuration doit alors associer des mécanismes de coordination hiérarchiques, porteurs de sanctions crédibles à même d'inciter le concessionnaire à respecter ses engagements, avec des formes de coordination faisant appel à la contrainte de réputation. Voir sur la mise en oeuvre et l'efficacité de cette contrainte de réputation, les travaux de Zupan (1989) et de Prager (1990).

<sup>627</sup> UITP, (2005), *op. cit.*, Chapitre 3, 3.1.

| Nombre d'items         | Autorité    | Incitation  | Confiance   | Total        |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Alsace                 | 18          | 12          | 11          | 41           |
| Centre                 | 20          | 12          | 9           | 41           |
| Limousin               | 6           | 12          | 23          | 41           |
| NPC                    | 16          | 11          | 14          | 41           |
| PDL                    | 2           | 10          | 25          | 37           |
| PACA                   | 13          | 13          | 16          | 42           |
| Rhône-Alpes            | 25          | 8           | 8           | 41           |
| <b>Total</b>           | <b>100</b>  | <b>78</b>   | <b>106</b>  | <b>284</b>   |
| <b>Total en %</b>      | <b>35</b>   | <b>27</b>   | <b>37</b>   | <b>100,0</b> |
| <b>Moyenne</b>         | <b>14,3</b> | <b>11,1</b> | <b>15,1</b> |              |
| <b>Ecart-type (ET)</b> | 7,4         | 1,6         | 6,2         |              |
| <b>ET/Moyenne</b>      | 0,5         | 0,1         | 0,4         |              |

Source : Elaboration propre. NB - Lire : Pour la Convention TER 2002 des PDL, sur 37 items renseignés (pondération comprise), le profil de coordination par l'autorité est présent 2 fois, celui par l'incitation l'est 10 fois et celui de la confiance 25 fois. En orange, les valeurs les plus significatives.

La composante autoritaire est cependant largement présente (1/3 des observations), plus que notre analyse précédente de la contractualisation SNCF-TER en termes de sous-traitance nous amenait à le supposer. Nous avons en effet retenu que le modèle autoritaire s'avèrerait peu adapté et inapplicable, à lui tout seul, dans le contexte actuel de la relation SNCF / Région. Ce fait ne traduit-il pas la crainte de certaines Régions de se voir dominées par l'opérateur historique, jusqu'alors seul maître du jeu ferroviaire ? Il faut donc supposer, en définitive, que les Régions sont prêtes à assumer le coût du contrôle pour rendre effective la crédibilité des sanctions prévues en cas de manquement aux règles contractuelles. Cette réalité fait écho à la thèse de J.K. Arrow (1976) qui, nous l'avons souligné, voit dans l'autorité une valeur nécessaire et efficace pour réaliser la coordination des activités quand les intérêts ou l'information des contractants diffèrent.

Quant à l'incitation, nous remarquerons que sa présence dans les Conventions est la plus stable, quelle que soit la Région considérée, comme le confirme le faible écart-type de la distribution des modes de coordination TER. La présence de ce profil de coordination nous semble traduire la volonté, très largement partagée, par les AO régionales, quelles que soient leur politique transport ou leur positionnement (politique) par rapport à la SNCF, de se donner les moyens contractuels de sortir de la situation initiale d'asymétrie informationnelle, tant technique que juridique. Nous retrouvons, une fois de plus, la problématique de la constitution d'une capacité d'expertise régionale autonome.

d) A la quatrième question sur les effets d'apprentissage organisationnel, notre étude nous a amené à observer **de sensibles effets d'apprentissage**, illustrant la montée en puissance de l'expertise régionale et la prise de pouvoir des AO sur cette compétence, essentielle pour ces collectivités publiques. Toutes les Conventions connaissent un approfondissement contractuel qui se traduit, le plus souvent, par une progression des relations par l'autorité aux dépens de la coordination par l'incitation et par une stabilité relative de l'appel à la confiance (tableau 4.6 *supra*). Cet **approfondissement contractuel**, qui s'accompagne d'une **complexification des mécanismes** et par une certaine **standardisation des procédures**, traduit également l'emprise croissante de la bureaucratie régionale sur la prise en main par les Régions de cette compétence.

Ces mutations des Conventions sont par ailleurs encore plus fortes, du fait du nombre et de la diversité des sujets proposés sous forme d'avenants. Nous illustrerons cette observation par le propos de C. Steinmetz (2005, p. 53).

***"Depuis la signature des conventions, plus de 200 avenants ont été conclus entre la SNCF et les Régions, soit en moyenne 10 par régions. Une moitié des avenants est relative à l'évolution de l'offre (desserte, tarifs), l'autre moitié au fonctionnement des mécanismes contractuels (qualité, devis annuels...). En parallèle, plus de 80 conventions tarifaires ont été conclues, des conventions de billettique ont été négociées [...] et plus de 50 conventions de rénovation de gares par an sont signées avec les partenaires locaux [sans compter] les conventions et avenants de financement de projet liés au matériel roulant [...]."***

L'arrangement contractuel proposé par chaque Région se présente finalement comme un équilibre institutionnel, précaire et provisoire, reposant sur des ajustements fréquents et parfois significatifs. Nos hypothèses de co-production et de coopération se trouvent également confortées par ce résultat.

Pour toutes ces raisons, la contractualisation TER, Région / SNCF, nous apparaît comme soutenue par une grande flexibilité contractuelle. Dans cette configuration de forte capacité adaptative des contrats, la théorie<sup>628</sup> suggère un faible risque d'opportunisme des contractants au prix d'une perte en capacité incitative. La partie suivante nous amènera à préciser les contours de ce dilemme<sup>629</sup> dans le cas de la contractualisation TER.

Bien évidemment, ces résultats ayant été obtenus à partir des seules sept Régions, ayant une longue expérience de la contractualisation avec la SNCF, ils ne peuvent prétendre éclairer la réalité des vingt Régions TER. Une certaine prudence s'impose donc avant toute généralisation, même si le caractère représentatif de l'échantillon objet de la régionalisation ferroviaire, nous amène à supposer une certaine robustesse à notre propos. Un autre axe possible d'investigation serait d'élargir la perspective en intégrant à ce questionnement la nouvelle génération de Conventions signées par les régions expérimentatrices.<sup>630</sup>

## Conclusion de la deuxième partie

Ce chapitre a visé à cerner la nature de la régionalisation ferroviaire menée en France depuis 2002 sous l'angle de la théorie des contrats, et plus particulièrement de la théorie néo-institutionnaliste. Dans cette optique, nous nous sommes d'abord intéressés à son environnement institutionnel, et notamment aux dispositions de la loi SRU, puis aux arrangements institutionnels transcrits dans les Conventions bilatérales SNCF / Régions.

<sup>628</sup> A. Yvrande-Billon (2008) nous rappelle que les contrats de concession sont soumis à un dilemme fondamental, entre le besoin de flexibilité contractuelle et la gestion de l'opportunisme des co-contractants. Cet arbitrage, toujours délicat, provient de la complexité et de l'incertitude des transactions à réaliser. Dans ce contexte, le contrat doit alors concilier précision de la rédaction (afin d'amener le concessionnaire à fournir le service attendu par le concédant) avec la possibilité d'ajuster le contrat pour faire face aux mutations de l'environnement affectant les conditions de l'offre, de la demande ou de la technologie. Ce dilemme a donné lieu à une vaste littérature (Crocker-Masten, 1991 ; Crew-Crocker, 1992, Saussier, 2000).

<sup>629</sup> Pour une illustration dans le cas du transport urbain, voir Baumstark L. et alii., *Rapport du Predit*, (2005), p. 42.

<sup>630</sup> Cinq des sept Conventions étudiées ont été renouvelées ; le seront ultérieurement celle de l'Alsace qui arrivera à terme en 2010 et celle du Limousin en 2011.

La première interrogation a permis de faire émerger le "modèle économique TER" qui est apparu comme une coopération, un partenariat condamné à réussir, reposant sur le principe de "mise sous pression" de l'opérateur historique par les exigences des AO régionales et les attentes des clients du transport régional de voyageurs. Par comparaison avec les contractualisations des TPU, le modèle TER s'apparente à un contrat hybride de type Gestion à prix forfaitaire avec intéressement sur les recettes et limitation du risque industriel. L'étude des clauses financières de ces contrats bilatéraux révèle, derrière une logique "net cost", *in fine* des mécanismes "cost plus" peu incitatifs, pour l'instant. Sous l'éclairage des contractualisations présentes dans les autres pays européens, la situation de la France apparaît comme originale : fermée aux dynamiques de la concurrence pour l'attribution des contrats et respectueuse d'un monopole historique adverse au risque connaissant une situation financière précaire pour ce qui est du schéma de rémunération ; mais au total, une étape d'apprentissage et une situation nouvelle provisoire, de transition, dans l'attente de celle promise par la mise en œuvre prochaine du règlement OSP.

La seconde interrogation, à partir des éclairages de la théorie de la firme, et principalement de la co-traitance, nous a conduit à un décodage des formes organisationnelles présentes dans les conventions d'exploitation et de financement du service public régional de transport de voyageurs, les TER. Ces dernières, à en croire les résultats obtenus sur l'échantillon des sept Régions expérimentatrices, témoignent d'une extrême diversité contractuelle, mais également d'un mode de gouvernance composite et complexe, plutôt inscrit dans une coordination des transactions par la "confiance". La crainte, suggérée par la TCT, d'une probabilité élevée de comportements opportunistes, dans ce contexte d'absence de menace de rupture ou d'alternative, en situation de maintien du monopole voulue par le Législateur (loi SRU), ne semble pas vraiment fondée.

Si les explications de ces arrangements institutionnels restent à analyser, au regard des caractéristiques régionales, tant de politiques de transport, que des équilibres politiques locaux ou de finances publiques, les nombreux avenants constatés témoignent d'une grande flexibilité de cette contractualisation favorable à la dynamique d'apprentissage organisationnel en cours, et probablement au service d'une réelle efficacité et performance de ce service public.

C'est maintenant cette question de la performance de la contractualisation TER qu'il nous importe de questionner.



# Troisième partie Propositions méthodologiques et premiers résultats d'une évaluation de la régionalisation ferroviaire par la méthode des comptes de surplus

*"Le concept de performance pour une entreprise publique comme les compagnies de chemin de fer, se définit par sa capacité à se rapprocher des objectifs qui lui sont assignés par l'autorité de tutelle, le plus souvent l'Etat [...]. Ces objectifs sont allocatifs et concernent donc l'efficacité économique sensu stricto mais ils sont aussi macroéconomiques, financiers, redistributifs. Ce sont d'ailleurs souvent ces objectifs qui distinguent l'entreprise publique de l'entreprise privée. Le problème est de combiner ces objectifs multiples qui ne sont que rarement compatibles [...]. Pour mesurer la performance d'une entreprise publique, on devrait donc idéalement mettre sur pied un indicateur spécifique destiné à évaluer la réalisation de chacun de ces objectifs. Ensuite, on combinerait ces indicateurs dans une approche multicritère qui livrerait alors une évaluation globale de la performance de l'entreprise. Malheureusement, une telle approche n'existe pas actuellement.", H.-J. Gathon et S. Perelman, (1989), pp. 60-61. "Pas plus pour une entreprise que pour l'athlète, la performance ne s'identifie au mérite : elle est la performance plus la chance, l'effort amplifiant les dons personnels en prenant appui sur l'environnement. Il n'en reste pas moins que la performance doit être analysée, mesurée et encouragée.", P. Bernard et P. Massé, (1969), p. 4.*

## Introduction

Les deux parties précédentes ont réouvert la vaste question de la régulation des monopoles naturels dans le domaine du transport ferroviaire à la lumière de la réforme mise en place en France dernièrement, réforme qui introduit une régionalisation de cette compétence.

Notre interrogation s'est focalisée sur les difficultés supposées des Régions, en tant que nouvelles autorités organisatrices de plein exercice, à surmonter les risques résultant de la situation de monopole de l'exploitant ferroviaire historique, la SNCF (et accessoirement du fournisseur d'infrastructure, RFF) dans leur contractualisation avec ce partenaire obligé. Comment, en particulier, dans un contexte de fortes asymétries informationnelles et de situation monopolistique de la production du service, espérer une

écriture du conventionnement et une mise en pratique, toutes deux favorables au bien-être de la Collectivité et des voyageurs ? L'analyse économique nous a conduit à douter de la capacité de ces collectivités publiques, les Régions, à être à même de gouverner le "système SNCF-TER" né de la loi SRU.

Il nous faut maintenant tenter de dissiper ce doute et répondre à la question de la pertinence du choix français de réforme du transport régional de voyageurs. Nous solliciterons à cette fin la méthode des comptes de surplus (MCS) que nous transposerons à notre objet, les comptes SNCF-TER (chapitre 5). Au final, nous proposerons une évaluation de la pertinence du choix français de régionalisation à partir de cette méthodologie (chapitre 6). Dans le langage des comptes de surplus, nous nous intéresserons tout particulièrement à mesurer la capacité de drainage du monopole ferroviaire, mais aussi la dynamique d'apprentissage organisationnel des AO régionales. Nous chercherons aussi à mesurer les gains d'efficacité du "système SNCF-TER", mais plus globalement encore les montants et la distribution du surplus entre les différents acteurs opérés par les mouvements des frontières de prix.

## Chapitre 5. Proposition de transposition de la méthode des comptes de surplus au transport régional de voyageurs

*"L'application de la méthode des comptes de surplus pourra apparaître à première vue assez complexe. Pourtant, le principe de cette méthode - distinguer les évolutions en volume des évolutions de prix - est simple. [...] En obligeant à considérer tous les aspects du fonctionnement de l'entreprise, la méthode des comptes de surplus n'est que le révélateur des besoins réels du gestionnaire : elle incite à créer à l'intérieur de l'entreprise les statistiques indispensables à la prise de décisions lucides et raisonnées, ou à améliorer celles qui existent déjà. [...] Au prix d'un minimum d'initiation technique, elle peut être – et elle a été en diverses occasions - un précieux instrument de dialogue entre les uns et les autres.", J. Méraud, (1979), pp. 26-27. En italiques dans le texte.*

### Introduction du chapitre 5

---

Nous faisons dans cette Thèse un pari. Le pari de réactiver une méthode d'approche de la performance des organisations, les comptes de surplus, qui contrairement aux espoirs de ses fondateurs est restée presque exclusivement française et, au final, assez peu appliquée en dépit de ses réelles potentialités.

Notre propos, dans ce chapitre, se déroulera en trois temps. Nous effectuerons dans un premier temps une présentation générale de la méthode des comptes de surplus en mettant l'accent sur ses principes et les raisons de son emploi pour notre objet d'étude (1). Nous exposerons ensuite notre proposition de transposition de cette méthode à l'activité TER, explicitant les diverses conventions formulées et soulignant les obstacles rencontrés et les solutions retenues parmi celles envisageables (2). Enfin, dans un troisième temps, nous

suggérerons plusieurs propositions de dépassements méthodologiques que nous pensons souhaitables pour permettre un prolongement de ces premiers travaux (3).

## 1. La méthode des comptes de surplus : une analyse différentielle au service de l'évaluation de la performance des organisations

---

La faible notoriété actuelle de cette méthodologie nous autorisera à en rappeler son histoire (1.1.), mais plus encore ses principes (1.2.) ainsi que son intérêt pour notre étude, en dépit de ses limites traditionnelles (1.3.).

### 1.1. Origine et postérité d'une méthodologie

Il nous faut commencer par contextualiser cette méthodologie, en en resituant la genèse et son déploiement. Si la méthode des comptes de surplus a été principalement diffusée par les chercheurs d'un organisme para-public français, le Centre d'Etudes des Revenus et des Coûts (CERC) à partir de la fin des années 1960 (1.1.2.), elle avait été précédée par des travaux d'économistes-statisticiens sur les thèmes de la productivité globale et de la répartition des revenus (1.1.1.).

#### 1.1.1. A l'origine : une méthode censée rapprocher deux préoccupations macro-économiques

Dans un contexte où, en France tout particulièrement, la puissance publique revendiquait alors le rôle de guide de l'économie, les comptes de surplus sont nés de la volonté de rapprocher deux préoccupations principalement macro-économique<sup>631</sup> : la première, visait à mettre au point "une méthode de mesure rigoureuse et exhaustive de l'efficacité de la gestion des entreprises" (CERC 1973, p. 5) et concernait la mesure de la productivité ; la deuxième préoccupation tenait à la volonté de mettre en place une politique de répartition des revenus dans un contexte de forte croissance économique générale, mais aussi de différences sectorielles de productivité et de tensions inflationnistes. Ces deux préoccupations constituent les deux aspects de la méthode, la mesure de la productivité d'une part, l'étude de l'évolution et de la répartition des revenus d'autre part.

##### 1.1.1.1. Des recherches sur la mesure des performances globales des firmes

La première approche, en termes de mesure de la performance *globale* des firmes, a été menée au sein de l'Institut National des Statistiques et Etudes Economiques (INSEE) par plusieurs chercheurs regroupés sous la conduite de L.-A. Vincent, R. Courbis et P. Templé. C'est à A. Vincent (1958) que l'on doit la notion d'indice de productivité globale qui présente le mérite de considérer la productivité de l'ensemble des facteurs de production. Ces recherches ont ensuite été poursuivies, principalement dans une optique macro et mésoéconomique, dans le but d'élaborer des comptes nationaux à prix constants et d'étudier les relations entre progrès de productivité et prix relatifs au niveau des branches d'activité.<sup>632</sup>

Ces recherches s'inscrivaient dans un contexte historique particulier, caractérisé par l'importance de la réflexion collective sur la productivité et sa mesure principalement dans

<sup>631</sup> Cet historique doit beaucoup à la présentation de la MCS effectuée par J.-L. Malo (1989) dans *l'Encyclopédie de Gestion, Economica*. Pour le lecteur intéressé par l'aspect historique, voir également CERC (1980) et Burlaud et Dahan (1988).

<sup>632</sup> Ces recherches ont donné lieu à une abondante littérature, Vincent (1961, 1965, 1968) ; Courbis (1964) ; Courbis et Templé (1975) et Templé (1971, 1974).

une perspective macro-économique. Si les travaux des américains, J. W. Kendrick (1961) ainsi que ceux de E. F. Denison (1967) sont restés célèbres, il y en eu d'autres, en particulier à l'initiative de l'OCDE (1955, 1966). En France, le Plan, au cœur de la reconstruction d'après guerre, véhicula cette problématique, comme le rappelle sa dénomination initiale, "Commissariat Général du Plan d'Equipement et de la Productivité".

Ces recherches sur la mesure de la productivité s'intégraient alors dans un vaste ensemble de travaux dont l'objet était l'explication de la croissance. Cet objet avait donné lieu a deux directions de recherche, l'une sollicitait les fonctions de production, l'autre, les formules de productivité. R. Solow (1957) et E.F. Denison (1967) ont attaché leur nom à la première voie, car ils apportèrent des améliorations à l'approche par les fonctions de production, en cherchant à supprimer le "résidu". Quant à l'approche de la croissance par les formules de productivité, elle retint l'attention de l'économiste américain J.W. Kendrick et du français L.-A. Vincent. Si l'approche de J.W. Kendrick (1961) déboucha sur la notion de "*productivité totale des facteurs*", restée féconde sous le sigle de TFP (Total Factor Productivity)<sup>633</sup>, celle proposée par L.-A. Vincent, inspecteur général de l'INSEE, aboutit à la notion de "*productivité globale des facteurs*", sous la dénomination de PGF (Vincent 1961, 1965, 1968). Elle constitue une des bases de la méthode des comptes de surplus.

La différence principale entre ces deux approches de la productivité réside dans l'estimation de la production : A. Vincent intègre les consommations intermédiaires dans la mesure de la production et adopte une perception en termes de "production offerte" (ou de production finale), alors que J.W. Kendrick raisonne avec la notion, plus restrictive, de valeur ajoutée et de produit.

#### **1.1.1.2. Une volonté politique de mettre en place une régulation des revenus**

La deuxième préoccupation, fondement des recherches sur les comptes de surplus, tenait à la volonté des pouvoirs publics de donner des bases scientifiques à la politique de maîtrise de la répartition des revenus que lui dictaient les fortes tensions inflationnistes. Nous reprendrons l'argumentaire de J.-L. Malo particulièrement éclairant sur les motivations d'alors.

***"[...] la croissance très rapide de l'activité économique dans cette période des années 60 s'accompagnait d'importantes différences de productivité et de fortes inégalités des revenus (en particulier pour des emplois de même qualification dans les différents secteurs économiques). Ces inégalités comportaient l'avantage de faciliter les transferts de population active d'un secteur à l'autre (de l'agriculture à l'industrie), mais présentaient aussi l'inconvénient de favoriser les comportements, très compréhensibles, de rattrapage de la part des salariés des secteurs les moins productifs, contribuant ainsi à l'augmentation des prix des produits de leurs secteurs, et au déclenchement d'une spirale inflationniste. Dans la course généralisée prix-salaires, le préalable de la croissance de la productivité était bien oublié.", J.-L. Malo, (1989), p. 464.***

Cette préoccupation des pouvoirs publics rejoignait la recherche académique très riche à cette époque sur le sujet. A. Vincent (1969b, p. 785) relevait que depuis 1950, de nombreux travaux avaient renouvelé l'approche de la répartition, dans une optique "réaliste"<sup>634</sup>. Ces

<sup>633</sup> Voir notamment Kendrick et Sato (1963) ; Graig et Harris (1973).

<sup>634</sup> En particulier l'ouvrage, capital dans ce domaine, de J. Marchal et J. Lecaillon (1958), *La répartition du revenu national*, Génin, 3 tomes.

études dépassaient à ses dires, tant les conceptions classiques de D. Ricardo et de K. Marx, du fait de la forte évolution des groupes appelés au partage et des conditions même de la répartition, que les vues abstraites des marginalistes peu adaptées à une époque qui voyait à la fois s'élargir le domaine de la politique économique et celui des informations statistiques. Si certains travaux portèrent alors sur le rôle du progrès technique dans la répartition du revenu national (Bienaymé, 1966), d'autres questionnèrent les relations existantes entre croissances sectorielles, progrès des productivités sectorielles, augmentation des rémunérations et hausse des prix (Bernard, 1967 ; Courbis, 1968).

Ces études débouchèrent en France sur la proposition d'une "politique des revenus" liant l'augmentation des rémunérations aux gains de productivité. C'est dans ce contexte qu'allait être adopté le V<sup>e</sup> Plan (1966-1970) qui fixa des normes indicatives de prix et de salaires afin de juguler les tendances inflationnistes. C'est également dans ce contexte que, suite au rapport Nora (1967), la gestion des entreprises publiques allait être encadrée par des contrats de plan, faisant, en principe, participer ces entreprises à la politique de régulation des revenus.

Le rapprochement entre les deux voies à la base de la méthode des comptes de surplus s'est opéré au milieu des années soixante et s'est concrétisé par la création du CERC qui devint, par vocation, le plus ardent ambassadeur de cette méthode.

Au total, il semblerait que l'origine et le développement de cette méthodologie soient strictement franco-françaises, même si ses fondements rejoignent les préoccupations de la communauté scientifique de l'époque sur la question de la mesure de la productivité et de l'explication de la croissance économique.<sup>635</sup>

### **1.1.2. Le CERC : ambassadeur de la méthode des comptes de surplus**

L'histoire de la méthode des surplus est intimement liée à celle du CERC. C'est en effet, le CERC, qui mit en place cette méthode qui devint, pour longtemps, le principal instrument de ses travaux. C'est également le CERC qui, par ses initiatives, en rythma la diffusion.

#### **1.1.2.1. 1966-1969 : création du CERC et démarrage de la méthode**

La difficulté de mettre en œuvre la politique des revenus souhaitée par le Gouvernement, conduit ce dernier à créer le "Centre d'Etudes des Revenus et des Coûts" (CERC), en avril 1966. Les objectifs assignés à ce nouvel organisme public traduisaient très directement les attentes de la puissance publique en matière de politique de régulation des revenus.

***Le CERC se doit de "rassembler des éléments d'informations utiles, non seulement à une politique des revenus, mais aussi à une connaissance des coûts qui éclairera la position de l'économie française vis-à-vis des économies environnantes [...] et analyser les conditions de croissance de la productivité ainsi que les modalités de répartition de ses fruits entre les diverses parties prenantes (la clientèle, le travail, le capital...)", Décret n° 66-227 du 18 avril 1966, JO du 19/04/1966.***

Ainsi, sous la direction de son premier rapporteur général, J. Méraud, le CERC s'attacha à mettre au point un instrument d'analyse qui considère simultanément la productivité des facteurs et la répartition des revenus. Ce sera la méthode des comptes de surplus, qui

<sup>635</sup> Ceci étant, il semblerait que certains auteurs anglo-saxons s'intéressaient à cette méthode à la même époque. Le CERC (1980, p. 96) relève qu'une première élaboration des comptes de surplus peut être située dans l'ouvrage de Kendrick et Creamer, "Measuring Company Productivity" (1965).

dès décembre 1966, consacrait l'aboutissement des analyses en germe dans les travaux précédemment cités.

Très naturellement, le premier document du CERC fût consacré à la présentation de cette méthode des comptes de surplus (CERC, 1969). L'ouvrage de P. Massé et P. Bernard, "Les Dividendes du progrès" (1969), en constitua une synthèse brillante et une présentation originale empruntant largement au langage de la théorie des jeux. A la même époque, A. Vincent (1969b) publiait un intéressant article, dont l'objet était de donner des soubassements nouveaux à la théorie de la répartition, à partir de la mesure de la productivité globale. La MCS était née.

#### **1.1.2.2. 1969-1973 : première mise en application et approfondissement de la méthode**

À la demande du Gouvernement, le CERC commença l'application de cette méthode à quatre entreprises publiques : la SNCF (CERC, 1969), Gaz de France (CERC, 1970), Charbonnages de France (CERC, 1971) et EDF (CERC, 1972). Nous relevons que le transport ferroviaire en fut le premier cas d'application, et certainement aussi, un des plus complets eu égard au nombre des variantes présentées<sup>636</sup>.

Parallèlement, et dans la ligne des travaux menés précédemment sur la mesure de la productivité à l'ensemble du système productif (L.-A. Vincent, 1961) et sur les comptes nationaux à prix constants (Courbis, 1964), l'INSEE poursuivit l'application et le perfectionnement des comptes de surplus. Ils furent appliqués à la prévision des prix et à la politique des revenus (Courbis, 1968), aux comptes des entreprises non financières (P. Templé, 1971) et même, sommairement, aux comptes de la Nation (Courbis et Templé, 1975).

#### **1.1.2.3. 1973-1994 : une large diffusion de la méthode**

1973 fut l'année du premier bilan et de la promotion de la méthode des comptes de surplus. Les enseignements tirés de l'application de la méthode dans ces entreprises (ainsi que dans quelques autres, publiques ou privées) furent rassemblés en 1973 dans un document fondamental pour la connaissance des comptes de surplus (CERC, 1973). Le CERC organisa, à l'occasion de la publication de ce document, une présentation publique ouverte à l'ensemble des partenaires sociaux et aux universitaires. Les années suivantes donnèrent lieu à de nombreuses publications et applications.

Parmi les travaux universitaires, nous mentionnerons en raison de leur portée méthodologique, les thèses d'E. Froment (1973) en sciences économiques et celles de N. Houéry (1974 éditée en 1977) et de H. Mahé (1981) en sciences de gestion. Les publications les plus abondantes eurent lieu en sciences de gestion, au travers de mémoires portant sur les coopératives agricoles (Mévellec, 1976) ou sur le secteur des transports publics urbains (Malo, 1982), mais surtout de nombreux articles (Breil, 1977 ; Perrin, 1977 ; Roy, 1977 ; Casta, 1979 ; Albouy, 1981 ; Estival, 1985 ; Mévellec, 1988). Indépendamment du CERC, de nombreux mémoires d'étudiants ou d'experts-comptables, des d'études internes aux entreprises furent réalisés qui, tout en soulignant l'intérêt de la méthode, révélaient de nombreuses difficultés d'application, pour lesquelles diverses solutions étaient proposées. Certaines organisations professionnelles, enfin, se rallièrent à la méthode et

---

<sup>636</sup> Cette expérience initiale fut poursuivie progressivement, sans le concours du CERC, dans deux de ces entreprises publiques, la SNCF et EDF (CERC, 1980, p. 112). Mais l'absence de publication ne facilite pas la connaissance des adaptations et spécifications apportées à la Méthode dans ces entreprises.

publièrent des brochures, expliquant l'intérêt de la méthode pour la gestion des entreprises et proposant des modalités simples d'application, notamment l'Institut de l'Entreprise (1977) et l'Ordre des experts-comptables (OECCA, 1981). Le CERC (1980) signale quelques autres études, sectorielles, qui furent conduites, notamment dans les transports, l'industrie des biens intermédiaires (ciment, sidérurgie, électricité, charbon...), mais le plus souvent dans l'agriculture (J.-M. Boussard, 1981) et les industries agricoles et alimentaires<sup>637</sup>. Les transports routiers et ferroviaires de marchandises furent aussi à cette époque l'objet d'une étude commanditée par le Secrétariat d'Etat au Transports (E. Lévêque et *ali.*, 1976). La méthode donna également lieu à plusieurs articles dans des revues étrangères.<sup>638</sup>

Après ces nouvelles expérimentations, en entreprises privées généralement, et ces vastes débats et critiques, le CERC jugea bon de faire paraître une nouvelle présentation des comptes de surplus (CERC, 1980). Ce volumineux ouvrage, assez peu facile à lire (de nature excessivement technique sur plus de 200 pages aux caractères serrés), demeure la référence méthodologique en la matière. Cette publication fut rapidement suivie d'une seconde (CERC, 1987), qui se présente comme un guide d'application de la méthode. Celui-ci, aux dires de ses auteurs, visait à "sensibiliser et à intéresser un public aussi vaste que possible à une méthode entrée, dans sa phase de maturité"<sup>639</sup>. Il en résulta, dans un premier temps, une plus large diffusion de la méthode, tant dans le secteur privé que dans les services publics. Le CERC chercha encore à publier un nouvel ouvrage (CERC, 1994), particulièrement didactique, sous la direction d'Y. Geffroy, en illustrant le bilan fructueux pour le seul secteur public<sup>640</sup>, une fois encore faute de données fiables sur sa diffusion dans le secteur privé<sup>641</sup>. Ce sera la dernière publication du CERC sur le sujet.<sup>642</sup>

<sup>637</sup> Le CERC précise que ce "secteur paraît propice à la mise en œuvre de la méthode des comptes de surplus du fait que les quantités et les prix y sont relativement bien connus.", (CERC, 1980, p. 119).

<sup>638</sup> Sans exhaustivité, nous citerons Graig et Harris (1973), Burlaud et Dahan (1985, 1987).

<sup>639</sup> L'avant propos souligne cet objectif : "[...] C'est parce que les recherches théoriques ont suffisamment mûri que le CERC a pu mettre au point une méthode nouvelle fournissant rapidement une mesure de la productivité globale et de sa répartition. De nombreux tests ont été réalisés dans des entreprises de toutes tailles et de tous les secteurs. L'expérience ainsi accumulée confirme que la méthode présentée est un outil d'aide à la décision pour le chef d'entreprise.", (CERC, 1987, p. 11).

<sup>640</sup> Cet ouvrage relate des réalisations effectuées depuis 1987 : à la CNAV ; au CNOUS, pour des restaurants universitaires ; pour les services techniques des directions départementales de l'équipement ; pour des services logistiques des hôpitaux ou encore pour des services techniques du ministère de la défense, etc., (CERC, 1994, chap. III).

<sup>641</sup> Pour un aperçu de la pénétration de la MCS dans le secteur privé, voir Burlaud et Dahan (1985) et dans le secteur public (Burbaud et Dahan, 1987). A. Burlaud effectuera une présentation de la MCS dans *l'Encyclopédie du Management* (1991). Pour attester de la présence de cette méthode dans les milieux de la Gestion, nous avons relevé qu' A. Burlaud a été Président du jury du diplôme d'expertise comptable entre 1986 et 1996, puis de l'AFC (Association Française de Comptabilité) et au niveau international, vice-président de l'International Association for Accounting Education and Research (IAAER).

<sup>642</sup> Nous rappellerons que le CERC fut supprimé, et remplacé en 1994 par un organisme rénové à vocation élargie, le Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coûts, (CSERC) par le décret 94-414 du 25 mai 1994. Sa suppression faisait suite à un bilan partagé. Certains lui reprochaient de conduire une réflexion sur les inégalités de revenus sans la relier suffisamment à l'analyse des effets du ralentissement de la croissance, notamment en matière de création d'emplois, mais aussi d'être devenu une institution lourde aux effectifs nombreux et fort peu mobiles. Le CSERC, dès sa création, fut lui-même très contesté. Il é été remplacé en avril 2000 par le Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale (Décret 2000-302 du 7 avril 2000). Sur cet historique mouvementé, voir le rapport du Sénat relatif à la proposition de loi visant à la création du "nouveau" CERC. <http://www.senat.fr/rap/199-133/199-133.html>

### **1.1.3. Une méthodologie aujourd'hui marginalisée, mais cependant largement appliquée dans l'évaluation du transport ferroviaire**

Et pourtant, en définitive, cette promotion de la méthode des comptes de surplus n'a guère réussi à gagner l'intérêt des praticiens et des chercheurs<sup>643</sup>.

En ce qui concerne les praticiens, et, en particulier, dans les formations de sciences de gestion, alors que la méthode des surplus a été largement enseignée jusqu'à ces dernières années, cela ne semble plus être le cas en France.<sup>644</sup> Les nouveaux programmes préparant à l'expertise comptable, le DCG et DSCG (en remplacement des DECF et DESCF) n'y font plus explicitement mention<sup>645</sup>. Mais, il n'est pas impossible, suite à l'influence des problématiques du développement durable, que cette méthode retrouve une certaine audience dans le cadre de recherches visant à intégrer la responsabilité sociale de l'entreprise dans sa stratégie de marketing social.<sup>646</sup>

Quant aux publications scientifiques sollicitant la méthode des comptes de surplus, leur rythme s'est affaibli considérablement. Nous relèverons, sans prétention d'exhaustivité, quelques publications de l'INRA (J.-P. Butault et *ali.*, 1991, 1995a, 1995b), confirmant l'intérêt de la méthode dans une optique méso-économique d'étude de la filière agro-alimentaire ; et, plus novateur, deux thèses sur le transport d'électricité dans le nouveau contexte de dérégulation en Europe, celle de C. Semblano Brochado, en sciences de gestion (1994) et dernièrement, celle d'A. Baeza (2004) en sciences économiques. Nous relèverons également la succession de travaux du professeur B. Billaudot (1994, 1995, 1997), en sciences économiques à Grenoble, qui a cherché à dépasser certaines limites de la notion de SPG du CERC en proposant celle de "productivité de répartition" (Billaudot, 1995), isolant notamment l'impact des variations de la structure de financement de la firme sur son efficacité productive. Cette base conceptuelle a été prolongée par le développement d'un progiciel qui vise à mesurer les "performances économiques de l'entreprise" (Chappaz-Gillot et Destay, 2000 ; 2005). Il resterait à en connaître la diffusion.

Le transport ferroviaire est, à l'analyse, un des rares domaines à avoir donné lieu, assez régulièrement à de nombreuses recherches à partir des comptes de surplus, mais à quelques rares publications. Un rapport du CGP (Bergougnoux, 2000, p. 233) rappelle que la SNCF avait intégré à son contrôle de gestion cette méthode de 1970 à 1995<sup>647</sup>. L'intérêt

<sup>643</sup> Le CERC lui-même (1980, pp. 116-117) signale l'impossibilité de dresser un état complet des applications auxquelles la méthode des comptes de surplus a donné lieu depuis 1969. Cet état de fait résulte de plusieurs raisons : de nombreuses études sont restées des documents internes aux entreprises et n'ont pas été publiées ; mais tout autant, le CERC n'a pas nécessairement été informé de l'utilisation de cette méthode mise en œuvre tant par des entreprises, que par des experts comptables et conseillers en gestion, voire des universités et grandes écoles, qui ont intégré la méthode dans leur programme d'enseignement et qui ont souvent débouché sur des cas d'application.

<sup>644</sup> Nous noterons avec intérêt que la MCS a été l'objet d'une communication au XXII<sup>e</sup> Rencontre nationale d'ingénierie sur la Productivité, à Curitiba fin 2002, par un professeur brésilien en Sciences de gestion (M. M. Dolabella, 2002).

<sup>645</sup> Est-ce la conséquence de la bien faible diffusion de cette méthode au niveau européen, alors que la France a du harmoniser ses diplômes avec le schéma LMD ?

<sup>646</sup> Une véritable école brésilienne semble s'être rassemblée autour de cette perspective. Voir Tinoco (2001).

<sup>647</sup> Ce rapport indique que la SNCF l'aurait abandonnée pour des raisons pratiques : difficultés à résoudre les problèmes posés par la dissociation des valeurs en volume et en prix, mais aussi difficultés posées par l'interprétation des résultats parfois. Nous serions tentés de suggérer une autre raison. Dans une période de grande difficulté financière de l'entreprise, cette méthode risquait d'apporter des éclairages sur la répartition des surplus générés par l'entreprise et sur les avantages de prix obtenus sur son environnement.



renouvelé porté par la Direction de la SNCF (et plus encore par son Service de contrôle de Gestion) pour cette méthode, donna lieu à deux publications, celle de C. Harmey et C. Hemat (1985) présentant les résultats de son application à la SNCF sur vingt ans (1973-1984) et celle de J.-P. Estival (1985), plaidant dans un contexte de difficultés financières des entreprises ferroviaires en Europe et de recherche de critères de gestion spécifiques aux entreprises de service public, en faveur de la MCS. A la même époque, et dans le cadre d'un programme de recherche sur la théorie et la mesure des performances des entreprises et services publics conduite par l'Université de Liège, paraissaient deux articles sollicitant la MCS. Le premier (Gathon, 1986) portait sur l'estimation des gains de productivité globale, l'analyse de ses déterminants et de sa répartition sur un large échantillon de 15 sociétés ferroviaires, principalement européennes, sur la période 1970-1983. Le second (Gathon et Perelman, 1989), comparait les potentialités et les résultats de la MCS avec les autres méthodologies habituellement déployées pour la mesure de la performance ferroviaire.<sup>648</sup> Les auteurs concluaient sur l'intérêt de considérer l'ensemble de ces méthodes comme complémentaires.<sup>649</sup>

Comment expliquer ce déclin de la MCS ? Nous ferons nôtre l'analyse de J.-L. Malo pour exprimer les raisons de cette marginalisation de la référence au surplus comme instrument de contrôle de gestion et de dialogue social, en France même. Il voit dans le peu d'application de cette méthode les conséquences de son ambition fondatrice.

***"A l'heure actuelle, la méthode des comptes de surplus n'a pas réussi à devenir l'instrument de dialogue que ses concepteurs espéraient. Réticence des directions d'entreprise à diffuser des informations fondamentales sur leur gestion, répugnance des syndicats à pratiquer une cogestion et méfiance devant une méthode complexe semblent être les principales raisons de cet échec." J.-L. Malo, (1989), p. 485. Souligné par nous.***

Nous en suggérerons d'autres, pour expliquer, sa marginalisation dans le monde universitaire. Née en France des plus grands économistes de l'époque, dans un contexte de fort interventionnisme étatique, la MCS a du sa notoriété aux sciences de gestion. Les conditions particulières de son succès ont ici aussi contribué à sa marginalisation pour trois raisons. Le déclin de l'interventionnisme public, dans un contexte de discrédit des politiques keynésiennes, a réduit la nécessité de poursuivre des recherches sur le pilotage macroéconomique des revenus. La faible influence de la science économique

Cette transparence aurait pu nuire à la stratégie de certains acteurs. Nous rappellerons qu'à cette époque, la Direction n'avait pas pu finaliser son contrat de Plan, suite au refus des syndicats.

<sup>648</sup> Reprenant le propos des auteurs, nous rappellerons que la méthodologie la plus avancée se limite à la seule efficacité économique. "Elle porte sur l'efficacité technique au travers de la fonction de production (Farell, 1957) et sur l'efficacité allocative grâce aux fonctions de coût et aux taux de croissance de la productivité totale des facteurs (Dogson, 1985 ; Caves et Christensen, 1980). Cette méthodologie s'oppose à un ensemble d'approches plus simples, telles que celles qui s'appuient sur le taux de productivité partielle et qui peuvent donner lieu à des conclusions erronées. Dans la plupart des cas, les entreprises publiques n'ont pas de concurrents directs. C'est le cas de ces entreprises publiques types que sont les chemins de fer. Pour en évaluer la performance, on doit se résoudre à les comparer les unes aux autres ; dans le temps ou dans l'espace [...]", (Gathon et Perelman, 1989, p. 62).

<sup>649</sup> Les auteurs faisaient observer que le classement d'une même entreprise pouvait être modifié radicalement selon la méthodologie employée. Les auteurs signalaient notamment que les taux de croissance de la productivité diffèrent sensiblement entre la MCS et celle de la Productivité Totale des Facteurs. Cette différence s'expliquant par le fait que les comptes de surplus intègrent un périmètre plus large (incluant les prestations des tiers, les charges financières et les amortissements) et non seulement le capital et le travail. Les auteurs recommandaient, pour ces raisons, de considérer l'ensemble de ces méthodes comme complémentaires. Nous relèverons, mais nous y reviendrons, la difficulté soulignée par les auteurs pour mesurer l'output, la production des chemins de fer.

française au niveau international n'a probablement guère contribué à la notoriété de cette méthode d'origine nationale. Sans compter que le développement des techniques économétriques a offert à notre discipline l'occasion de déployer des méthodologies nouvelles et prometteuses, bien distinctes de celles sollicitées à une époque où sciences de gestion et sciences économiques étaient peu différenciées.

Et pourtant, malgré sa faible diffusion, nous pensons que la MCS présente des qualités intrinsèques pour prétendre figurer dans la panoplie des outils de contrôle de gestion (Malo, 1989), pour devenir un instrument de dialogue entre les partenaires sociaux (Roy, 1977), mais surtout pour constituer un instrument d'évaluation de la performance des entreprises publiques (ou régulées) (Gathon, 1986). C'est pourquoi il nous faut maintenant en présenter les principes.

## 1.2. Principes de la méthode des comptes de surplus

Quels sont les principes et la finalité de la méthode des comptes de surplus ? Pour répondre à cette interrogation, notre présentation de la méthode s'effectuera en deux temps. Nous commencerons par rappeler le mécanisme général de cette méthodologie dans l'esprit de son fondateur, le CERC (1.2.1.), pour ensuite l'illustrer à partir d'un exemple simplifié (1.2.2.).

### 1.2.1. Le mécanisme général de la méthode des comptes de surplus

***"La méthode des comptes de surplus représente [...] un nouvel instrument d'analyse économique pour mesurer l'évolution de la productivité globale de l'entreprise, étudier la répartition des revenus résultant des échanges de l'entreprise avec ses partenaires et des variations des prix liés à des échanges, mettre enfin en relation productivité globale et répartition, qui correspondent aux deux rôles conjoints de l'entreprise, productrice de richesse et distributrice de revenus. [...] Elle est fondée sur le principe très simple - quoique d'application pas toujours évidente - qui consiste à décomposer la variation des valeurs inscrites dans les comptes de l'entreprise selon les variations de quantités et des prix qui lui correspondent.", CERC, (1980), p. 7. En gras dans le texte.***

Sur le principe, la méthode des comptes de surplus<sup>650</sup> est une *analyse différentielle*. Elle vise à évaluer le supplément de richesse qu'une organisation (une entreprise) peut produire et à décrire comment cette richesse additionnelle est ensuite répartie entre les différents acteurs économiques liés à l'entreprise par des évolutions de prix, de coût ou de rémunération. L'analyse est différentielle, dans le sens où l'on étudie le supplément de valeur (positif ou négatif) de chacun des postes du compte d'exploitation, par comparaison des résultats de deux années successives (compte d'exploitation différentiel).

Fondamentalement, cette méthode repose sur la dissociation des suppléments de valeur en deux termes : les *écarts sur quantités* (ou variations de volumes au prix de la seconde période) et les *écarts sur prix* (ou variations de prix multipliées par les quantités initiales). La différence entre les variations de volume des produits et celles des charges aboutit au montant du **surplus de productivité globale** (SPG) qui mesure l'évolution de l'efficacité productive de la firme. Les écarts sur prix mesurent l'évolution de la répartition qui découle de l'activité de l'entreprise. Une évolution de prix favorable à un partenaire correspond pour lui par un "avantage obtenu" et pour l'entreprise à un "avantage distribué" ;

<sup>650</sup> Pour lecteur intéressé par une présentation de la méthode des comptes de surplus plus approfondie, voir la bibliographie et en particulier Méraud (1979), Morvan (1991) ou Malo (1989), et dans une optique plus (très) technique, le CERC (1980, pp. 15-35).

une évolution de prix défavorable à un partenaire se traduit par un "avantage cédé" et capté par l'entreprise sous forme "d'héritage".

Surplus de productivité, "héritages obtenus" et "avantages distribués" aux partenaires de l'entreprise sont reliés dans un compte, dit "**compte de surplus**" que nous représenterons schématiquement par la figure suivante.

| <b>Emplois<br/>(destination)</b>                                                   | <b>Ressources<br/>(origine)</b>                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Avantages distribués ou cédés par l'entreprise<br>(et obtenus par ses partenaires) | <p>Surplus de productivité global – <b>SPG</b><br/>(si positif)</p> <p>Avantages obtenus par l'entreprise ou "<b>héritages</b>"<br/>(apports de surplus par ses partenaires)</p> |
| <b>Total : Surplus total réparti</b>                                               | <b>Total : Surplus Total Disponibles (STD)</b>                                                                                                                                   |

*Figure 5.1 - Compte de surplus simplifié.*

Sur une période donnée, les gains (ou les pertes) de productivité s'équilibrent avec les "avantages nets distribués". Ce compte expose la ventilation des "avantages positifs" dans la colonne de gauche (les emplois) et la répartition des "avantages négatifs" ou "désavantages" dans la colonne de droite (les ressources). La colonne des "emplois" indique les bénéficiaires du surplus, à savoir les "gagnants" de la répartition ; la colonne de droite, celle des "ressources" décrit l'origine de la valeur distribuée : le Surplus de Productivité Global (si positif) et les prélèvements éventuels sur les "perdants".

Une interprétation correcte des notions de surplus de productivité globale (SPG) et de surplus total disponible (STD) nécessite quelques précisions complémentaires.

Concernant le SPG, il se présente fondamentalement aux économistes comme un indicateur de "performance économique" dans la mesure où il exprime un "gain sur l'inefficacité" résultant à prix constant d'une combinaison de facteurs et de produits plus avantageuse<sup>651</sup>. Les deux promoteurs de la méthode du surplus, P. Massé et P. Bernard (1969), qualifiaient ce surplus de productivité de véritables "dividendes du progrès". C'est dans ce sens que l'on peut parler de "surplus".

Le SPG est aussi un indicateur de mesure de la "productivité globale". Il l'est dans le sens où la notion de facteur de production est prise au sens le plus large et intègre l'ensemble des charges de l'entreprise (salaires et charges connexes, consommations intermédiaires, amortissements, charges financières, impôts...), y compris le solde du compte d'exploitation. A la différence d'autres indicateurs de mesure de la performance de l'entreprise, le SPG tend à prendre en compte les effets sur l'efficacité de l'entreprise de l'ensemble des facteurs qui concourent à la production et qui sont rémunérés par la firme.

<sup>651</sup>

Il est possible de traduire cette performance en reprenant le propos du CERC : le SPG est positif lorsque "il y eu une augmentation du volume de la production alors que le volume de l'ensemble des facteurs de production productivité de l'entreprise est resté constant, ou bien si le volume de l'ensemble des facteurs de production a diminué alors que le volume de la production est resté constant, ou, plus généralement, si le volume de la production a augmenté plus que le volume de l'ensemble des facteurs de production, ou encore si le volume de la production a diminué moins que le volume de l'ensemble des facteurs de production.", (CERC, 1980, pp. 15-16).

De ce fait, les interprétations sur la performance d'une organisation obtenue par la PGF sont plus fiables que celles qui dérivent des indicateurs de productivité partielle du travail ou du capital.

Quant aux totaux de chaque colonne du compte de surplus, "Surplus total disponible" (STD) pour le total des ressources et "surplus total réparti" pour le total des emplois, ils doivent être interprétés avec précaution car, d'une part, ils varient avec le degré de finesse du découpage retenu pour l'analyse des produits et des facteurs<sup>652</sup> et d'autre part, ils dépendent de la taille économique de l'entité étudiée (CERC, 1980, p. 24). C'est pourquoi dans une optique comparative, nous utiliserons moins le montant du STD que le taux de surplus total distribuable, qui rapporte le total du compte de surplus (le STD) à la valeur du total des produits du compte d'exploitation du premier exercice. Certains qualifient ce ratio de taux de surplus total. Pour la même raison, nous ferons de même avec le SPG que nous rapporterons à la valeur de la production de la première année<sup>653</sup>.

Afin de mieux comprendre le calcul d'un compte de surplus, ainsi que les potentialités de cette méthode<sup>654</sup>, nous allons maintenant travailler sur un exemple fictif.

### 1.2.2. Illustration du mécanisme général de la méthode des comptes de surplus par un exemple simplifié

En pratique, l'élaboration du compte de surplus se déploie en trois étapes : le calcul du surplus de productivité globale (SPG) ; le calcul des "avantages distribués" et des héritages obtenus et, enfin, l'élaboration du compte de surplus et le calcul du surplus total distribué (STD).

Nous supposons le cas d'une entreprise qui combine des facteurs  $j$  en quantités  $F_j$  de prix  $f_j$  et qui obtient des produits  $i$  en quantités  $P_i$  au prix unitaire  $p_i$ . Toutes ces variables étant indicées 0 et 1 selon la période.

Nous en suivrons le déroulement sur un exemple. Il s'agit de l'entreprise nommée de manière prémonitoire, "Un pour tous". Son résultat d'exploitation s'effondre, alors que pourtant ses ventes augmentent significativement, tant en valeur totale qu'en volume.

|                  | Année 0  |      |        | Année 1  |      |        |
|------------------|----------|------|--------|----------|------|--------|
|                  | Quantité | Prix | Valeur | Quantité | Prix | Valeur |
| Ventes           | 100      | 10   | 1000   | 150      | 8    | 1200   |
| Achats           | 250      | 2    | 500    | 300      | 2,2  | 660    |
| Frais personnels | 300      | 1    | 300    | 400      | 1,5  | 600    |
| Résultat         | 1        | 200  | 200    | 1        | -60  | -60    |

<sup>652</sup> Le CERC relevait que "Les deux totaux, identiques, de chaque colonne du compte, n'ont pas de signification en eux-mêmes. Ils varient en effet avec le degré de finesse du découpage retenu pour l'analyse des produits et des facteurs. [...] c'est seulement la somme algébrique des avantages qui est constante, et non la somme des avantages positifs ou la somme des désavantages.", (CERC, 1980, p. 24). A notre sens, il résulte de cette observation, que ces deux notions fort évocatrices, restent opératoires pour notre étude à partir du moment où les comparaisons entre chaque Région seront effectuées à partir d'un *compte d'exploitation de format (rendu) identique* pour chacune. Nous y reviendrons amplement sur cette difficulté d'application de la MCS à notre objet.

<sup>653</sup> Ainsi calculé, ce taux de surplus de productivité revient à exprimer le surplus de productivité globale par unité produite ou encore par unité de facteur utilisé (CERC, 1980, p. 20).

<sup>654</sup> Une présentation plus formalisée reprenant les notations proposées par le CERC, a été, pour faciliter la lecture de ce chapitre, mise en Annexe 1.

*Tableau 5.1 - Cas 1. Comptes d'exploitation de la firme "Un pour Tous".*

La première étape est celle du calcul du SPG, à savoir de la différence entre les variations des "volumes" des produits et celles des charges. Le SPG exprime la conséquence des écarts sur quantités au prix de l'année initiale. En reprenant les notations précédentes, le SPG (noté  $\sigma$ ) est exprimé par l'équation [1] suivante :

$$\sigma = \sum_{i=1}^n [p_{i0} \times \Delta P_i] - \sum_{j=1}^m [f_{j0} \times \Delta F_j] \quad [1]$$

En fonction de l'équation [1], nous obtenons<sup>655</sup> :

$$\text{SPG} = [(150-100)*10] - [((300-250)*2) + ((400-300)*1) + ((1-1)*200)] = 500 - 200 = + 300$$

Le surplus de productivité globale, le SPG est donc de 300. Le taux de surplus de productivité est de 300/1000, soit 30%. Comment la firme va t-elle répartir ce "surplus" ?

2) La deuxième étape concerne le calcul des écarts sur prix (aux quantités de la deuxième année), et donc des celui des "avantages" distribués par l'entreprise. Le calcul des avantages distribués (notés  $\alpha$ ) est exprimé par l'équation [2] suivante :

$$\sum \alpha = \left[ \sum_{i=1}^n (-\Delta p_i) \times (P_{i0} + \Delta P_i) + \sum_{j=1}^m (\Delta f_j) \times (F_{j0} + \Delta F_j) \right] \quad [2]$$

En fonction de l'équation [2], nous obtenons :

$$\text{"Avantages répartis"} = [-(8-10)*150] + [(2.2-2)*300] + [(1.5-1)*400] + [-60 - 200] = [300 + 60 + 200 - 260] = + 300$$

Quelles sont les conséquences de ces écarts sur prix ?

- Les clients bénéficient d'une baisse de prix, de 20%, et obtiennent un "avantage" de 300 ;
- Les fournisseurs augmentent sensiblement le prix de leur vente à cette entreprise, de 20% et améliorent leur situation, pour un montant de 60 ;
- Les salariés enregistrent une très forte augmentation du salaire horaire, de 50%. Ils obtiennent un "avantage" de 200.
- L'entreprise passe d'une situation bénéficiaire à une perte. Elle enregistre un "désavantage" et cède du surplus à ses partenaires pour un montant de 260.<sup>656</sup>

Nous relèverons que l'équation [3] ( $\square = \square$ ), qui stipule l'égalité entre le SPG et les "avantages répartis", est vérifiée.

3) La troisième étape donne lieu à la construction du compte de surplus.

Par construction, le compte de surplus présente en ressources le SPG (si, positif) et les "désavantages" éventuels et, en emplois, les "avantages distribués" à l'ensemble des partenaires de l'organisation.

Dans le cas présent, un seul acteur enregistre un désavantage, la firme, dont la variation du bénéfice est négative. Ce montant vient alimenter les ressources du compte.

<sup>655</sup> Les équations sollicitées dans cet exemple correspondent à notre présentation formalisée de la MCS. Voir Annexe 1.

| Emplois      |     | Ressources  |     |
|--------------|-----|-------------|-----|
| Clients      | 300 | SPG         | 300 |
| Fournisseurs | 60  | Firme       | 260 |
| Personnels   | 200 |             |     |
| Total        | 560 | Total (STD) | 560 |

*Tableau 5.2 - Compte de surplus de la firme "Un pour Tous".*

Quelle analyse pouvons-nous faire des performances économiques de cette entreprise au regard des résultats obtenus par le calcul de son compte de surplus ?

Le compte de surplus illustre les transferts de richesses occasionnés par l'activité de cette firme entre les deux exercices. Si l'entreprise la firme "Un pour Tous" a été à même de réaliser des gains de productivité significatifs, équivalent à 30% de sa production initiale, elle n'est pas parvenue à en bénéficier. Cette firme en pleine croissance de son activité a subi de multiples et considérables variations de ses termes de l'échange. Sa situation s'est trouvée fortement détériorée, alors que l'ensemble de ses partenaires, salariés, fournisseurs et clients ont amélioré la leur. Exprimé avec la terminologie de P. Bernard et P. Massé (1969), cette entreprise a obtenu un surplus par son "jeu contre la Nature", mais a été victime d'un "jeu entre les Hommes" particulièrement adverse.

L'on peut encore préciser l'analyse en sollicitant la notion de "taux de surplus total" ou taux de surplus total disponible. Le taux de surplus total, de 56% ( $560/1000$ ), signifie qu'un montant de surplus équivalent à 56% de la production initiale a été transféré par des modifications des prix ou des taux de rémunération des différents partenaires de l'entreprise entre le premier et le deuxième exercice. Cette situation traduit une instabilité, peu courante, des frontières de prix entre cette firme et ses partenaires (internes et externes) et révèle une unité économique dominée par son environnement.

Il est aussi possible d'illustrer l'impact de ces transferts de surplus par un organigramme.

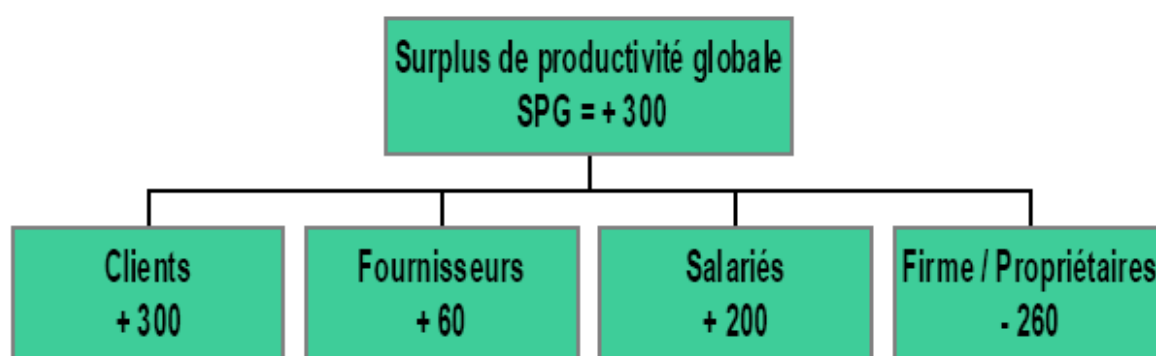


*Figure 5.2 - Donneurs et apporteurs de surplus.*

La méthodologie des comptes de surplus, conformément aux propos de ses auteurs, autorise une perception des deux rôles de l'entreprise, productrice de richesse et distributrice de revenus. Cet instrument met effectivement en relation la productivité globale et sa répartition.

Une autre présentation de la distribution des surplus est possible, à partir de la notion de STD. Elle a le mérite de plus porter l'attention sur la répartition.

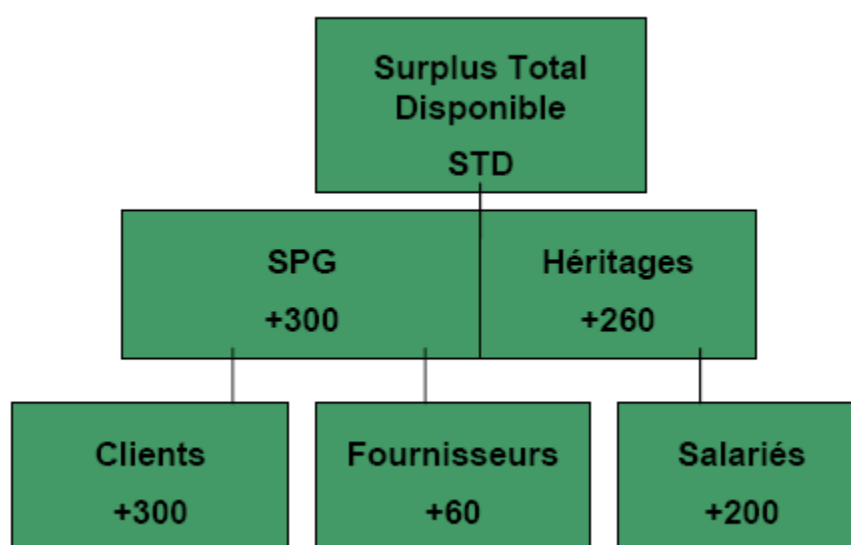


Figure 5.3 - Héritages et Productivité et distribution du STD.

Après avoir présenté la méthode des comptes de surplus et illustré son principe et ses avantages par un exemple, il nous reste maintenant à en préciser l'intérêt pour l'étude de la régionalisation ferroviaire.

### 1.3. Intérêt de la méthode des comptes de surplus comme cadre unifié d'étude de la performance productive et de la répartition, en particulier des services publics

Dans ce paragraphe, nous exposerons les mérites attribués à la méthode des comptes de surplus et les motivations qui nous conduiront à la retenir pour évaluer la pertinence du "choix français" de régionalisation ferroviaire.

Les mérites, supposés ou avérés, de la MCS sont nombreux. Ses fondateurs voyaient dans cette méthode un instrument très prometteur à même de renouveler l'approche de la performance des organisations.<sup>657</sup>

***"Sans prétendre être une panacée [...], cette méthode fournit un cadre cohérent pour l'analyse systématique de toutes les politiques de l'entreprise, qu'il s'agisse des périodes passées ou des périodes à venir [...] et donne une appréciation des conséquences de ces politiques [...]. Elle est ainsi fort utile pour éclairer les responsables de l'entreprise et faciliter la concertation avec l'un ou l'autre de ses partenaires." CERC, 1980, p. 8.***

Les qualificatifs les plus élogieux sont ceux des auteurs de sciences de gestion qui en parlent comme d'un véritable outil de contrôle de gestion, à même de faciliter le dialogue entre l'entreprise et l'ensemble de ses partenaires.

***"La méthode des comptes de surplus [...] apparaît comme une méthode extrêmement puissante car susceptible de fournir une vision synthétique de la performance économique et sociale d'une entreprise (ou d'une organisation quelconque...). Mais cette méthode ne contribue pas seulement à la description du fonctionnement général de l'entreprise et donc à l'amélioration du dialogue***

<sup>657</sup> Voir notamment CERC (1969a, 1980) et J. Méraud (1979).

***social entre l'entreprise et ses partenaires. Ses derniers prolongements lui permettent de jouer le rôle d'un véritable outil de contrôle de gestion. Moins attachée au détail et moins axée sur le court terme que le contrôle budgétaire, cette méthode apparaît susceptible de faciliter le dialogue entre les gestionnaires à l'intérieur de l'entreprise sur les options fondamentales." J-L. Malo, (1989), p. 474.***

Nous ne développerons ici que deux de ces atouts, sa faculté à concilier l'étude de la performance productive avec celle de la répartition (1.3.1.) et ses potentialités de mesure de la performance des activités non marchandes (1.3.2.).

### **1.3.1. Un cadre unifié d'étude de la performance productive et de la répartition**

Conformément à l'intention de ses fondateurs, le premier mérite généralement reconnu à la MCS est de réunir, dans un cadre unifié, une double approche de la performance d'une organisation (firme privée ou publique...), par la production et par la répartition.

Dans le premier cas, la méthode se présente comme un instrument de mesure de la performance productive *globale* d'une organisation. L'analyse se focalise vers le *surplus de productivité globale des facteurs*, le SPG, son montant, son évolution et son origine. Comme le soulignaient P. Massé et P. Bernard (1969), ce surplus de productivité (SPG) se présente comme le résultat d'un "jeu contre la nature". Il mesure une performance dans le sens où il traduit une *amélioration de l'efficience productive* de la firme.

En complément à l'étude du SPG, la MCS permet aussi une analyse des productivités partielles (du travail, des fournitures, des amortissements et des frais financiers) riches d'enseignements sur l'importance des substitutions entre facteurs et sur la capacité de la firme à adapter son volume de facteurs à l'évolution de son activité.

A titre d'illustration du pouvoir explicatif et prédictif des résultats obtenus par les analyses en termes de SPG, nous rappellerons les conclusions prémonitoires auxquelles le CERC aboutissait dans sa toute première étude, portant sur la SNCF (CERC, 1969b).

***"Par-delà les fluctuations observées, le phénomène essentiel est un ralentissement progressif et très net des gains de productivité : de 4,1% par an au cours de la période 1952-1957, ils passent à 1,5% en moyenne de 1958 à 1962, pour n'être plus que de 0,2% par an en fin de période, de 1963 à 1966. [...] L'ensemble des remarques précédentes pose cependant un grave problème, celui des difficultés que rencontre une entreprise comme la SNCF pour adapter rapidement et complètement ses facteurs de production à la demande de ses produits. Cette adaptation ne se réalise en effet que lentement et partiellement, et ce phénomène est inhérent à la fois à la nature de l'activité ferroviaire et à la mission de service public que doit remplir la SNCF. Or cette entreprise est soumise de plus en plus à une concurrence particulièrement vive, qui la contraint, soit à des adaptations beaucoup plus rapides et rigoureuses que par le passé, soit à une stagnation en quelque sorte structurelle de sa "productivité globale [...]"*, CERC, (1969b), p. 23-25. Soulignés par nous.**

Dans le second cas, la méthode se présente comme un outil d'étude de la répartition résultant de l'activité d'une unité économique. L'analyse porte alors sur le *surplus total disponible*, le STD et sur le *compte de surplus*. Dans la terminologie de P. Massé et



P. Bernard (1969), ce surplus (STD) se présente comme le résultat d'un "jeu entre les hommes". Il mesure une performance dans le sens où il traduit l'importance des gains, les "avantages" et, des pertes, les "désavantages", de chacun des partenaires en lien avec l'entreprise.

Le compte de surplus présente une vision synthétique de l'ensemble de ces résultats. Il renseigne tant sur l'identité des apporteurs et des bénéficiaires de surplus, que sur les montants des avantages ou des désavantages de chacun d'eux. A la différence d'autres instruments, et en particulier des fonctions de production, le compte de surplus permet de dépasser les lectures simples, par facteurs de production capital / travail, pour observer les gains et les pertes de l'ensemble des partenaires de l'entreprise (E. Froment, 1973, p.134). Nous relèverons à la suite d'E. Froment que la MCS indique précisément la provenance d'une évolution de la rémunération de chaque agent en distinguant ce qui résulte de la variation du prix de ce qui est dû à celle des quantités échangées (E. Froment, 1973, p. 139).

Etudié sur plusieurs années, le compte de surplus permet également d'observer le degré de stabilité d'une répartition, donc de percevoir l'existence de position de force ou de faiblesse d'un agent (si celui-ci est toujours isolé du même coté du compte). Dans cette optique, il peut également être intéressant d'identifier les éventuelles coalitions entre agents. Ces questions rejoignent celles exprimées par J.-L. Roy (1977). Ce dernier percevait dans la MCS un moyen de détecter les conflits potentiels latents dans une organisation. Dans ce but, il proposait d'analyser, sur moyenne période, les déformations de la répartition, mettant ainsi en évidence des transferts importants de revenus de certains agents vers d'autres (clients et fournisseurs vers l'entreprise en raison d'une position dominante sur le marché...).

Plus fondamentalement encore, et pour reprendre la proposition développée par Y. Morvan (1991), nous soulignerons combien la MCS est susceptible d'affiner la connaissance des relations d'une entreprise avec son environnement, et en particulier d'identifier les deux sources possibles d'enrichissement résultant de l'activité d'une unité économique : les "gains d'efficacité" de l'appareil productif ou bien, les "gains de rentabilité" résultant de la capacité de la firme à récupérer du surplus de son environnement par l'exercice d'un certain pouvoir de domination.

***"Une connaissance économique détaillée et fournie des performances du système productif demande que soient alors bien localisées les diverses sources d'enrichissement des unités : elle requiert notamment que soit distingué ce qui est dû aux seuls gains d'efficacité du système, résultant d'une stricte comparaison des quantités de facteurs de production utilisés et de biens produits, de ce qui est dû aux gains dits "gains de rentabilité", résultant de l'analyse des rapports de domination qui s'instaurent entre les unités observées et leur environnement et se traduisant par des variations plus ou moins fortes des "prix" des facteurs de production utilisés et des biens produits ". Y. Morvan, (1991), p 117. Souligné par nous.<sup>658</sup>***

Cette distinction d'Y. Morvan, remarquablement éclairante, nous a suggéré une illustration de cette analyse de la performance des organisations (et des firmes).

---

<sup>658</sup> Nous noterons qu'Y. Morvan est conscient des limites de cette distinction. Il rappelle lui-même que cette dichotomie ne doit pas faire illusion : "tout d'abord, il existe des relations entre eux ; par ailleurs, cette dichotomie ne doit pas faire croire que seuls les premiers sont honorables, et pas les seconds : une bonne gestion de l'entreprise est autant liée à une politique pertinente d'approvisionnement qu'à un simple effort de rationalisation.", (Y. Morvan, 1991, p. 128).

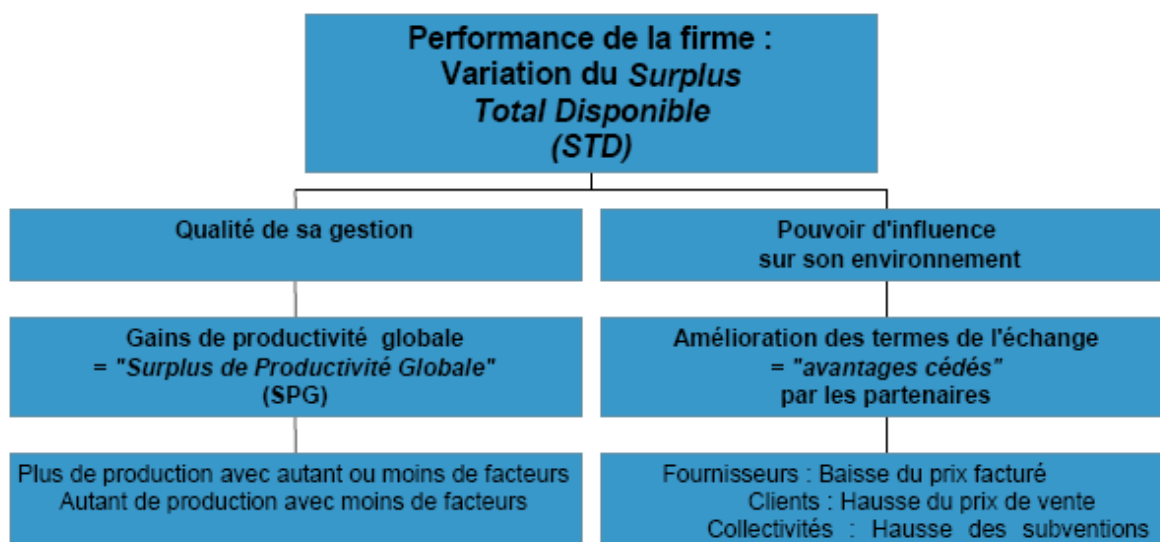


Figure 5.4 - La méthode du surplus, mesure de la performance de la firme.

Par une terminologie savoureuse, Y. Morvan (1991) souligne la faculté de la MCS de mesurer une éventuelle "capacité de drainage" d'une unité sur son environnement, c'est-à-dire par exemple, d'imposer à ses clients des hausses de prix, à ses fournisseurs, des ristournes ou à son personnel une modération salariale. L'auteur relève également combien peuvent être contradictoires les résultats d'une analyse de la performance d'une entreprise sous ces deux aspects.

***"[...] il peut exister une contradiction entre une analyse en termes de productivité technique et une analyse en termes de rentabilité, de sorte qu'à la limite, les entreprises les plus "rentables" (celles qui ont les plus forts bénéfices) ne sont pas toujours celles qui sont les plus "efficaces" (celles qui savent le mieux combiner leurs facteurs de production) : leur effet de domination leur permet d'opérer à leur profit d'incontestables transferts de variations de rémunérations (forts héritages reçus) qui masquent la faiblesse de leur efficacité (faible SPG).", Y. Morvan, (1991), p. 125-126.***

La MCS apporte une mesure de l'importance relative de ces deux sources d'enrichissement. Il importera de calculer la part du surplus total disponible qui résulte des progrès de l'efficacité propre à la firme (ses gains de productivité) et celle qu'elle obtient en affermissant son influence sur son environnement (amélioration de ses termes de l'échange). Ce calcul peut se présenter par le ratio exprimant la part du SPG dans le STD ou par son complémentaire, la part des "héritages" dans le STD. (Y. Morvan, 1991).

Au total, les observations précédentes nous laissent percevoir la MCS comme un outil très intéressant au regard de notre problématique. Dans sa faculté de mesure de la performance productive, nous attendons de la MCS des éléments d'appréciation sur l'évolution de l'efficacité productive de l'exploitant ferroviaire. Les économies d'échelles, caractéristiques de cette industrie aux coûts fixes majoritaires, se traduisent-elles en pratique par une diminution du coût moyen en situation d'augmentation du trafic ? La régionalisation est-elle porteuse de pressions managériales favorables à une réorganisation de la production (meilleurs roulements des personnels et des matériels) permettant d'obtenir une diminution des coûts d'exploitation ? Quelle est l'importance des gains de productivité globale des facteurs (SPG) obtenus dans ce nouveau contexte organisationnel ?

La MCS sera également sollicitée au titre de ses potentialités d'étude de la répartition née de l'activité TER. Il sera tentant d'analyser les relations entre la SNCF, RFF, les voyageurs et le commanditaire et financeur du service, les Régions. Doit-on s'attendre en particulier à des phénomènes majeurs de "domination" des deux monopoles ferroviaires, celui de l'exploitant et celui du fournisseur d'infrastructure, aux dépens des usagers et des collectivités publiques ? L'analyse développée par Y. Morvan nous suggérera de porter une attention toute particulière, aux variations de prix elles-mêmes (et non seulement au montant des avantages ou désavantages qui en résultent). En effet, ces variations de prix reflètent directement l'évolution de la position de l'entreprise par rapport à chacun de ses partenaires. Il nous restera alors à interroger leurs causes pour savoir si l'entreprise subit ces variations, ou bien les impose, ou bien encore les négocie. Cette approche nous semble d'autant plus pertinente qu'elle rejoint la *notion de "termes de l'échange"*, notion habituelle en économie internationale. Sans nous référer expressément aux indicateurs de mesure des termes de l'échange<sup>659</sup>, non directement transposables à notre objet, nous en retiendrons l'esprit quand nous évoquerons ultérieurement la notion de "**frontière de prix**".

### 1.3.2. Un intérêt particulier pour l'étude de la performance des activités non marchandes

Le CERC, par sa publication "La productivité globale dans les services publics" (1994), propose un véritable plaidoyer en faveur de l'utilisation de la méthode des surplus comme instrument d'évaluation des services publics. La conviction du CERC est alors, qu'au-delà de sa pertinence pour l'étude des performances des entreprises publiques, la MCS, présente l'aptitude de devenir un nouvel outil d'étude de la "bonne" gestion des services publics. Le CERC souligne combien son application aux services publics et en particulier aux activités de réseaux en quête de nouvelle régulation, est tout à la fois souhaitable et possible, mais néanmoins non exclusif d'autres méthodes.

Le recours aux notions de SPG et de comptes de surplus est tout d'abord souhaitable. En effet, s'il est bien évident que l'évaluation d'un service public ne peut se faire par le recours aux instruments de gestion habituels, propres aux activités marchandes, il importe que le décideur public dispose de critères alternatifs à celui du bénéfice et du marché.

Ainsi, en l'absence de possibilité ou de pertinence de mesure de la performance économique par le critère du bénéfice, la PGF (productivité globale des facteurs) et la distribution des avantages constituent des critères de gestion alternatifs précieux.<sup>660</sup> La

---

<sup>659</sup> La consultation du dictionnaire *The New Palgrave* (1991, pp. 623-626) suggère une certaine proximité entre les notions de termes de l'échange, de frontières de prix et d'avantages" ou de "désavantages". La proximité la plus grande se retrouve avec deux acceptions de la notion de termes de l'échange, les "termes de l'échange net" et les "termes de l'échange des revenus". La première notion, les "termes de l'échange des produits" ou "termes de l'échange net" ("commodity or net barter terms of trade"), reprise de D. H. Robertson (1952), exprime le prix relatif des exportations mesuré en termes d'importation. Il se calcule comme le rapport d'un index de prix à l'exportation à un index de prix à l'import, relativement à une année de référence. La seconde notion, les "termes de l'échange des revenus" ("purchasing power of exports") est censée représenter le pouvoir d'achat des exportations. Elle se calcule comme le produit entre les "termes de l'échange net" et le volume des exportations. Elle correspond au niveau des importations en valeur réelle qui peut être soutenu par les recettes d'exportations courantes. Cette notion nous semble, dans son esprit, relativement proche des notions "d'avantages" ou de "désavantages" issues de la MCS.

<sup>660</sup> En appui à cette proposition, nous relèverons cet extrait émanant du CERC (CERC, 1994, p. 8) : "Il [la MCS] dévoile les dysfonctionnements, il suggère des rééquilibrages afin de faire progresser la performance interne du Service. Il met en lumière le rapport des forces entre le Service et ses partenaires en ce qui concerne les positions de prix, coûts et rémunérations."

publication du CERC (1994) illustre cette position par différents arguments, que nous reprenons à notre compte.

Ce n'est pas parce qu'un service est gratuit pour l'usager que la problématique de son coût de production pour le financeur, c'est-à-dire pour la Collectivité, doit être négligée. Même si la productivité ne peut, dans un service public devenir une fin en soi, elle ne peut être ignorée. Le CERC le souligne clairement en ces termes :

***"Il leur importe [aux décideurs de Services publics] avant tout que la gestion de leur organisme génère des gains de productivité. Puis il faut qu'une partie significative de la richesse nouvelle ainsi créée permette une baisse de "prix" des produits du Service et donc la distribution d'un avantage." CERC, (1994), Annexe 3-B.***

Le calcul du SPG vient donc éclairer la gestion de l'évolution du couple moyens / produits, ainsi que les contraintes qui pèsent sur le gestionnaire public. Mais à la différence d'une gestion privée, les impératifs et les contraintes du service public, les principes d'égalité de traitement, de continuité du service et de gratuité, doivent nécessairement être pris en compte dans l'interprétation des résultats (CERC, 1994, p. 9).

Le recours au SPG présente un deuxième avantage, que le secteur public partage avec le secteur privé. En sollicitant la notion de productivité globale, et non celle de productivité du travail, la méthode des surplus évite le piège, longtemps ignoré, mais redoutable par ses conséquences en termes de gestion des effectifs, qui consiste à réduire la performance productive à la notion de productivité apparente du travail.

***"Ainsi, toute politique de modernisation de la gestion publique reposant sur la recherche d'une meilleure productivité du travail peut-elle entraîner des réductions massives d'effectifs. Ceci aggrave les coûts sociaux directs et indirects du chômage sans pour autant améliorer nécessairement et durablement la productivité globale et l'efficacité du Service." CERC, (1994), p. 11.***

Retenir le critère de productivité globale permet de montrer qu'il existe bien d'autres gisements de productivité, en dehors du seul facteur travail. La productivité globale (prenant en considération tous les moyens de production) peut gagner tout autant d'une meilleure politique d'achats (énergie, matières, services...), de gestion des moyens financiers ou des équipements, ou encore, de la dynamisation de la politique commerciale.

Outre le rôle du SPG dans la conduite interne de la gestion, la MCS contribue à apporter un éclairage sur l'utilité sociale d'un service non marchand, par la mesure des "avantages" distribués à son environnement à l'occasion de sa production. J. Méraud, (1979, p. 11) le signalait déjà, indiquant que la MCS apporte des outils précieux dès lors que l'on s'intéresse au rôle d'une entreprise (ou d'une organisation) *vis-à-vis de l'ensemble de la collectivité* dans laquelle elle est insérée, et non pas seulement vis-à-vis de ses actionnaires et de ses salariés.

En prolongement, le CERC soutient également que la MCS est adéquate en tant que cadre de négociation avec certains partenaires, les salariés et la Tutelle. Reprenant l'esprit de la politique des revenus qui avait été à l'origine de la mise en place de cette méthode dans les grandes entreprises publiques, le CERC réaffirme combien importe le fait que, dans l'administration et les services publics comme dans le reste de l'économie, la croissance du pouvoir d'achat des rémunérations soit conditionnée par leurs gains de productivité globale.

***"Il n'est [d'ailleurs] pas dit ici que le partage doit se faire au seul profit des agents. Un partage équilibré devra réserver des avantages (baisses de coûts) aux***

***contribuables et cotisants qui financent les services rendus. D'autres avantages iront à l'organisme lui-même ou à sa Tutelle afin d'assurer la modernisation des équipements." CERC, (1994), p. 12. Souligné par nous.***

Ceci étant, l'emploi de la MCS comme instrument d'amélioration du dialogue entre l'entreprise et ses partenaires ne va pas de soi. Il importe que les conditions d'un véritable dialogue soient remplies. Un rapport du CGP (Bergougnoux, 2000) en apporte une illustration éclairante dans le cas de la SNCF. Les auteurs attribuaient aux difficultés d'interprétation de ses résultats, et aux conflits internes qui en avaient résultées, une large part de responsabilité dans l'interruption de l'usage de cet instrument en interne par la SNCF.

***"D'abord, l'interprétation des résultats est parfois délicate. Ainsi le supplément de richesses créé par le personnel dépend de l'ensemble des facteurs, comme l'investissement, et ne doit pas forcément lui être restitué mais être réparti entre tous les partenaires de l'entreprise." Bergougnoux, (2000), p. 233.***

Nous sommes ici loin de l'objectif de faire de la méthode des comptes de surplus un "instrument d'évaluation partagée".

Voulant diffuser la "Méthode", le CERC chercha ensuite à faire la démonstration que le recours aux notions de SPG et de comptes de surplus est possible pour l'étude des services publics, y compris non marchands.

Le CERC rappela combien la MCS a donné lieu, très généralement à son initiative, à diverses applications dans les services publics au cours des années 1980 et 1990. Nous mentionnerons à titre d'illustration, plusieurs CAF (Caisses d'Allocations familiales), la branche Famille, le CNOUS (Centre National des Œuvres Universitaire) pour ses restaurants universitaires, des services techniques des DDE (Directions Départementales de l'Équipement), etc. (CERC, 1994, chap. III.)

De ce fait, le CERC a été amené à préciser les limites d'application de la Méthode. D'une part, la production doit être quantifiable et pour l'essentiel répétitive, ce qui exclut par exemple les activités de recherche, législatives ou réglementaires. D'autre part, il importe de disposer d'une évaluation pertinente des "produits" et des facteurs d'une activité. Le CERC relève alors une difficulté pour le transfert de la Méthode aux services publics *gratuits*, l'absence de la notion même de production<sup>661</sup>. Mais à partir du moment où l'activité est quantifiable et pour l'essentiel répétitive, au prix de conventions, cette difficulté pourra être surmontée.

Pour les services publics marchands, comme le service régional de transport de voyageurs, ces difficultés n'ont pas lieu d'être.

***"Les adaptations du système d'informations des Services publics une fois réalisées, la méthode de mesure s'y applique parfaitement si l'on tempère l'interprétation des résultats par ce qui fait leur spécificité par rapport aux services privés : contrainte de service public, statut des personnels et surtout finalité du Service, fort différentes de celle du secteur privé articulées autour du marché et de la rentabilité.", CERC, (1994), p. 21.***

Le CERC relève enfin combien la MCS ne peut suffire à elle seule pour apprécier la "bonne gestion" d'un service public. Elle ne constitue qu'un instrument utile, voire nécessaire, mais complémentaire aux outils de gestion habituels du secteur public (suivi budgétaire, analyse

---

<sup>661</sup> "Les documents comptables des Services (publics) gratuits présentent une seule colonne : les dépenses. Les produits ne sont pas, la plupart du temps, identifiés, définis, ainsi que, a fortiori, quantifiés et valorisés." (CERC, 1994, p. 9).

des coûts, ratios de gestion, comptabilité analytique, gestion prévisionnelle et négociation avec les partenaires du Service).

En outre, la MCS se limitant à l'évaluation de l'efficacité économique du processus de production d'un service, n'apprécie qu'un élément particulier des questions posées par les pouvoirs publics. Il n'aborde ni la réalisation des objectifs fixés par les pouvoirs publics, ni la satisfaction des usagers (la problématique de la qualité du service). Le CERC, lui-même, est bien conscient de l'incomplétude de la MCS au regard de la problématique de l'évaluation de la performance d'un organisme public. Le schéma ci-dessous, proposé par le CERC, illustre la zone de pertinence de la MCS.

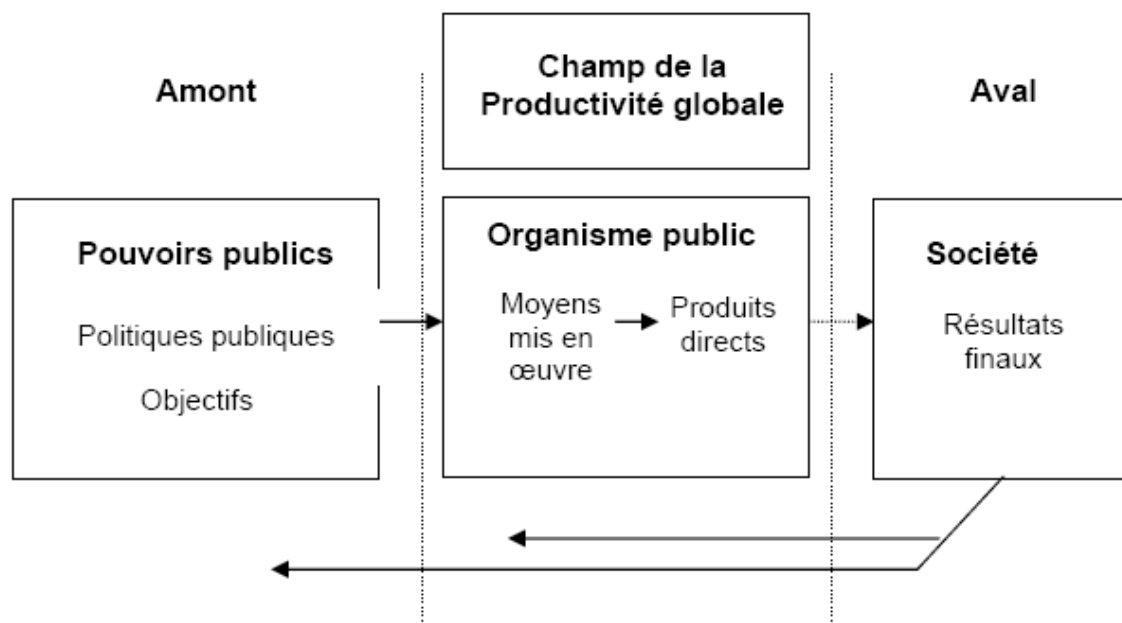


*Figure 5.5 - Le champ de pertinence de la notion de productivité globale.*

Source : CERC, (1994), p. 50.

Ce propos souligne combien il importe de poursuivre la recherche d'indicateurs de performances adaptées aux services publics en réseaux. Nous relèverons que le CGP (Bergougnoux, 2000), dans un rapport sur l'évolution de la régulation des services publics en réseau dans un environnement concurrentiel, confirmait l'intérêt de solliciter la MCS pour apprécier la distribution des gains (et la nature des perdants) issus des réformes en cours.<sup>662</sup>

Après cette présentation de la MCS et de son intérêt pour l'étude de la régionalisation ferroviaire, il importe maintenant de préciser les conventions particulières que nous avons retenues pour en fonder la transposition aux comptes SNCF-TER.

## **2. La transposition de la méthode des comptes de surplus aux comptes SNCF-TER**

---

<sup>662</sup> "[...] cette analyse garde aujourd'hui toute sa pertinence alors que les pouvoirs publics souhaitent apprécier au cours des réformes (des services publics en réseau) les évolutions de ces gains et notamment ceux distribués aux consommateurs.", (Bergougnoux, CGP, 2000, p. 232).

***"Certes cette méthode nécessite un certain effort de réflexion, la création ou l'adaptation de l'information existant à l'intérieur de l'entreprise ; mais ces efforts sont à vrai dire plutôt à mettre au crédit de la méthode, dans la mesure où ils sont de toute façon utiles à une bonne connaissance de l'entreprise et à une meilleure efficacité de l'ensemble des moyens de sa gestion.", CERC, (1980), p. 8.***

Nous ferons notre cette citation du CERC qui exprime le caractère absolument essentiel de l'information dans la mise en œuvre de la MCS. A la différence d'autres méthodes d'évaluation de la performance du transport, la MCS suppose de disposer d'informations de gestion fiables, nombreuses et généralement stratégiques pour l'organisation. Ce préalable rappelle combien un déploiement exhaustif de cette méthodologie suppose une entière adhésion des acteurs. Ce ne fut pas le cas pour notre étude qui s'effectue sans demande préalable, ni du monopole ferroviaire, ni des Régions commanditaires de ce service délégué. La confidentialité des informations de gestion attendues, connues des seules autorités organisatrices et de la SNCF, et leur caractère stratégique pour ces deux acteurs encore en phase d'apprentissage nous ont demandé de gagner la confiance des décideurs en Région. Par la suite, il nous a fallu pérenniser les relations établies en dépit des changements de contacts et de la volonté des Régions de maîtriser la communication sur leur politique TER. La SNCF, sollicitée à maintes reprises, n'a en définitive que fort peu contribué à notre étude.

A cette première difficulté, particulièrement présente dans notre étude<sup>663</sup>, s'en rajoute une seconde, la grande hétérogénéité des données des comptes SNCF-TER soumise à de sensibles évolutions de périmètre au cours des premières années de conventionnement. L'absence de normalisation de l'enregistrement comptable des informations de gestion concernant les services ferroviaires régionaux<sup>664</sup> a constitué un troisième obstacle. Il nous a conduit à rechercher un format commun, condition indispensable à la comparaison des résultats des comptes de surplus entre Régions.

Ces difficultés nous amèneront dans un premier temps à exposer l'architecture comptable bien spécifique des comptes SNCF-TER, avant de mentionner les principes retenus pour tenter d'homogénéiser ces données de gestion et permettre des comparaisons dans le temps et entre Régions (2.1.). Dans le deuxième temps, plus spécifique à la mise en place de la MCS, nous développerons nos choix de couples "clef-agent" (2.2.). Dans un troisième temps, nous suggérerons trois configurations de compte de surplus se rapprochant de situations types théoriquement caractéristiques (2.3.).

---

<sup>663</sup> Si la plupart des Régions sollicitées ont accepté de nous communiquer les informations de gestion demandées, elles ne l'ont fait généralement qu'après de longs contacts téléphoniques, et parfois au prix d'un rendez-vous avec le DGS régional. Très probablement, l'obtention de ces données a été facilitée par le statut à la qualité de l'auteur de cette recherche qui pouvait se prévaloir d'être enseignant titulaire à Sciences-Po Lyon. Toutes les Régions se sont montrées très attentives à la communication que nous faisons à partir de leurs données nous suggérant de leur faire part de nos résultats avant toute communication ou publication. Certaines nous ont parfois imposé d'attendre que le climat entre elle et la SNCF soit de nature à autoriser ce transfert d'informations jugées sensibles. Une Région, suite à une présentation publique de nos analyses à l'ARF, dans une optique comparative, nous a signifié fermement ne plus vouloir collaborer à notre étude.

<sup>664</sup> L'absence d'homogénéité résultait de l'exemption accordée provisoirement aux services ferroviaires régionaux, par la circulaire L/B/L/B/02/10035/C du 16/12/2002, qui autorisait cette activité de ne pas être soumise à l'obligation de présentation d'un budget annexe selon la nomenclature budgétaire et comptable M43. Une nouvelle circulaire, L/B/L/B/03/10082/C, du 11/12/2003 impose un modèle normalisé d'annexe à joindre au budget primitif et au compte administratif. Il resterait à vérifier que cette réglementation est toujours respectée.

## 2.1. Les données du compte de facturation SNCF-TER : particularités et retraitements

Pour déployer la MCS au transport régional de voyageurs, il nous a fallu d'abord surmonter deux obstacles, obtenir les documents de gestion base de la facturation entre l'exploitant ferroviaire et les Régions et pouvoir les homogénéiser.

### 2.1.1. Les données de gestion initiales : le compte de facturation SNCF-TER

Quelle est la signification comptable des postes du document de gestion base de la facturation entre l'exploitant ferroviaire et les Régions ?<sup>665</sup> Le compte de facturation conventionnel, transmis annuellement par la SNCF à chaque Région, est le document qui, une fois approuvé par l'autorité organisatrice, permet de clore définitivement les comptes SNCF-TER de l'exercice de l'année précédente. Il constitue la matière première de notre étude.

L'architecture générale de compte de facturation conventionnel, simplifiée et hors spécificités régionales, est illustrée par la figure 5.6. Afin de comprendre l'importance relative de chacun des postes qui le composent, cette figure en présente la structure moyenne calculée pour les sept Régions expérimentatrices pour l'exercice 2002.

| Charges                      | %   | Produits                          | %   |
|------------------------------|-----|-----------------------------------|-----|
| Charges C1 (forfaitisées)    | 79  | Recettes commerciales             | 44  |
|                              |     | Recettes du trafic                | 32  |
|                              |     | Compensations tarifaires          | 12  |
|                              |     | Recettes annexes                  | 8   |
| Rémunération de la SNCF      | 2   | Contribution financière régionale | 56  |
| Charges C2 (au réel)         | 19  |                                   |     |
| Péages d'infrastructure      | 12  |                                   |     |
| Matériel roulant :           |     |                                   |     |
| Amortissements nets des      | 3   |                                   |     |
| Reprises de subvention       | 1   |                                   |     |
| Charges financières          | 3   |                                   |     |
| Taxe professionnelle         | 8   |                                   |     |
| Location de matériel roulant |     |                                   |     |
| Autres charges C2 et C3      | 8   |                                   |     |
| Total des charges            | 100 | Total des produits                | 100 |

Figure 5.6 - Compte de facturation conventionnel "type".

Les charges d'exploitation se composent de trois éléments : des charges forfaitisées, dites C1, des charges constatées, C2 et C3, et la rémunération de l'exploitant.

Les "Charges forfaitisées C1", relèvent totalement (ou principalement) de la responsabilité de la SNCF, et sont donc facturées aux Régions sur la base d'un forfait indexé annuellement. Ce forfait peut être réajusté à la marge pour tenir compte de l'ouverture de nouvelles lignes. Ces charges impliquent un engagement pluriannuel de la SNCF (de la

<sup>665</sup> Pour une mise en perspective de l'architecture économique du compte de facturation SNCF-TER, se reporter au chapitre 3.



durée de la Convention), qui assure de ce fait un risque industriel en tant qu'exploitant. En contrepartie, la SNCF n'est tenue, en principe, à aucune transparence vis-à-vis de l'autorité organisatrice sur cette partie des charges d'exploitation, qui ne donne pas lieu à un décompte annuel au réel. Dans une optique de performance productive, la SNCF est en définitive seule à connaître et à supporter le risque ou le bénéfice d'économie de moyens réalisée. Les charges C1 comprennent principalement celles afférentes à la circulation des trains (conduite, accompagnement, énergie diesel et électricité), au transport par routes, aux matériels roulants (notamment entretien et maintenance), ainsi que des charges au sol (service en gare, distribution, manœuvres, entretien des gares...) et des charges de structures.

Toutes les autres charges (C2 et C3) sont répercutées intégralement à la Région pour leur valeur effectivement constatée. Les "Charges C2", facturations récurrentes, sont composées au minimum de deux rubriques : les "Péages d'infrastructure" versés à RFF et les charges de capital. Ces dernières comprennent des "Charges financières" afférentes au matériel roulant acquis par la SNCF et utilisé pour l'activité TER, les "Amortissements du matériel roulant" assurés par la SNCF et la "Taxe professionnelle" versée aux Collectivités. En fonction des conventions, d'autres éléments peuvent apparaître en "Charges C2 ou C3" ("Location de matériel roulant" ; "Plan de communication").

Une "Rémunération de l'exploitant", contrepartie de risques et aléas supportés par la SNCF, est prévue par les conventions. Elle donne lieu à deux présentations différentes : elle est parfois considérée comme incluse dans les charges C1 et n'apparaît pas en tant que telle (Alsace, Centre...), ou plus généralement, elle est calculée en pourcentage de C1 et s'affiche alors en plus de la couverture des coûts forfaitaires (PACA, Rhône-Alpes).

Les produits du compte de facturation sont de deux types : les recettes commerciales directement perçues par la SNCF et la contribution financière régionale.

Les "Recettes commerciales" de la SNCF sont principalement constituées des recettes du trafic obtenues par la vente de titres de transport à la clientèle, et de compensations tarifaires pour la part du trafic dont les tarifs sont décidés par l'Etat ou la Région. Des produits annexes, tels que des redevances publicitaires et des amendes viennent à la marge compléter les recettes commerciales.

La "Contribution financière régionale" est obtenue par différence entre le total des charges et celui des recettes commerciales. Elle est modulée par l'impact du système d'intéressement. Le système d'intéressement financier de l'exploitant repose sur plusieurs mécanismes : une participation aux risques sur recettes, des bonus-malus appliqués à des objectifs de qualité de service et des pénalités sanctionnant l'inexécution du service public régional (offre non réalisée). Nous évoquerons dans la suite de cet article l'ensemble de ces mécanismes d'intéressement financier par le vocable d'IFP, "Incitations financières à la performance".

Ce compte de facturation permet d'établir la *Contribution financière régionale définitive (CFD)* qui s'obtient par la formule suivante :

$$CFD = C1 + C2 + C3 + RE - RC + / - PRER + / - BM - P$$

Avec :

CFD : Contribution financière définitive

C1 : Charges d'exploitation forfaitisées

C2 : Charges réelles

C3 : Charges spécifiques année N

RE : Rémunération de l'exploitant pour risques et aléas

RC : Recettes commerciales

PRER : Participation de la Région à l'écart sur recettes

BM : Bonus-Malus qualité du service

P : Pénalités

Avec IFP = PRER +/- BM -P

Figure 5.7 – Ecriture de la contribution financière régionale d'équilibre définitive.

Nous observerons que le compte de facturation n'est pas un compte d'exploitation au sens habituel du terme. Il ne peut l'être du fait que l'essentiel des charges est établi sur la base d'un forfait, et non d'un décompte annuel au réel. Il en résulte pour l'application de la MCS une conséquence majeure : le surplus de productivité globale calculé est de fait conventionnel et ne pourra représenter la base d'une étude économique approfondie. Il exprime néanmoins le point de vue du commanditaire et financeur du service.<sup>666</sup>

### 2.1.2. Retraitements et compte de facturation SNCF-TER "standardisé"

Quels sont les retraitements comptables que nous avons fait subir à ces données de base et pour quelles motivations ? A quel résultat ces retraitements nous ont-ils conduits ?

Nous avons modifié la présentation initiale du compte de facturation SNCF-TER, tant pour obtenir un format homogène commun aux données de toutes les Régions, que pour mieux faire apparaître l'impact économique de certains acteurs sur l'équilibre financier de ce compte.

L'obtention d'un format (de compte de facturation) homogène a répondu à deux contraintes fortes, l'une méthodologique, liée au mode de calcul du surplus, l'autre, contextuelle, dépendant de l'imperfection de notre système d'information. Nous avons tout d'abord suivi la recommandation du CERC qui signalait que le montant du surplus total disponible (STD) est affecté par la taille du compte lui-même. Ainsi, une décomposition comptable plus fine des charges ou des produits pour un agent, en augmentant le nombre de lignes du compte, tend à accroître le STD. "Seule, la somme algébrique des avantages par agent est constante quelle que soit la présentation retenue, et non la somme des

<sup>666</sup> Cette observation donnera lieu à un approfondissement. Voir *infra* 3.1.2.

avantages positifs ou la somme des désavantages" (CERC, 1980, pp. 24-25)<sup>667</sup>. Notre souhait d'obtenir des comparaisons entre Régions et dans le temps nous a imposé de rechercher une présentation homogène de l'information de gestion. Nous avons également dû simplifier les comptes de facturation SNCF-TER au regard des problèmes insolubles que nous a posé le traitement de certains postes (de faibles montants) pour lesquels nous ne disposions pas des données de gestion adéquates pour opérer une décomposition volume / prix pertinente<sup>668</sup>. Pour ces deux raisons, trois postes ont été systématiquement supprimés des charges et déduits de la contribution financière régionale, les "Locations de matériel roulant", les "Charges de capital gares" et les "Plans de communication". Certains postes ont également été regroupés avec d'autres (contribution au régime de retraite SNCF ; impact des normes IFRS, etc.). Nous avons ainsi pu travailler sur un format sensiblement commun à toutes les régions<sup>669</sup>.

Par ces retraitements nous avons également voulu faire apparaître le plus précisément possible l'impact économique des interventions des quatre acteurs majeurs du "système TER" issus de la loi SRU, à savoir la SNCF, en tant qu'exploitant, RFF, en tant que fournisseur principal, les voyageurs, en tant que client final et, les collectivités publiques (les Régions, en particulier), au titre de commanditaire du service et de principal financeur. Pour ce faire, nous avons entrepris quatre autres retraitements comptables.

Pour faire apparaître l'impact financier global pour la SNCF de l'ensemble des dispositifs d'intéressement, nous les avons regroupés dans le poste "Incitations financières à la performance" (IFP). Ce poste rassemble, suivant les cas, un ou plusieurs des facteurs suivants : intéressement de l'exploitant aux recettes ; bonus/malus résultant de la réalisation des objectifs de qualité de service offert ; pénalités pour inexécution du service public régional (non-réalisation de l'offre) et pénalités pour non transmission dans les termes contractuels à l'AO d'informations des tableaux de bord. Pour la SNCF, cette rubrique vient s'ajouter à la "Rémunération de l'exploitant" en situation d'IFP positive, et à l'inverse la dégrade, en situation d'IFP négative.

Pour exprimer le consentement à payer des voyageurs, nous n'avons retenu au titre du poste "Recettes commerciales" que les recettes de trafic *stricto sensu*, c'est-à-dire hors compensations tarifaires (nationales ou régionales), auxquelles nous avons ajouté les recettes annexes (négligeables).

Pour tenter de rendre compte de l'action de modernisation du matériel roulant financée par les collectivités publiques<sup>670</sup>, les "Reprises de subvention" ne sont pas déduites des amortissements et apparaissent en produit du compte de facturation "standardisé".

Nous avons enfin neutralisé tous les postes de "tiers" inclus dans les charges C2 et C3, pour ne centrer l'analyse que sur les seuls quatre acteurs principaux du "système TER".

A l'issue de ces retraitements comptables, nous obtenons un *compte de facturation SNCF-TER "standardisé"*, base de nos calculs des surplus. Sa présentation s'apparente

<sup>667</sup> Ce point a été développé en Annexe 2.

<sup>668</sup> Nous avons observé que conserver ces postes aboutissait à des variations de prix considérables qui, *in fine*, "perturbaient" fortement le montant du surplus (STD) et sa répartition entre agents.

<sup>669</sup> Exceptionnellement, vu la grande hétérogénéité de l'information de départ, et pour utiliser au mieux les informations particulières communiquées par certaines Régions, certains comptes diffèrent légèrement du format exact de ce compte de facturation standardisé. Pour une présentation plus complète des retraitements opérés, voir Annexe 3.

<sup>670</sup> Cette problématique de l'investissement des collectivités publiques au service du TER donnera lieu à prolongement en Annexe 7.

ainsi un peu plus à celle d'un compte d'exploitation traditionnel. Il nous restait alors à associer à chacun de ces postes un acteur particulier du système TER. La correspondance entre ce compte et les acteurs du "système TER" est donnée par la figure 5.8.

| Charges                                  | Acteurs                 | Produits                                                   | Acteurs                 |
|------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Charges forfaitisées C1                  | SNCF                    | Recettes commerciales                                      | Voyageurs               |
|                                          |                         | Compensations tarifaires                                   | Collectivités publiques |
|                                          |                         | Subvention de modernisation du matériel roulant (Reprises) | Collectivités publiques |
| Rémunération Exploitant                  | SNCF                    | Subvention d'exploitation nette                            | Collectivités publiques |
| Incitations financières à la performance | SNCF                    |                                                            |                         |
| Péages d'infrastructure                  | RFF                     |                                                            |                         |
| Amortissement matériel roulant           | SNCF                    |                                                            |                         |
| Charges financières                      | SNCF                    |                                                            |                         |
| Taxe professionnelle                     | Collectivités publiques |                                                            |                         |
| Total                                    |                         | Total                                                      |                         |

*Figure 5.8 - Correspondance entre le compte de facturation SNCF-TER "standardisé" et les acteurs du "système TER".*

## 2.2. La mise en place de la MCS : le choix des couples "clef de volume-agent"

La principale étape de mise en place de la méthode des comptes de surplus, une fois obtenue l'information de gestion, doit permettre d'attribuer à chaque poste du compte d'exploitation *un agent*, partie prenante de la distribution des "avantages", mais surtout de définir *une clef* (de prix ou de volume) afin de décomposer chaque montant en valeur en prix (ou rémunération unitaire) et en volume (ou nombre d'unités).

Dans cette étude, nous avons eu recours à trois clefs de volume, les "trains-kilomètres à charge réalisés", les "voyageurs-kilomètres" et le nombre de "caisses"<sup>671</sup>. Nous aurions souhaité en retenir d'autres, plus appropriées à l'étude de certains postes, mais les réticences de la SNCF ont finalement limité nos ambitions.

Pour l'offre de service de transport, nous avons opté pour le nombre de "trains-kilomètres fer (Tkm) à charge réalisés". Cette variable d'offre, outre sa disponibilité, traduit correctement la production intermédiaire effective de l'exploitant ferroviaire. Nous avons préféré cette variable au nombre de trains-kilomètres à charge commandés par l'autorité

<sup>671</sup> Le service Gestion de la DTP de la SNCF a accepté de nous communiquer les séries de Tkm et de Vok, alors que le service économique du GART a obtenu le nombre de caisses par une enquête menée à notre demande auprès des Régions.

organisatrice régionale, qui diffère de la première en raison des multiples aléas d'exploitation (panne de matériel, incidents voyageurs, mouvements sociaux...). Par ce choix, nous voulons traduire au plus près la production effective de service de transport de voyageurs réalisée par la SNCF. Nous ferons observer que nous ne prenons pas en compte toute la production du service TER dans la mesure où l'offre de kilomètres routiers n'est pas intégrée au Tkm.

Pour la mesure de la demande, nous avons retenu le nombre de "voyageurs-kilomètres" (Vok) total (fer et route) qui prend en compte l'importance du trafic sous l'angle de la distance. Nous avons préféré cette série à celle du nombre de voyages pour cette même raison. Cette série, généralement retenue par les AO régionale, présente également le mérite d'être aisément disponible<sup>672</sup>.

Pour appréhender le capital fixe, nous avons sollicité le nombre de "caisses actives". Nous entendons ici l'ensemble du parc de matériel roulant sollicité par l'activité TER, y compris les locations effectuées auprès d'autres activités de la SNCF, et non seulement le parc comptable de chaque Région TER. Même si ce choix représente une approximation, puisqu'une "caisse" peut aussi bien évoquer un wagon qu'un automoteur, à la valeur comptable ou au nombre de sièges fort différents<sup>673</sup>, c'est cette unité que retient la SNCF pour aborder le traitement comptable du matériel roulant (SNCF, 2004b, *Règle de gestion*, p. 21)<sup>674</sup>.

Après avoir exposé la signification et la pertinence de chacun de ces indicateurs de volume, il importe maintenant de présenter, pour chacun des postes du compte de facturation SNCF-TER standardisé, notre choix de couple "clef de volume-agent". Ce choix de la clef de volume est capital : il détermine, par déduction, le prix unitaire qui est la donnée centrale de la méthode des surplus, puisque les variations de prix pondérées par les quantités de l'année finale déterminent le montant des "avantages" ou des "désavantages" à répartir.

Nous exposerons les conséquences de ces conventions en adoptant une approche par acteur du système TER<sup>675</sup> que nous pensons préférable à une lecture dans une optique "charges/produits".

### 2.2.1. La SNCF : exploitant monopolistique du transport régional ferroviaire de voyageurs

La SNCF est présente de cinq manières, principalement au titre des charges d'exploitation forfaitisées, mais également en raison des charges de capital et du système d'incitation à la performance.

#### 2.2.1.1. Les charges forfaitisées C1

<sup>672</sup> Au regard du choix de la variable d'offre, les trains-km, il aurait été possible de ne retenir pour la demande que les seuls voyageurs-km assurés par les liaisons ferroviaires. Nous ne l'avons pas fait car nous ne disposions pas toujours de la distinction entre vok fer et route, mais surtout en raison de l'emploi que nous en avons fait. Nous avons sollicité cette variable pour l'analyse des recettes commerciales totales et des subventions tarifaires.

<sup>673</sup> Il semblerait que la "caisse" représente environ 80 sièges. Ainsi, un matériel de 160 sièges équivaut à deux caisses.

<sup>674</sup> Dans notre étude, le parc actif comprendra les wagons et les automoteurs, mais pas les locomotives.

<sup>675</sup> Les dénominations utilisées ci-dessous entre guillemets sont de notre fait, elles associent à chaque poste du compte de facturation, un acteur du système TER.

Les charges d'exploitation relatives au service de transport régional de voyageurs sont, pour l'essentiel, forfaitisées et retracées dans le poste "SNCF-Charges forfaitisées C1" qui intègre les modifications éventuelles apportées au périmètre de l'offre initiale. La clef de quantité pertinente, dans une optique de mesure d'efficacité de la production, est une variable de production intermédiaire sur laquelle l'exploitant a directement prise, ici le nombre de "trains-kilomètres à charge effectivement réalisés". Le "prix unitaire" que l'on obtient s'interprète économiquement comme le coût moyen d'exploitation par Tkm facturé par la SNCF aux Régions<sup>676</sup>. Au regard de la prépondérance de ce poste dans le total des charges (79% en 2002), les Régions ne peuvent manquer d'être particulièrement attentives à son évolution en valeur réelle.

### **2.2.1.2. L'amortissement du matériel roulant**

La SNCF apparaît également en tant que responsable de l'amortissement du parc de matériel roulant "SNCF-Amortissement matériel roulant", que celui-ci lui appartienne ou qu'il lui soit confié par les Régions (acquisition financée par les Régions). Ne disposant pas des données extra-comptables suffisantes (en particulier de la valeur d'origine, de la date d'acquisition et la durée d'immobilisation pour chaque actif), la clef de volume sera une grandeur *physique*, le nombre de véhicule du parc de matériel roulant actif, en jargon ferroviaire "nombre de caisses actives". Cette solution présente également le mérite d'être beaucoup plus simple dans son calcul, que celle que recommande le CERC. Ce dernier préconisait, pour obtenir un indicateur de volume pertinent sur des immobilisations acquises à des dates différentes, de revaloriser chacune d'elles à partir d'un indice de prix en fonction de leur date d'achat (CERC, 1987, pp. 99-103).

Dans notre cas, le prix unitaire évoque approximativement le coût d'usage du capital fixe (matériel roulant uniquement) dans une optique plus comptable qu'économique. Nous ferons le choix d'attribuer à l'entreprise ferroviaire le montant des "avantages" liées à l'évolution du prix moyen des amortissements. Cette hypothèse reste discutable dans la mesure où les importantes acquisitions de matériel roulant sur la période récente se traduisent mécaniquement par une élévation du coût des amortissements, qui peut tout autant refléter un avantage transféré aux fournisseurs, ou même, *in fine* aux voyageurs qui bénéficient d'un supplément de confort. Nous reviendrons sur l'intérêt de cette dernière solution.<sup>677</sup>

<sup>676</sup> Nous remarquerons que notre calcul du coût moyen d'exploitation de la SNCF est un peu biaisé par le fait que le numérateur (C1), intègre toutes les charges forfaitisées C1 relatives tant au transport par route que par fer, alors que notre dénominateur (TKm réalisés) ne considère que la production de transport ferroviaire. Ce coût moyen d'exploitation de la SNCF est donc d'autant plus surévalué que l'offre de transport TER par route est importante. Nous avons testé l'importance de ce biais dans le cas du Limousin en raison de l'importance toute particulière du trafic TER routier dans cette Région (un peu plus d'un quart des Vok en 2006) et avons recalculé les comptes de surplus du Limousin en excluant de C1 le coût facturé pour les cars-Km. L'écart est de 1 euro environ, soit d'environ 8% ; soit en 2005, 12,13 euros (avec les cars) et 11,23 euros sans. Pour le reste, les incidences sur le compte de surplus sont dérisoires, les signes des avantages transférés entre la SNCF et l'AO restant inchangés, seuls sont légèrement modifiés les montants des surplus. Nous noterons qu'en moyenne un car-km coûte environ 2,5 euros, soit presque cinq fois moins cher qu'un train-kilomètre. Pour supprimer ce biais, il eût fallu utiliser une autre clé de volume plus globale, ajoutant aux trains-km les cars-km, ou encore, soustraire des charges C1 les frais d'exploitation des cars-km. Faute de pouvoir effectuer ces corrections, nous avons accepté ce biais comme ne posant pas de problèmes majeurs d'analyse dans l'optique des comptes de surplus.

<sup>677</sup> Il nous faut souligner que les évolutions du montant des amortissements sont la résultante de nombreux facteurs qui rendent son interprétation complexe : elles peuvent traduire tant le rythme des acquisitions ou des sorties d'immobilisations, que leur durée de vie respective, mais aussi le mode d'amortissement (dégressif ou linéaire) ou bien encore les évolutions du prix relatif des biens d'équipement.

### **2.2.1.3. Les charges financières sur le matériel roulant**

La SNCF facture aux Régions des charges financières en contrepartie de l'achat par la SNCF du matériel mis à disposition de l'activité TER : cf. rubrique "SNCF - Charges financières". La SNCF détermine elle-même le montant de ces frais financiers en fonction de ses propres conditions de financement à moyen et long terme.<sup>678</sup> C'est pourquoi nous considérons, que si bien évidemment les conditions du marché financier sont exogènes et s'imposent à la SNCF, cette dernière, par absence de transparence sur les mécanismes précis de détermination de ce taux interne de financement, reste maîtresse de ce poste de charges C2 facturées aux Régions. Nous ne qualifierons donc pas ce poste, de poste de "tiers", mais le rattacherons à l'exploitant ferroviaire. En absence d'information sur la valeur nette comptable réduite des subventions, le nombre de caisses du parc de matériel roulant actif jouera le rôle d'indicateur de volume<sup>679</sup>. De ce fait, le prix obtenu, peu interprétable, sera largement ignorée dans nos analyses ultérieures.

### **2.2.1.4. La Rémunération de l'exploitant**

La SNCF, qui assume le risque industriel en s'engageant sur un montant pluri-annuel de charges, perçoit généralement en contrepartie une rémunération pour risques et aléas: "SNCF-Rémunération exploitant". Pour la recherche de la clé de décomposition, nous assimilerons ce poste à un résultat d'exploitation. Le traitement du poste de "résultat" est délicat. Le CERC suggérerait que plusieurs solutions de clef de volume sont possibles pour l'analyse du résultat, et que le choix entre elles n'est pas indifférent<sup>680</sup>. Nous retiendrons un indice de volume égal à 1. Cette option permet d'afficher un "avantage" strictement égal au différentiel de rémunération de l'exploitant entre les deux exercices, puisque ce poste n'intervient pas dans le calcul du surplus de productivité globale (toute sa variation est interprétée comme un écart sur prix, soit comme un avantage, si accroissement, soit comme un désavantage, si diminution). La lecture en termes de surplus rejoint alors l'approche comptable habituelle. Un autre argument plaide en faveur de ce choix ; la SNCF, en tant qu'EPIC, n'a pas d'actionnaire, le montant de la rémunération de l'exploitant vient alimenter/ diminuer les fonds propres de l'entreprise.

### **2.2.1.5. Les incitations financières à la performance**

L'activité d'exploitation de la SNCF est couramment encadrée par des mécanismes d'intéressement à la performance, que nous faisons apparaître par la rubrique "SNCF-Incitations Financières à la Performance". Nous retiendrons au titre de clef de quantité, le nombre de train-kilomètres à charge réalisés. Cette convention nous semble préférable à tout autre, en raison de l'influence décisive de l'offre réalisée sur l'assiette

<sup>678</sup> Les *Règles de gestion* (SNCF, 2004, p. 21) stipulent à ce sujet que "Les frais financiers sont le produits d'un taux fixé annuellement par l'entreprise en fonction des conditions de financement à moyen et long termes et de la valeur nette comptable réduite du montant des subventions à reprendre."

<sup>679</sup> Nous n'avons aucune information sur la part du parc actif concerné expressément par ces frais financiers et, par défaut, nous avons recours à l'ensemble des caisses actives.

<sup>680</sup> Nous pourrions également retenir comme indice de volume, la *production effective* (le nombre de trains-kilomètres réalisés), ou le *montant des charges C1* (dans la mesure où cette rémunération est directement proportionnelle à C1). Dans le premier cas, le "prix" s'interprète comme une rémunération moyenne par unité produite ; dans le second cas, le "prix" constitue le taux de rémunération conventionnel pour risque industriel des charges C1. Le détail de ces calculs et leurs implications en termes de surplus est précisé en Annexe 6.

des mécanismes d'intéressement aux performances<sup>681</sup>. Ce prix unitaire présente une signification économique directement intéressante proche d'une marge par unité produite.

### **2.2.2. RFF : principal fournisseur**

En tant que propriétaire et fournisseur d'accès à l'infrastructure ferroviaire nécessaire à l'exploitation, RFF participe au compte d'exploitation SNCF-TER pour le montant des sommes acquittées par l'autorité organisatrice à RFF, par le biais de la SNCF. Ces montants apparaissent dans le poste, "RFF - Péages".

Nous opterons pour le nombre de trains-kilomètres à charge réalisés pour obtenir la décomposition volume/prix. Au regard de la complexité du mode de calcul et de la structure du montant des péages, cette clef représente une simplification acceptable pour obtenir le prix moyen des péages<sup>682</sup>.

### **2.2.3. Les Voyageurs : clients final du service de transport régional**

Les voyageurs interviennent dans le compte de facturation SNCF-TER en raison des recettes commerciales versées à la SNCF à l'occasion de la vente de titres de transport dans le poste, "Voyageurs - Recettes commerciales". Par commodité, nous regroupons sur cette ligne les recettes annexes (amendes, quote-part de la publicité...). La dissociation en volume et en prix s'effectuera au moyen du nombre de voyageurs-kilomètres, variable que nous considérons comme la plus explicative des recettes du trafic, dans un système de tarification kilométrique, comme l'est celui de la SNCF. Dans ce cadre, cette clef est préférable à celle du nombre de voyages, qui ne tiendrait pas compte de la distance parcourue. Le prix unitaire s'analyse alors aisément en termes de recette moyenne par VoK (ou de prix moyen par VoK des recettes). Au regard de la multiplicité des tarifs particuliers, il aurait pu être souhaitable de désagréger les recettes commerciales par catégorie de clientèle et de trafic, mais en l'état, cela reste impossible à réaliser en raison du nombre d'informations nécessaires.

### **2.2.4. Les collectivités publiques : pivots du financement et commanditaires du service de transport régional**

Dans le compte SNCF-TER, les Régions apparaissent à différents titres, en tant que commanditaires et financeurs de ce service public de transport collectif, que décideurs en matière de tarifs et que co-financeurs des investissements.

#### **2.2.4.1. La subvention d'exploitation**

En tant que titulaires d'un service public régional, les Régions sont tenus d'assumer financièrement les obligations des missions de service public qu'elles confient à un

<sup>681</sup> Nous noterons que pour l'"Intéressement aux recettes", l'indice de volume le plus logique serait le VoK. Nous n'en tiendrons pas compte par commodité et du fait que la composante "Participation aux résultats de recettes" reste généralement secondaire dans le total des montants de l'intéressement à la performance.

<sup>682</sup> En pratique, le montant dû à RFF au titre des péages se calcule d'après quatre critères, le droit d'accès (abonnement), le droit de réservation des capacités (sillons et arrêts en gare), le droit de circulation et diverses redevances relatives à certaines prestations particulières (consommation d'électricité). Le type d'horaire et la "qualité" du sillon interviennent fortement sur le montant du barème des tarifs. Notons qu'une augmentation des circulations en heures pleines ou en zones périurbaines, du nombre d'arrêt en gare ou de la traction électrique par rapport à la situation de référence accroît automatiquement le prix moyen des péages, sans que cela signifie la captation d'un "avantage" par RFF.



déléataire. Leur contribution d'équilibre se présente par le poste "Collectivités - Subvention d'exploitation". Pour nous situer explicitement dans une optique d'efficience productive, nous retiendrons les *trains-kilomètres à charge réalisés* comme indicateur de volume. Le prix unitaire traduit la contribution publique moyenne par unité de service de transport offert. Le choix du nombre de voyageurs-kilomètres aurait été possible. Il aurait orienté le regard sur la performance de la politique de transport menée par l'AO régionale, optique complémentaire à la précédente.

#### **2.2.4.2. Les compensations tarifaires**

En tant qu'autorités organisatrices de transport régional de voyageurs, les Collectivités disposent aussi du levier tarifaire. Elles décident du prix que les voyageurs doivent payer pour le service de transport et subventionnent certains usagers en conséquence (étudiants et scolaires, abonnement de travail, familles nombreuses, congés payés, militaires...). Suite à la régionalisation ferroviaire, les Régions ont largement étoffé l'offre de "tarifs sociaux" que l'Etat proposait jusqu'alors de manière uniforme sur le territoire. Nombre de tarifications régionales proposent une extension de l'abonnement de travail au-delà de 50 kilomètres, mais surtout une vaste carte de tarifications en faveur des déplacements de loisirs ou événementiels, etc. Nous avons regroupé le total des contreparties financières apportées par les Collectivités au titre de la tarification dans le poste "Collectivités - Compensations tarifaires". Le nombre de voyageurs-kilomètres permettra d'effectuer la dissociation en volume et en prix. C'est la variable qui impacte le plus directement le montant des subventions tarifaires. Le prix est une contribution publique moyenne au tarif ; expression du volontarisme des collectivités publiques en faveur de publics particuliers et forme de traduction du droit au transport pour tous (LOTI, 1982).

#### **2.2.4.3. Les subventions de modernisation du matériel roulant**

Les collectivités publiques se sont également engagées dans des importants programmes d'investissement pour améliorer le matériel roulant (acquisition de nouveaux matériels et rénovation du parc existant)<sup>683</sup>. Le compte de facturation SNCF-TER enregistre ces montants par les "reprises de subvention" qui sont présentées en déduction des charges d'amortissement. Pour mieux valoriser cet apport financier spécifique des Régions à l'activité TER, nous choisissons de le présenter en tant que produit, sous la dénomination de "Collectivités - Subvention de modernisation du matériel roulant - Reprises". Il ne s'agit pas, en effet de la subvention de modernisation de l'année, mais du montant intégré dans le compte de facturation, selon le rythme d'amortissement des équipements subventionnés.

Le nombre de caisses actives permettra d'établir la décomposition volume / prix. Le prix unitaire obtenu s'interprète comme la contribution publique de modernisation par caisse active<sup>684</sup>.

<sup>683</sup> Les Régions contribuent également à l'amélioration des infrastructures et des gares. Mais le compte de facturation SNCF-TER étant établi du point de vue du gestionnaire du service, ces interventions des collectivités publiques n'y sont généralement pas intégrées.

<sup>684</sup> Notons que cette rubrique "Collectivités - Subvention de modernisation du matériel roulant - Quote-part" mesure imparfaitement et partiellement l'intensité annuelle réelle d'investissement des collectivités publiques en matière de matériel roulant. Ceci résulte du fait que les reprises de subventions sont étalées dans le temps au même rythme que les amortissements, soit sur des durées de l'ordre de 20 ans. Ceci étant, cette mesure devient moins imparfaite au fil du temps, vu le caractère cumulé de ces reprises pour un niveau initial donné d'investissement. Dépasser cette lacune par la méthode des comptes de surplus est possible, mais il importe alors de déployer la méthodologie des comptes de surplus élargis.

#### **2.2.4.4. La taxe professionnelle**

Les Collectivités publiques apparaissent enfin, en raison de la taxe professionnelle qu'elles perçoivent, sous la dénomination : "Collectivités - Taxe professionnelle".<sup>685</sup> Le montant de ce prélèvement obligatoire est tributaire des immobilisations en capital, et tout particulièrement de l'importance du parc de matériel roulant. En conséquence, nous retiendrons comme clef de quantité, le nombre de caisses actives. Le prix de la taxe professionnelle s'analysera comme le coût de l'impôt sur le capital fixe par caisse.

Nous pouvons maintenant synthétiser l'ensemble des conventions retenues pour chacun des postes du compte de facturation SNCF-TER "standardisé", ainsi que la portée des prix unitaires obtenus par le tableau suivant.

**Tableau 5.3 - Synthèse : acteurs et clefs de répartition volume-prix des principaux postes du "compte de facturation SNCF-TER "standardisé"**

| <b>Postes du compte de facturation SNCF-TER standardisé</b>                | <b>Clef de Volume</b> | <b>Signification du prix unitaire</b>                           |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------|
| SNCF - Charges forfaitisées C1                                             | TKm à charge réalisés | Charges d'exploitation forfaitisées SNCF par TKm réalisé        |
| SNCF - Amortissement du matériel roulant                                   | Caisses actives       | Coût du capital fixe par caisse active                          |
| SNCF - Charges financières                                                 | Caisses actives       | Coût du capital financier par caisse active                     |
| SNCF - Rémunération exploitant                                             | 1                     | [Rémunération Exercice N] - [Rémunération Exercice N-1]         |
| SNCF - Incitations financières à la performance                            | TKm à charge réalisés | Bonus-Malus-Pénalités SNCF par TKm à charge réalisé             |
| RFF - Péages                                                               | TKm à charge réalisés | Coût moyen des péages par TKm réalisé                           |
| Voyageurs - Recettes commerciales                                          | VoK total             | Recette moyenne par voyageur-kilomètre                          |
| Collectivités - Subvention d'exploitation nette                            | TKm à charge réalisés | Contribution publique d'équilibre par TKm à charge réalisé      |
| Collectivités - Compensations tarifaires                                   | VoK total             | Contribution publique à la politique tarifaire par VoK          |
| Collectivités - Subvention de modernisation du matériel roulant (Reprises) | Caisses actives       | Contribution publique de modernisation par caisse active        |
| Collectivités - Taxe professionnelle                                       | Caisses actives       | Coût de l'impôt sur le capital fixe financier par caisse active |

### **2.3. Proposition de profils d'interprétation des comptes de surplus SNCF-TER**

<sup>685</sup> Notons pour être exact, que le produit de la taxe professionnelle ne revient pas principalement, loin s'en faut, à la collectivité en charge des TER, les Régions, mais à d'autres personnes publiques, les départements et les communes - ou leurs regroupements - qui font figure de "tiers" à l'égard du "système TER".

***"Les comptes de surplus permettent en outre de mesurer les avantages, positifs ou négatifs, apportés d'une année à l'autre aux partenaires de l'entreprise. Les critères d'appréciation de ces avantages sont extérieurs à la méthode, qui se propose de constater et non de juger. Mais sans constat préalable, il n'y a pas de jugement assuré.", P. Bernard et P. Massé, (1969), p. 20.***

A la suite de ces auteurs, fondateurs de la MCS, nous exposerons ci-dessous plusieurs configurations de compte de surplus se rapprochant de situations types théoriquement caractéristiques dans le but de guider l'interprétation des comptes de surplus SNCF-TER.<sup>686</sup> Nous avons retenu trois configurations emblématiques, celles du "Client roi", du "Contribuable serein" et de "l'Entreprise ferroviaire captatrice". Conformément à notre hypothèse initiale nous laissant supposer un fort pouvoir économique du monopole ferroviaire sur son environnement, porteur de comportements opportunistes aux dépens des AO régionales peu expérimentées sur les questions de transport, nous accorderons *a priori* un crédit supérieur à la troisième de ces configurations. La confrontation de ces profils avec les résultats observés sur notre échantillon nous permettra de tester cette proposition.

### **2.3.1. La configuration type du "Client roi"**

Cette configuration idéale typique du voyageur "gagnant absolu" de la distribution du surplus SNCF-TER se caractérise par trois éléments repérables dans la colonne des emplois du compte de surplus :

- Une baisse sensible du prix moyen des tarifs voyageurs que traduit le signe (-) du poste "Voyageurs - Recettes commerciales". Ce gain des voyageurs peut s'expliquer de deux manières, soit par des gains de productivité significatifs répercutés par l'exploitant sur les tarifs, soit plus probablement, par des réductions tarifaires financées par les collectivités publiques au titre de leur politique en faveur du transport collectif.
- Des dépenses actives des collectivités publiques en modernisation du matériel roulant qui occasionnent un écart de prix positif des amortissements par caisse. Nous interpréterons cet écart comme un surplus de confort à l'avantage des voyageurs (signe (+) du poste "SNCF - Amortissements MR") ;
- Une augmentation du montant des incitations financières à la performance au train-kilomètre au bénéfice de l'exploitant, que nous assimilerons à une amélioration de la qualité de service produit favorable aux voyageurs (signe (+) du poste "SNCF-IFP").

<sup>686</sup> Cette suggestion de profils de lecture des comptes de surplus, discutable et encore perfectible, est redevable de la proposition développée par N. Houéry (1977, p. 85) selon laquelle il serait intéressant d'organiser *a priori* le compte de surplus en fonction des objectifs souhaités par l'organisation. "Plutôt que de classer *a posteriori* les partenaires de l'entreprise en preneurs et donneurs de surplus, il nous paraît plus intéressant de définir *a priori* si l'on souhaite qu'ils soient preneurs de surplus ou donneurs de surplus. On peut alors définir un nouveau surplus disponible, qui est la somme algébrique des suppléments de ressources apportés ou reçus par les donneurs souhaités de surplus. Ce surplus disponible a un sens puisque ce sera le supplément de ressources que l'entreprise aura réussi à obtenir de l'amélioration de la productivité et des partenaires qu'elle ne désire pas favoriser." N. Houéry proposait à titre d'illustration diverses configurations de partenaires privilégiés, l'actionnaire, les personnels ou encore la clientèle pour un service public en expansion.

| Compte de surplus : "Client roi"                |           |                                               |           |
|-------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------|-----------|
| EMPLOIS                                         | Totaux K€ | RESSOURCES                                    | Totaux K€ |
| Voyageurs - Recettes commerciales               | (-)       | Collectivités - Compensations tarifaires      | (+)       |
| SNCF - Amortissements MR                        | (+)       | Collectivités - Modernisation MR              | (+)       |
| SNCF - Incitations financières à la performance | (+)       | Collectivités - Subvention exploitation nette | (+)       |
|                                                 |           | SPG                                           | >>0       |
|                                                 |           | SNCF - Charges forfaitisées C1                | (-)       |
|                                                 |           | SNCF - Rémunération exploitant                | (-)       |
|                                                 |           | SNCF - Prêteurs                               | (-)       |
|                                                 |           | RFF - Péages                                  | (-)       |
|                                                 |           | Collectivités - Impôts                        | (-)       |

(-) : Baisse du prix unitaire ; (+) : Hausse du prix unitaire

*Figure 5.9 - Compte de surplus type : le "Client roi".*

### 2.3.2. La configuration type du "Contribuable serein"

L'équilibre du compte de surplus représentatif du profil du "Contribuable serein" s'obtient par des avantages concédés aux collectivités publiques par tous les autres acteurs du système TER.

Les collectivités publiques recueillent la totalité des "avantages distribués" : le prix unitaire au train-kilomètre de la contribution d'exploitation nette se réduit, tout comme la subvention tarifaire moyenne par voyageurs-kilomètres, ou encore, la subvention de modernisation du matériel par caisse. Tous les autres partenaires enregistrent des désavantages : la SNCF et RFF supportent une détérioration de leurs termes de l'échange (baisse du prix moyen obtenu pour leur service) ; les voyageurs augmentent leur participation à la couverture des coûts du service. En outre, d'éventuels gains de productivité peuvent alimenter le montant du surplus distribuable.

| Compte de surplus : "Contribuable serein"     |           |                                                 |           |
|-----------------------------------------------|-----------|-------------------------------------------------|-----------|
| EMPLOIS                                       | Totaux K€ | RESSOURCES                                      | Totaux K€ |
| Collectivités - Subvention exploitation nette | (-)       | SPG                                             | >>0       |
| Collectivités - Compensations tarifaires      | (-)       | Voyageurs - Recettes commerciales               | (+)       |
| Collectivités - Modernisation MR              | (-)       | SNCF - Charges forfaitisées C1                  | (-)       |
| Collectivités - Impôts                        | (+)       | SNCF - Rémunération exploitant                  | (-)       |
|                                               |           | SNCF - Incitations financières à la performance | (-)       |
|                                               |           | SNCF - Amortissements MR                        | (-)       |
|                                               |           | SNCF - Prêteurs                                 | (-)       |
|                                               |           | RFF - Péages                                    | (-)       |

(-) : Baisse du prix unitaire ; (+) : Hausse du prix unitaire

*Figure 5.10 - Compte de surplus type : le "Contribuable serein".*

### 2.3.3. La configuration type de "l'Entreprise ferroviaire captatrice"

La suggestion du profil " Entreprise ferroviaire captatrice" se veut une hypothèse de travail cohérente avec les conséquences habituellement décrites par la théorie économique, tant pour les configurations de monopole, que pour les situations d'asymétrie d'information en faveur du concessionnaire<sup>687</sup>.

Cette hypothèse de capture d'avantages de prix peut se vérifier dans trois circonstances : en situation de niveau élevé de non-réalisation de l'offre (dénominateur faible pour un numérateur constant par forfait) ; avec une indexation des charges C1 contractuellement favorable à l'opérateur, ou encore en situation de coût marginal de l'offre nouvelle de trains-kilomètres commandée par les Régions supérieur au coût moyen.

Le compte de surplus, traduction de ce profil, verrait l'Entreprise ferroviaire capter l'ensemble du surplus distribuable, soit sous forme d'héritages, soit du fait de l'absence de gains de productivité. Les avantages obtenus, résultant de modification des frontières de prix de tous les autres acteurs du système TER (voyageurs, collectivités publiques et RFF), bénéficieraient soit directement à l'exploitant ferroviaire en tant que firme, soit indirectement à son propriétaire ou à ses salariés (ou à certains d'entre eux mieux coalisés), soit encore à ses fournisseurs. De ce fait, le prix réel moyen des billets par voyageur-kilomètre augmenterait, tout comme le prix unitaire des subventions publiques ; RFF, à l'inverse, connaîtrait une baisse des recettes de péages par train-kilomètre.

<sup>687</sup> Nous remarquerons que la littérature académique ne se prive pas d'expressions aussi enjouées, voire assassines telles que "capture de rente", "hold up par le mandataire" ou de "l'utilisation de sûretés ou (d'"otages") [...] comme instrument de chantage" (Tirole, 1999, pp. 81-85). J. Tirole illustre notamment combien un mandataire, le concessionnaire, est en posture d'accroître ses exigences (en termes de surplus, de capturer une part conséquente du surplus disponible), quand le mandant a un fort intérêt à la bonne marche du service, lorsque le service est essentiel pour l'usager du fait d'absence d'alternatives, ou enfin quand le régulateur n'est pas indépendant. La situation des TER vérifie assez bien ces diverses caractéristiques.

| Compte de surplus : "Entreprise ferroviaire captatrice" |           |                                               |           |
|---------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------|-----------|
| EMPLOIS                                                 | Totaux K€ | RESSOURCES                                    | Totaux K€ |
| SPG                                                     | <0        | Voyageurs - Recettes commerciales             | (+)       |
| SNCF - Charges forfaitisées C1                          | (+)       | Collectivités - Subvention exploitation nette | (+)       |
| SNCF - Rémunération exploitant                          | (+)       | Collectivités - Compensations tarifaires      | (+)       |
| SNCF - Incitations financières à la performance         | (+)       | Collectivités - Modernisation MR              | (+)       |
| SNCF - Amortissements MR                                | (+)       | Collectivités - Impôts                        | (-)       |
| SNCF - Prêteurs                                         | (+)       | RFF - Péages                                  | (-)       |

(-) : Baisse du prix unitaire ; (+) : Hausse du prix unitaire

Figure 5.11 - Compte de surplus type : "l'Entreprise ferroviaire captatrice".

Au final, nous constaterons que la transposition de la MCS aux comptes SNCF-TER s'est avérée possible, au prix de divers retraitements des données de gestion initiales et moyennent le choix de conventions pour la définition des couples "clé-agent". Nous sommes conscients que ces options, fondements de nos calculs de comptes de surplus, ne sont pas totalement satisfaisantes ni exclusives d'autres choix. Elles constituent cependant, au regard de l'information disponible, notre variante centrale qui pourrait néanmoins donner lieu à certains prolongements ou dépassement ultérieurs qu'il nous reste à présenter.

Pour terminer cette présentation, nous nous interrogerons pour savoir si cette suggestion de profil de lecture des comptes de surplus SNCF-TER, ne s'inscrit pas à la suite du propos de J.-L. Roy (1977) selon lequel la MCS se présente comme un "outil de la stratégie sociale" pour une organisation.

**"La méthode des surplus permet donc à l'entreprise de mesurer les effets de la politique de transfert qu'elle a plus ou moins volontairement effectuée. Il devient possible d'évaluer cette politique et aussi d'en simuler d'autres, compte tenu des objectifs que l'entreprise désire retenir et des contraintes qu'elle pense devoir subir." Roy, (1977), p. 67.**

A cette fin, J.-L. Roy proposait de définir à côté du compte de surplus, un "tableau des choix stratégiques" recensant pour chaque partie prenante les contraintes et les actions volontaires souhaitées par l'entreprise (dans notre cas, par l'autorité organisatrice).

### 3. Les limites méthodologiques inhérentes à notre objet d'étude et des propositions de dépassement

**"J'estime qu'il ne faut pas chercher à trop "sophistiquer" cet instrument destiné à fournir des vues globales - les plus précieuses en gestion [...]. Il faut par ailleurs insister sur le caractère d'instrument d'analyse à court terme des comptes de surplus qui perdent une bonne part de leur intérêt en cas de changement marqué de structure." C. Perochon, en réponse à J. Méraud, Communication devant la Société de Statistique de Paris, in J. Méraud, (1979), p. 29. Soulignés par nous.**

Même si nous partageons la conviction exprimée par cet éminent professeur de comptabilité et de gestion, C. Perochon, nous nous attacherons dans cette section à présenter les limites méthodologiques<sup>688</sup> de notre transposition de la MCS aux comptes SNCF-TER et avancerons également quelques propositions dans l'espoir de permettre de repousser ultérieurement l'horizon de cette étude.

Les difficultés rencontrées au cours de notre étude peuvent être regroupées en trois catégories. La première concerne la signification bien particulière de notre calcul du SPG (3.1.) ; la seconde, touche à l'insuffisante prise en compte par la MCS de l'évolution de la qualité du service produit (3.2.) et la troisième est relative aux conséquences de l'indisponibilité d'informations extra-comptables (3.3.).

### **3.1. Des critiques du SPG à un recentrage de l'analyse sur la problématique de la répartition**

Les fondateurs de la MCS accordaient le tout premier rôle au surplus de productivité globale, le SPG et à l'analyse de la performance productive, l'analyse de la répartition apparaissant en aval, comme induite par la première. Nous serons amené, dans le cadre de cette Thèse, à faire l'inverse, à savoir à privilégier le deuxième versant de la méthode, l'analyse en termes de répartition. En effet, il ne nous sera possible ni de mesurer le montant du surplus de productivité globale (SPG) dans l'optique de l'exploitant, ni de déterminer précisément son origine.

Pour comprendre cette orientation, nous commencerons par rappeler combien le SPG a été dès l'origine l'objet de sérieuses réserves de la part des économistes eux-mêmes (3.1.1.) pour revenir ensuite sur les facteurs explicatifs de cette difficulté spécifiques au cadre de notre étude (3.2.2.). Nous effectuerons alors une double proposition, de prolongement et de dépassement du cadre d'analyse initiale (3.2.3.).

#### **3.1.1. Le SPG : de sérieuses critiques ou l'inévitable orientation de la MCS vers l'analyse de la répartition**

La méthode du CERC souffre d'une ambiguïté fondamentale sur le rôle du SPG et sur sa nature même. Plusieurs économistes, notamment R. Courbis (1968) et E. Froment (1973), ont précisé cette ambiguïté et ses conséquences sur la portée même de la MCS. Leurs analyses peuvent se résumer en trois arguments.

Tout d'abord, contrairement aux présentations les plus classiques de la MCS (CERC, 1969 et 1980 ; Bernard et Massé, 1969), l'enjeu de la répartition n'est pas, à l'analyse, fixé par le montant du SPG. Le montant du surplus à répartir ne résulte pas du seul SPG, mais également des "héritages" conséquences des désavantages subis par certains agents.

A l'extrême, comme le souligne non sans malice E. Froment (1973), une configuration où le SPG serait nul ou, plus encore négatif, pourrait pourtant donner lieu à une distribution de surplus.

***"[...] si le surplus est nul, ou négatif, aucun avantage ne doit figurer au second membre, à l'issue du jeu entre les agents. En effet, compte tenu de l'interprétation donnée, il n'y a pas d'enjeu, donc pas de jeu. Pourtant chaque étude du CERC offre des exemples de l'existence de phénomènes de répartition entre les agents,***

---

<sup>688</sup> Pour une présentation des limites qui tiennent à l'application de la MCS comme outil de gestion, voir en particulier J.-L. Malo (1989) ou dans une optique singulièrement pédagogique, mais plus critique N. Houéry (1977).

***aboutissant à la distribution d'avantages, en dépit d'un surplus négatif." E. Froment, (1973), p. 90.***

Le surplus de productivité doit être considéré comme une des sources de surplus distribuable parmi d'autres.

La deuxième critique porte sur les faiblesses du mode de calcul du SPG qui en affaiblissent la portée en tant qu'instrument de mesure de la performance microéconomique des organisations. R. Courbis (1968) fait observer que son calcul n'intègre pas tous les facteurs de production, tels les "biens gratuits" (comme l'eau et l'air), ou ne les intègre pas à leur coût effectif pour la collectivité (formation professionnelle ; usage de certaines infrastructures de transport par exemple)<sup>689</sup>. Mais le SPG pêche également par l'excès inverse. R. Courbis (1968) souligne que le calcul du SPG fait intervenir comme facteurs de production certains termes dont la présence semble contestable, en particulier le profit.

***"Il semble bien hardi, en effet, de faire figurer le profit net de l'entrepreneur comme facteur de production. Ce terme doit, en effet, être considéré comme un résultat, d'une part de la productivité de l'entrepreneur, d'autre part, des conditions dont il bénéficie (tant par ses prix de vente que pour les prix de ses facteurs)." R. Courbis, (1968), p. 572-573. En italiques dans le texte.***

Le SPG risque de confondre dans une même expression, ce qui est économie de facteurs, avec ce qui est le résultat de la pression de l'entreprise sur son environnement.

La troisième critique, moins essentielle pour notre propos, porte sur le rôle du SPG comme mesure de la productivité au niveau macro-économique et sur ses conséquences comme indicateur de la politique de répartition des revenus. R. Courbis (1968) démontre que le surplus (SPG) ne saurait correspondre à un gain de productivité dans le cas de fonction de production à facteurs substituables. Par contre, le SPG correspond bien à un gain de productivité si on considère une fonction de production à facteurs complémentaires<sup>690</sup>. Le SPG n'est alors qu'une mesure imparfaite de la productivité au niveau macroéconomique.

En dépit de ces diverses critiques, tant R. Courbis qu'E. Froment, concluent sur l'intérêt du concept de productivité globale pour apprécier l'évolution de la situation des différents groupes d'agents au regard de la répartition des revenus.

Au-delà de ces limites du SPG de nature générale et théorique, des facteurs spécifiques au cadre de notre étude vont nous conduire à une interprétation économique particulière du SPG.

### **3.1.2. La signification économique particulière du SPG SNCF-TER : une convergence de facteurs aggravants**

Deux raisons, propres au périmètre même de notre étude, vont converger vers l'impossibilité d'attribuer au SPG calculé sur l'activité SNCF-TER, son rôle traditionnel d'indicateur d'amélioration de la performance productive de la firme, en l'occurrence ici, de la SNCF.

<sup>689</sup> Ces observations de R. Courbis rejoignent la problématique plus générale de la fiabilité du système de prix et celle de l'internalisation dans le calcul économique des externalités, problèmes qui dépassent de très loin la seule méthode des surplus.

<sup>690</sup> R. Courbis indique très précisément à ce sujet : "Si on se place dans une perspective de développement, le terme D' de M. Vincent présente alors un intérêt (du moins à un niveau suffisamment macroéconomique) ; il peut alors, être considéré comme une mesure – mais une mesure imparfaite – des gains dus à une amélioration de la productivité moyenne (progrès technique + économie d'échelle), à condition de négliger l'incidence des substitutions.", (Courbis, 1968, p. 572).



La première raison, et de loin la plus importante, tient à l'architecture financière, retenue par la loi SRU pour l'exploitation de ce service, qui veut que l'essentiel des charges d'exploitation SNCF-TER soient forfaitisés et que leur évolution soit indexée.

Dans une optique de compte de surplus, cette convention est porteuse de deux conséquences. D'une part, si l'évaluation initiale des charges d'exploitation était censée, suite à un audit externe, correspondre à leur réalité au point de départ des Conventions SNCF-TER, le système de forfaitisation ne donne aucune transparence sur l'évolution de ses composantes sur la suite de la Convention<sup>691</sup>. D'autre part, regrouper dans un seul poste l'essentiel des charges C1 revient à ne les considérer que comme un seul facteur de production et donc à ne solliciter qu'une seule clef de volume<sup>692</sup>. Ces conventions s'avèrent particulièrement simplistes au regard d'une analyse des gains de productivité qui chercherait à identifier les sources d'économies éventuelles réalisées pour chacun des facteurs de production. *A minima*, il importerait de distinguer plusieurs types de coûts, des coûts de personnel (de conduite, d'accompagnement, de service en gares), d'énergie, de structure par exemple...

La seconde raison résulte des coûts intégrés dans le périmètre du compte de facturation SNCF-TER. Historiquement, ce document n'intégrait que les charges d'exploitation qui impliquaient nécessairement la SNCF directement ou indirectement. Le montant des péages y figurant par le fait que la SNCF en collecte le montant pour le compte de RFF qui en est le bénéficiaire final. De ce fait, ce compte n'enregistre pas nécessairement les financements apportés par les Régions, à leur initiative, en faveur de la modernisation des gares ou des infrastructures.

Il résulte de ces deux particularités une conséquence majeure : il nous est impossible de mener un véritable calcul du SPG à partir d'une analyse fine des charges réelles. Le surplus de productivité globale obtenu par nos calculs présente une signification économique bien particulière. Il n'exprime aucunement les gains d'efficacité productive éventuellement obtenus par la SNCF, que seule cette dernière peut calculer à partir de l'évolution réelle des quantités de facteurs sollicitées pour la production du service TER. Il mesure par contre des gains d'efficacité que nous qualifierons de "conventionnels" (au sens de résultat du Conventionnement Région / SNCF). Ces gains de productivité globale ne sont pas illusoire du point de vue du commanditaire du service, la Région. Ils constituent pour elle un avantage qui contribue à minorer la subvention d'exploitation que verse la Région en tant qu'AO pour équilibrer le compte d'exploitation SNCF-TER.

Au total, sur la base du compte SNCF-TER, il est vain de solliciter la MCS dans une optique d'étude de la performance productive de l'opérateur ferroviaire. De ce fait, nous privilégierons le déploiement de la MCS comme instrument d'étude de la répartition du surplus distribuable entre les agents du "système SNCF-TER", et donc de l'étude de la performance "distributive".

<sup>691</sup> Nous avons déjà évoqué combien le cadre comptable présidant à l'élaboration du compte de facturation SNCF-TER est original et implique, en contrepartie de l'autonomie de gestion de la SNCF, une absence d'obligation d'information du commanditaire sur les données réelles de gestion de ce service délégué.

<sup>692</sup> Nous rappellerons que la MCS repose sur deux postulats ; elle considère de façon empirique que toute valeur comptable peut être décomposée en quantité et prix, et que toute charge comptable est un facteur de production. De ce deuxième postulat, il résulte que les charges peuvent être considérées à la fois comme des coûts pour l'entreprise et comme des rémunérations pour différents facteurs de production. Ces deux postulats ne vont pas sans poser un certain nombre de problèmes. Pour une présentation de ceux-ci dans une optique de gestion, voir Malo (1989) et Houéry (1977).

### 3.1.3. Propositions d'approfondissement et de dépassement

Il nous semble souhaitable et possible d'approfondir notre étude dans deux directions. La première, fidèle à l'optique de la répartition, voudrait que nous propositions de lire les résultats du surplus du point de vue de la Région. La seconde, bien hypothétique en l'état actuel du système d'informations, se proposerait de dépasser la limite initiale en allant vers un calcul des gains réels de productivité.

#### 3.1.3.1. Un approfondissement de l'optique distributive

Nous avons dans notre méthodologie implicitement supposé jusqu'à présent que l'objectif final premier de la Région était de minimiser le coût de production du service TER commandé à la SNCF (ou encore de maximiser l'offre de service intermédiaire, les trains-kilomètres réalisés, obtenus de l'entreprise ferroviaire pour un budget donné). Nous en avons conclu au choix des Tkm réalisés comme clé pour la décomposition "volume / prix" de la subvention nette apportée par la Région au compte SNCF-TER.

On peut également considérer que l'objectif final premier de la Région est autre et qu'il lui importe d'abord de maximiser le niveau de trafic (ou de recettes) par unité de denier public investi dans cette politique régionale. La clef la plus pertinente n'est plus alors le train-kilomètre réalisé, mais le voyageur-kilomètre (Vok), ce dernier étant un bon indicateur du trafic sous l'angle de la distance. Il faut alors recalculer les comptes de surplus dans cette optique.

Cette approche se propose comme une variante de notre scénario principal lui apportant un éclairage différent et complémentaire. Les deux approches présentent leur propre zone de pertinence, la première (par les Tkm) mesure la performance de l'activité SNCF-TER sous l'angle productif, la seconde (par les Vok) retient une lecture dans une optique plus distributive. Ce ratio, Subvention d'exploitation par Vok, est également intéressant dans l'optique de mesure du service rendu à la collectivité ou du coût imposé aux contribuables pour ce service.

Il importe de souligner que ce ratio doit être interprété avec précaution. Il est, par nature, plus sensible aux effets de l'environnement du système de transport que le premier. Des chocs macro-économiques peuvent être de nature à réduire (ou augmenter) le trafic sans que la performance intrinsèque du système de transport ait changé.

#### 3.1.3.2. La problématique des gains réels de productivité

Dépasser le problème de mesure des gains réels de productivité n'est pas complètement illusoire. La SNCF dispose en effet d'une comptabilité analytique et donc d'un décompte réel de ses charges d'exploitation par région TER, qui apparaît dans un document appelé "Compte GEF". Certaines Régions ont pu obtenir de l'exploitant une communication régulière de ce document. Un calcul du SPG réel devient dès lors envisageable, sous la double condition de savoir définir les clefs de volume pertinentes pour décomposer chacun de ces postes de charges et de disposer des données de gestion correspondantes.

Vu la complexité de ce compte<sup>693</sup>, cette entreprise ne sera pas mince. Le risque est grand de ne pas disposer aisément de toutes les informations nécessaires pour les clefs de volume à un niveau régional. De plus, l'expérience du CERC a montré que cette démarche

---

<sup>693</sup> Pour s'en tenir au seul compte d'exploitation (et non pas au compte de résultat), sa structure ne comporte pas moins de 8 lignes de produits et 20 postes de charges.

suppose adaptation et patience, mais surtout qu'elle n'est possible que moyennant une implication constante, sincère et entière de l'entreprise.

Il serait alors possible de confronter les résultats obtenus par notre méthodologie initiale sur le compte de facturation, avec ceux calculés sur ces comptes d'exploitation internes. Le regard pourrait en particulier se porter sur l'écart entre les charges C1 estimées (forfaitisées plus exactement) et ces mêmes charges C1 réellement supportées par l'entreprise ferroviaire. Cette information permettrait de savoir si la forfaitisation est source de rente pour l'exploitant ou non et dans quels cas.

### **3.2. La mesure de la satisfaction de l'usager par la notion de "surplus élargi" du voyageur"**

La méthode des comptes de surplus est connue pour ne pas valoriser les "effets qualité" ou d'innovation de produit, puisque par hypothèse, les produits échangés sont supposés rester de qualité constante d'une année sur l'autre. Mais en pratique, cette hypothèse donne généralement lieu à certains correctifs<sup>694</sup>.

Dans notre cas, la prise en considération de "l'effet qualité" est absolument primordiale, puisque l'amélioration du service aux voyageurs est une des raisons même de la régionalisation ferroviaire et de sa mise en œuvre<sup>695</sup>. Une grande partie de l'action menée conjointement par les autorités organisatrices régionales et l'exploitant ferroviaire va dans ce sens. Les exemples d'actions d'amélioration de la qualité sont nombreux : elles portent tant sur la pertinence du réseau et des dessertes que sur le volume de service proposé (par l'extension du réseau, l'augmentation des fréquences ou de la capacité des rames, le cadencement) ; sur la rapidité du transport et son intermodalité ; sur la régularité et la continuité du service ; sur le confort (par la modernisation du matériel roulant, la rénovation des gares et des efforts en matière de sécurité ou de propreté, etc.) ; sur le service aux clients (par l'information des voyageurs et la formation des agents). Le pilotage par axe, qui se répand progressivement, se veut également un instrument global d'amélioration de la qualité du service à l'usager.<sup>696</sup>

Nous développerons ici plusieurs propositions qui doivent amener à une mesure plus précise de l'avantage obtenu par les voyageurs du TER. La première de ces propositions donnera lieu au calcul d'une variante, le "surplus élargi" des voyageurs, qui viendra compléter notre scénario principal. Les deux autres propositions ne seront présentées qu'au titre d'éléments de réflexion, voire de suggestions à destination des Régions et de l'entreprise ferroviaire.

#### **3.2.1. La proposition d'un "surplus élargi" des voyageurs**

Notre première suggestion de mesure des avantages obtenus par les voyageurs TER repose sur une approche large de la notion d'avantage de prix, qui dépasse la seule prise

---

<sup>694</sup> Voir l'Annexe 4.

<sup>695</sup> C. Steinmetz, ancien Responsable du département juridique et conventionnel à la DTP de la SNCF, écrivait à ce sujet : "L'expérimentation a été un facteur majeur de développement d'une culture de résultats. Elle s'est traduite [...] sur le plan qualitatif par une "mise en tension" vertueuse sur la qualité de service confortée par les mécanismes d'incitation financière figurant aux conventions.", (Steinmetz, 2004, p. 49).

<sup>696</sup> Voir sur ces transformations opérées par la régionalisation ferroviaire en France, Haenel (2008) et plusieurs articles du numéro Spécial, "La régionalisation du transport de voyageurs", *RGCF*, 01/2004.

en compte des variations de prix des tarifs (comme le suggère la théorie néoclassique du consommateur).

A cette fin, nous proposons la notion de "surplus élargi"<sup>697</sup> des voyageurs, qui regroupera tous les postes du compte de facturation SNCF-TER qui sont, directement ou indirectement, liés à une modification du service offert aux voyageurs et, de ce fait, susceptibles de leur apporter un avantage. Trois postes nous apparaissent répondre à cette problématique : "Voyageurs - Recettes commerciales", "SNCF - Incitations Financières à la Performance" et "SNCF - Amortissements du matériel roulant". La figure ci-dessous illustre cette proposition, que nous qualifierons d'hypothèse 2 par comparaison avec celle retenue dans notre scénario central (Hypothèse 1).

| Acteurs du système<br>SNCF-TER | Postes du compte de facturation                          |                                                          |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
|                                | Hypothèse 1                                              | Hypothèse 2                                              |
| Collectivités publiques        | Collectivités - Subvention exploitation nette            | Collectivités - Subvention exploitation nette            |
|                                | Collectivités - Subvention modernisation MR (Quote-part) | Collectivités - Subvention modernisation MR (Quote-part) |
|                                | Collectivités - Subvention Tarifs                        | Collectivités - Subvention Tarifs                        |
|                                | Collectivités - Taxe professionnelle                     | Collectivités - Taxe professionnelle                     |
| SNCF - Exploitant              | SNCF - Charges forfaitisées C1                           | SNCF - Charges forfaitisées C1                           |
|                                | SNCF - Rémunération exploitant                           | SNCF - Rémunération exploitant                           |
|                                | SNCF - Charges financières                               | SNCF - Charges financières                               |
|                                | SNCF - Incitations Financières Performance               |                                                          |
|                                | SNCF - Amortissement matériel roulant                    |                                                          |
| RFF - Infrastructures          | RFF - Péages                                             | RFF - Péages                                             |
| Voyageurs                      | Voyageurs - Recettes commerciales                        | Voyageurs - Recettes commerciales                        |
|                                |                                                          | SNCF - Incitations Financières Performance               |
|                                |                                                          | SNCF - Amortissement matériel roulant                    |

Figure 5.12 - La notion de "surplus élargi" des voyageurs.

Nous supposons, par cette variante (Hypothèse 2), que la variation de surplus des voyageurs est affectée de trois manières. Elle l'est par les évolutions :

- du prix moyen des billets du service régional de transport à la charge des voyageurs, que nous mesurerons par l'évolution du prix des recettes commerciales<sup>698</sup> par voyageur-km ;
- de qualité du service produit par l'exploitant (ponctualité, régularité, information, continuité du service, etc.), que nous apprécierons par les évolutions du prix des IFP<sup>699</sup> (bonus-malus et des pénalités) par train-Km réalisé ;
- de confort apporté par des matériels roulants neufs ou rénovés, que nous estimerons par l'évolution du prix des amortissements des matériels roulants par caisse.

<sup>697</sup> Cette notion de "surplus élargi" nous a été suggérée par l'emploi de cette terminologie par le CERC lui-même, mais en tant que réponse à un problème méthodologique bien différent. Par la construction d'un compte de "surplus élargi", le CERC, et en particulier A. Scheimann, alors rapporteur adjoint du CERC, pensait pouvoir faciliter le traitement des postes du compte d'exploitation qui ne donnent pas lieu à un échange de flux avec l'extérieur de l'organisation, tels les amortissements ou le bénéfice non distribué. Cette notion débouchera finalement sur celle de comptes de surplus d'échanges qui constituait un prolongement possible de la méthode initiale. (CERC, 1980, p. 37).

Prenons l'exemple des "bonus-malus" qualité comme illustration du propos. Il nous semble plausible d'interpréter une augmentation du montant du bonus versé à l'exploitant lorsque les objectifs de qualité de service offert sont atteints (respect des objectifs de ponctualité, de régularité, d'information, etc.), comme la traduction, bien qu'indirecte et fort conventionnelle, d'un avantage obtenu par les voyageurs TER.

Plus globalement et exprimé en termes d'avantages, le "surplus élargi" des voyageurs augmente, quand le prix unitaire des recettes commerciales par voyageur-km se réduit, ou quand le prix unitaire des incitations financières à la performance par train-kilomètre augmente, ou encore, quand le prix des amortissements par caisse s'accroît.

Quel fondement analytique proposer à notre hypothèse de "surplus élargi" des voyageurs ? Nous ferons reposer notre proposition de "surplus élargi" des voyageurs sur deux postulats.

Le premier postulat suggère que l'augmentation des bonus nets de pénalités et malus, perçue en réalité par la SNCF, profite *in fine* aux voyageurs, et inversement en cas de diminution. Les variations du prix des IFP par train-Km réalisé seront supposées traduire les évolutions de la perception de la qualité de service par les voyageurs. Il serait possible d'affiner le mode de calcul proposé en dissociant dans les IFP les bonus-malus qui relèvent de l'objectif de recettes de trafic de ceux qui concernent la qualité du service offert aux voyageurs.<sup>700</sup> D'autres approches de l'effet qualité, plus habituelles au transport ferroviaire, auraient été possibles ; nous les rappellerons ci-dessous (3.2.2.). Elles n'ont pas été explorées, faute de savoir comment les paramétrer dans le cas des TER.

Le second postulat veut que tout accroissement du prix des amortissements par caisse active soit supposé traduire, non un "avantage" cédé aux fournisseurs de matériel ferroviaire ou encore à ses propriétaires (SNCF ou AO), mais un "avantage" au bénéfice des voyageurs. Ce postulat, discutable, nous semble recevable pour trois raisons.

La première, empirique, tient au fait que les acteurs du "système SNCF-TER" (voyageurs, AO régionale et exploitant ferroviaire) s'accordent tous pour considérer que l'arrivée de nouveaux matériels roulants (et dans une moindre mesure la rénovation d'anciens matériels) est source de confort supplémentaire perçu par les voyageurs. Ils constituent même un facteur essentiel du regain d'attractivité des TER (Haenel, 2008). Accessoirement, nous relèverons, dans une optique d'exploitation, que du matériel roulant neuf signifie plus de fiabilité, donc plus de ponctualité ou un meilleur ratio de réalisation de l'offre commandée.

La deuxième raison est plus analytique. Nombre d'auteurs de Sciences de gestion se sont interrogés sur la nature des destinataires des avantages liés aux amortissements, considérant que leur attribution n'allait pas de soi. Nous reprendrons le propos de J.-L. Roy (1977) pour illustrer cette interrogation.

***"On peut aussi se demander quel est le destinataire des avantages liés à l'amortissement. En effet, l'amortissement est une répartition de coûts. Il ne se traduit pas directement par un flux financier [versement à un agent économique]. On peut se poser la question de savoir si l'entreprise est bénéficiaire de l'amortissement par les sommes qui sont ainsi sous-traitées de l'impôt et non distribués aux actionnaires, ou si ce sont les actionnaires par la conservation***

---

<sup>700</sup> Pour une présentation des méthodologies de mesure de la qualité produite et de la qualité perçue dans les TER, voir Bonnet et alii., (2001, pp. 92-105).

***du patrimoine et de la rentabilité future ou même si ce ne sont pas en partie les fournisseurs, pour les investissements de l'année.*"<sup>701</sup>, J.-L. Roy, (1977), p. 68.**

Nous serions tentés de suggérer à l'auteur d'ajouter également les clients à cette liste des destinataires potentiels des amortissements. La nature même d'un investissement le porte à se traduire soit par une baisse des coûts de production, et donc du prix de vente, soit à un surplus d'innovation produit, soit encore à des gains de qualité sur les produits. Pourquoi en irait-il différemment dans le transport ?

La troisième raison, qui conduit à attribuer les amortissements des matériels roulants aux voyageurs, tient au caractère discutable de la convention que nous avons sollicitée dans notre scénario central pour l'affectation des avantages liés à ces amortissements. Nous les avons attribués, suivant en cela la construction du compte de facturation SNCF-TER, à la SNCF. Cela est discutable, dans le sens où l'essentiel du parc de matériels roulants utilisé actuellement dans l'activité TER a été financé par les Régions, qui en sont très généralement propriétaires.

Cette approche des avantages obtenus par les voyageurs, au travers de la notion de "surplus élargi", bien que plus satisfaisante que l'approche habituelle (hypothèse 1), minore certainement encore la réalité de la variation du "surplus total" du voyageur. En effet, l'effort d'investissement en matériel roulant des collectivités publiques n'est pris en considération que très progressivement, d'autant plus que pour ce type d'investissement, la durée d'amortissement comptable est particulièrement élevée (20-30 ans généralement). En outre, les dépenses d'investissement en infrastructure et dans les gares, qui contribuent également au confort des voyageurs (ponctualité et qualité des services), ne sont nullement abordées, puisqu'elles ne figurent pas dans le compte de facturation SNCF-TER.<sup>702</sup>

Cette "Hypothèse 2" donnera lieu à un calcul de surplus pour notre échantillon, que nous présenterons comme une variante à l'hypothèse centrale ("Hypothèse 1").

### **3.2.2. Une prise en compte forfaitaire de l'amélioration de la qualité**

Notre seconde suggestion pour mieux estimer les avantages obtenus par les voyageurs s'inscrit dans la lignée des pratiques admises et pratiquées à la SNCF pour valoriser les effets qualité. Elle repose sur une prise compte forfaitaire de l'amélioration de la qualité du service rendu aux voyageurs qui apparaît alors comme une augmentation du volume des produits, ou encore, toutes choses égales par ailleurs, comme un gain de productivité. Symétriquement, une telle "amélioration" de la qualité se traduit par une baisse des prix de vente, donc comme un "avantage" réparti à la clientèle. Mais, bien évidemment ce calibrage de l'effet qualité ne peut reposer que sur des conventions, toujours arbitraires.

La SNCF, qui avait décidé d'élaborer régulièrement des comptes de surplus suite à l'étude réalisée par le CERC (CERC, 1969b), s'était proposée de tenir compte des "effets qualité", mais en simplifiant la méthodologie initiale proposée par le CERC.

<sup>701</sup> *Vu la forte augmentation du montant des amortissements, suite aux importants programmes régionaux d'investissement en matériels roulants, cette question n'est pas anecdotique pour notre sujet.*

<sup>702</sup> Le CERC (1980) propose une autre méthodologie, le "compte de surplus d'échange" qui, au lieu de se baser sur le compte d'exploitation (optique de production), intègre l'ensemble des flux d'achats et de ventes (optique d'échange). Dans cette visée, les investissements sont pris en compte par la valeur des achats et non par les amortissements. L'effort des Régions au titre de la modernisation du matériel roulant donnerait lieu à des montants alors bien supérieurs. Nous n'avons pas encore pu déployer cette méthodologie, faute de disposer des données suffisantes.

A la différence de l'étude du CERC, qui envisageait des variantes détaillées (CERC, 1969b), ces effets sont désormais estimés de façon forfaitaire, respectivement à 1% et 0,5% par an. Le CERC lui-même soulignera ultérieurement que ces nouvelles conventions ont "facilité les calculs et permis la bonne intégration de la mise en œuvre de la méthode dans les procédures de comptabilité et d'analyse de gestion de la SNCF." (CERC, 1980, p. 112).

Cette pratique de la SNCF, de prise en compte forfaitaire de la qualité, fixe le principe de ce qui pourrait être réalisé pour les TER, dans le cadre d'une mise en œuvre de la méthode comme instrument d'évaluation partagée.

Il resterait à préciser, région par région ou globalement, les paramètres d'une telle convention dans le cadre du trafic TER. Il est évident que le montant des "avantages voyageurs" s'en trouverait augmenté d'autant.

### **3.2.3. La MCS dans une optique d'évaluation de la redistribution opérée par la politique de transport régional de voyageurs**

Les thèses développées par les économistes des transports, E. Bloy, A. Bonnafous et *alii.* (1977), concernant l'évaluation des politiques de transport, nous amènent à envisager l'usage de la MCS comme méthode d'évaluation des effets de redistribution spatiale et sociale du transport régional de voyageurs.

Pour ces auteurs intéressés par l'appréciation des effets redistributifs des stratégies de transports<sup>703</sup>, il importe d'intégrer la dimension spatiale et sociale dans toute démarche d'évaluation. La MCS est, à leur sens, particulièrement appropriée à cet objectif.

***"L'appréciation d'une stratégie de transport exige non seulement une ventilation des avantages et désavantages entre les différentes catégories et agents économiques, mais également une ventilation de ces avantages et désavantages entre zones géographiques concernées, dans la mesure où ces stratégies ne peuvent être élaborées en faisant abstraction d'objectifs régionaux.", Bloy et alii., (1977), p. 70.***

Ces auteurs supposent que la MCS est plus appropriée que les méthodes d'évaluation plus habituelles, et notamment que l'analyse coût-avantage, pour fournir des éléments utiles à l'appréciation d'une politique des transports dans une optique multicritère.

***"Bien qu'empruntant au calcul économique traditionnel certains de ses concepts, cet ouvrage présente une problématique radicalement différente. L'identification des "gagnants" et des "perdants", sur la base d'un double critère, spatial et social, implique le renoncement à l'utilité collective et à la définition d'un optimum propre au schéma rationnel classique.", Bloy et alii., (1977), p. 102.***

Une transposition de la méthodologie de ces auteurs à la politique de transports régional de voyageurs nous semble intéressante et possible, au prix de quelques adaptations qui restent encore à affiner. Intéressante car cohérente avec la vocation des Régions qui, dans le paysage administratif en France, est largement polarisée sur les problématiques d'aménagement du territoire et de développement durable<sup>704</sup>. Intéressante aussi au regard

---

<sup>703</sup> Par stratégie de transport, les auteurs entendent "un ensemble coordonné de mesures d'investissement, de tarification, de réglementation et d'organisation d'un système de transport.", (Bloy et *alii.*, p 2).

<sup>704</sup> Cette vocation de la Région est exprimée par la loi 95-115 du 4 février 1995 (LOADT), modifiée par la loi 99-533 du 25 juin 1999 (LOADDT), qui stipule que chaque Région doit définir un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire

de la place prise par la politique TER dans le budget et dans l'ensemble des politiques régionales, importance appelée à se renforcer comme le souligne le rapport Haenel (2008) qui voit dans les Régions le futur pivot et chef de file de l'intermodalité.

Cette méthode présenterait l'avantage de permettre une appréciation fine des effets de l'action des collectivités publiques en matière de TER à un niveau infra-régional. Pour rendre possible ce diagnostic, il suffira de disposer de compte de surplus par ligne. Le début de mise en œuvre de management et de comptabilité par ligne par la SNCF rend crédible, dans un horizon proche, cette proposition.

Il sera alors possible de répondre aux questions : Quelle est l'évolution du surplus élargi des voyageurs pour une ligne ? Pour une zone (ou une ligne) donnée, qui sont les bénéficiaires ou les apporteurs de surplus en raison de la politique de transport régional de voyageurs ? Les actions menées par l'AO régionale en termes tant de tarification, que de modifications de l'offre et des dessertes ou de modernisation des matériels roulants sur cette ligne sont-elles lisibles dans les comptes de surplus ainsi désagrégés ? Si tel était le cas, ce nouvel instrument aurait avantage à être intégré au tableau de bord et à la communication TER des Régions.

Si ces prolongements sont intéressants, ils restent encore largement conditionnés par les difficultés de mise en œuvre de la MCS à ce niveau. Il faudra en particulier pouvoir réunir les informations nécessaires, ce qui suppose l'existence de statistiques régionales adaptées aux lignes à étudier, c'est-à-dire d'une part des comptes d'exploitation ferroviaire par ligne et d'autre part des données extra-comptables utiles aux décompositions "volume / prix".

### **3.3. D'une approche sous contrainte d'information à un calcul du surplus avec communication d'informations extra-comptables par l'exploitant**

Notre étude des surplus SNCF-TER se caractérise par une information imparfaite, redevable tant du cadre comptable qui régit les relations financières entre les AO et l'exploitant (forfaitisation des charges), que de la faible contribution de l'exploitant ferroviaire à la collecte d'informations que nécessite le déploiement de cette méthodologie. Cette contrainte forte nous a amené à des simplifications, en particulier dans le choix des clefs et à des suppressions de postes du compte de facturation.

Cette contrainte informationnelle levée, nous pourrions affiner la méthode et préciser les résultats. Nous ferons ici quelques suggestions de clefs à même de mieux rendre compte de notre objet. L'utilisation de la MCS comme outil d'évaluation partagé gagnerait à approfondir ces propositions que nous suggérons, comme instrument de pilotage, aux autorités organisatrices en particulier.

#### **3.3.1. Une analyse plus fine des charges d'exploitation**

La priorité nous semble devoir être accordée à l'amélioration de l'analyse des charges d'exploitation C1. Plusieurs options sont possibles comme l'illustre le tableau suivant.

**Tableau 5.4 - Propositions d'amélioration de l'analyse des charges C1.**

(SRADT) qui exprime les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable et d'environnement. Le SRADT intègre notamment le schéma régional de transport.



| Scénarii  |                                     | Clef volume                        | Prix                                                       | Observations                                                                       |
|-----------|-------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Référence | C1- Charges forfaitisées totales    | <b>TKm à charge fer réalisés</b>   | Coût moyen d'exploitation ferroviaire SNCF par Tkm réalisé | Implique un biais                                                                  |
| 1         | <b>C1- Charges forfaitisées fer</b> | TKm à charge fer réalisés          | Coût moyen d'exploitation fer SNCF par Tkm réalisé         | Exclut le TER routier. Modifie le montant de la subvention d'exploitation          |
| 2         | C1- Charges forfaitisées totales    | <b>TKm total à charge réalisés</b> | Coût moyen d'exploitation SNCF par Tkm réalisé             | <b>Plus cohérent</b><br><b>Nécessite une règle d'équivalence Tkm / Car-km</b>      |
| 3         | C1- Charges forfaitisées fer        | <b>TKm à charge fer réalisés</b>   | <b>Coût moyen d'exploitation ferroviaire</b>               | <b>Ajoute des calculs.</b><br><b>Lecture fine de la distribution des avantages</b> |
|           | C1- Charges forfaitisées route      | <b>TKm à charge route réalisés</b> | Coût moyen d'exploitation routier                          |                                                                                    |

Nous avons retenu pour l'analyse de C1 le *TKm à charge fer réalisés* (*scénario de référence*). Le calcul de coût moyen d'exploitation est un peu biaisé par le fait que le numérateur (C1), intègre toutes les charges forfaitisées C1 relatives tant au transport par route que par fer, alors que notre dénominateur (TKm réalisés) ne considère que la production de transport ferroviaire. Ce coût moyen d'exploitation de la SNCF est donc d'autant plus surévalué que la part du transport par route est élevée.

La suggestion (1) focalise l'analyse sur les seules charges ferroviaires rapportées aux trains-Km fer réalisés. Cette proposition, élimine le biais précédent, mais présente l'inconvénient d'imposer de lourds retraitements comptables des données de gestion et de modifier le montant de la subvention d'exploitation, référence bien connue des acteurs TER.

La suggestion (2) est beaucoup plus cohérente. Elle étudie l'ensemble des charges C1, comme dans le scénario de référence, mais prend comme clef de volume la totalité de l'offre kilométrique (fer et route), et non seulement les parcours fer. Cette approche est préférable à la précédente, à condition de déterminer une règle d'équivalence entre le km routier et le km ferroviaire. Le différentiel de coût unitaire de production est important entre ces deux modes de transport. Nos calculs nous ont conduit à estimer qu'en moyenne un train-km réalisé équivaut à environ 4,6 cars-kilomètres (respectivement 11,5 euros et 2,5 euros en 2004). Il nous faudra apporter ce correctif à la série des cars-km parcourus.

Une troisième suggestion obtient notre préférence. Elle consiste à dissocier l'analyse des parcours fer et des parcours car. Cette dissociation permet de mesurer les différentiels de performances en termes de coût moyen des deux modes de transports, le ferroviaire et le routier. L'évolution de ce différentiel pourrait contribuer à éclairer les arbitrages des AO quant à la définition des dessertes. Cette dissociation conduit à une lecture plus fine de la distribution des avantages, en faisant éventuellement apparaître un autre acteur, puisque les lignes car ne sont pas nécessairement exploitées par le SNCF. Cette suggestion suppose de disposer de la distinction des charges C1 pour la route et le fer. Cela n'a pas été le cas pour l'ensemble de notre échantillon, ce qui nous a conduit à ne pas pouvoir la mettre en pratique.

### 3.3.2. Une analyse plus rigoureuse des charges de capital

Les charges de capital sont de trois ordres : l'amortissement, les charges financières et la taxe professionnelle. Dans ces trois cas, il serait souhaitable de tester une approche des volumes par une clef autre que le nombre de caisses actives. Deux optiques sont envisageables, considérer ces charges de capital globalement et utiliser la même clef, ou considérer ces composantes séparément et alors mettre en œuvre les clefs spécifiques les plus appropriées.

La première optique est soutenue par la pratique même de nombre de DTER qui présentent les comptes de facturation conventionnelle en regroupant ces trois postes, qui ne donnent lieu parfois qu'à un chiffrage global commun<sup>705</sup>. Cette solution présente l'avantage d'une plus grande simplicité, ce qui nous l'avait fait retenir en première approche. Pour affiner notre analyse, nous proposons de tester soit le siège-kilomètre ou place kilométrique offerte (pko), soit le nombre de siège offert ou place offerte. La SNCF ne suivant plus depuis peu la première série, seule la deuxième option reste disponible.

La seconde optique conduit à rechercher des clefs spécifiques et pertinentes pour chacun des postes de capital.

Pour l'amortissement du matériel roulant, il serait intéressant de tester une approche des volumes, non par le nombre de caisses, mais par euros investis. L'indice de volume serait alors la valeur d'origine des immobilisations brutes. Cette approche plus financière serait ainsi plus conforme à la pratique courante et se conformerait aux recommandations du CERC. Cette suggestion suppose de disposer des fichiers des immobilisations du matériel roulant TER. Il pourrait également être intéressant de tester une hypothèse par siège-kilomètre ou place kilométrique offerte (pko). Par symétrie, les mêmes clefs seront proposées au poste "Subvention de modernisation du MR - Reprises".

Pour les charges financières, la clef de volume usuelle est le capital restant dû. Ce mode de calcul revient à une approche par euros investis. Pour la taxe professionnelle, nous suggérons le montant investi en euros. Le tableau suivant résume les propositions précédentes.

Tableau 5.5. - Propositions d'amélioration de l'analyse des charges de capital.

| Charges de capital : variantes           | Scénario de référence | Variante "optique globale" | Variante "optique clefs spécifiques" |
|------------------------------------------|-----------------------|----------------------------|--------------------------------------|
| <i>Amortissement du matériel roulant</i> | Caisses actives       | Sièges offerts             | Montant investi / Sièges offerts     |
| <i>Charges financières</i>               | Caisses actives       | Sièges offerts             | Capital restant dû                   |
| <i>Taxe professionnelle</i>              | Caisses actives       | Sièges offerts             | Montant investi                      |

Un autre poste a été malmené dans notre étude des comptes de surplus SNCF-TER, celui concernant les locations de matériel roulant que nous avons sorti du champ de notre étude, faute de disposer d'un indice de volume pertinent. La clef la plus pertinente nous semble être le tarif horaire de location moyen, comme le suggère le Référentiel de Gestion de la SNCF. Il faudra en effet raisonner sur une moyenne, puisque les tarifs unitaires sont différents par type de matériel.

### 3.3.3. Une segmentation de l'analyse des recettes commerciales

<sup>705</sup> Ce fut en particulier le cas pour la Région Centre pour le compte 2005. Nous avons dû demander aux services TER de la Région le détail des trois composantes de ce poste "Charges de capital du matériel roulant".

Notre approche du voyageur a été particulièrement globale, puisque nous avons raisonné sur des recettes moyennes par voyageur-kilomètre. Or, en pratique, le prix du VoK est très variable selon le tarif pratiqué (plein tarif ; abonnement de travail, abonnement étudiants, tarification régionale, etc.), et ce d'autant plus que les Régions développent une tarification évolutive et complexe. Il importerait de déterminer différents sous-groupes de voyageurs homogènes par tarifs. Le calcul du prix moyen du VoK et au final de celui des avantages serait beaucoup plus significatif. Cela permettrait de connaître l'évolution des prix unitaires par type de tarif et permettrait d'apprécier la nature et l'efficacité des politiques tarifaires menées respectivement par la SNCF, l'Etat et les Régions.

La mise en pratique de cette suggestion n'est cependant pas évidente. Elle nécessite de grandes quantités d'informations sur la structure tarifaire des voyageurs.

### **3.3.4. Les subventions d'équilibre des collectivités publiques**

L'analyse de la subvention d'équilibre versée par les Région peut donner lieu à deux prolongements.

Les Régions sont évidemment sensibles au coût net qu'elles doivent assumer en raison de la régionalisation ferroviaire. L'Etat compense ce transfert de charge, nous l'avons vu, sur la base du périmètre 2000, indexé. Un des enjeux financiers pour les Régions réside dans la maîtrise de l'écart entre l'évolution des charges qu'elles doivent assumer en tant qu'AO et la compensation versée par l'Etat. Théoriquement, la MCS peut permettre d'éclairer cet aspect à partir du moment où nous disposerions de deux prix, l'un portant sur la contribution nationale apportée par l'Etat par Tkm transféré, l'autre portant sur la contribution d'équilibre régionale rapportée à l'offre supplémentaire commandée par la Région. Pour ce faire, il importe de distinguer dans la contribution d'exploitation, une part régionale et une part étatique. Nous proposons la méthodologie suivante.

**Tableau 5.6 - Proposition de désagrégation des subventions publiques Etat / Région.**

| <b>Poste compte exploitation</b>        | <b>Total (1)</b>                                                                             | <b>Quantité (clef) (2)</b>                     | <b>Prix unitaire (3) = (1) / (2)</b>                                                     |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Etat - Subvention exploitation</b>   | Compensation financière versée par Etat au titre de l'exploitation TER                       | Tkm transférés (TKm commandés en 2000)         | Contribution nationale par Tkm transféré □ prix = □ indexation DGF ( *)                  |
| <b>Région - Subvention exploitation</b> | Contribution régionale d'équilibre d'exploitation nette de la compensation versée par l'Etat | (Tkm réalisés en N) - (TKm transférés en 2000) | Contribution régionale moyenne par Tkm (réalisé) supplémentaire commandé par les Régions |

NB : (\*) : prix à comparer avec le prix de l'indexation des charges C1.

L'analyse de la subvention d'équilibre versée par les Région au compte SNCF-TER peut donner lieu à un deuxième prolongement. Afin de valoriser la mesure de la performance de la politique de transport menée par l'AO régionale, le regard peut porter sur le trafic généré en moyenne par chaque euro de contribution publique versée pour l'équilibre d'exploitation du compte SNCF-TER. Cette proposition nous semble présenter un intérêt particulièrement vif pour les AO régionales dans l'optique en vogue actuellement d'évaluation des politiques

publiques. Sa mise en œuvre est aisée. Nous aurions pu la proposer comme variante à notre scénario central. Nous ne l'avons pas fait faute de ressource en temps suffisante.

Nous présenterons en Annexe 8 une synthèse des principales variantes proposées, les comparant avec les conventions que nous avons appliquées dans notre étude.

## **Conclusion du chapitre 5**

---

Ce chapitre visait à répondre au pari de réactiver la MCS comme méthode d'évaluation de la pertinence du choix français de régionalisation ferroviaire. Ce pari nous semble pouvoir être gagné. La MCS est adaptable à notre étude et sa transposition aux comptes SNCF-TER est possible, même si elle reste sujet à de nombreux prolongements à même d'en améliorer le pouvoir explicatif.

Tout d'abord, la MCS a vocation à figurer dans la panoplie des instruments d'évaluation de la performance des entreprises publiques (ou régulées). La MCS présente le mérite d'interpeller simultanément deux aspects de la performance d'une organisation, sa capacité à engendrer des richesses nouvelles et sa faculté à distribuer des revenus et à interférer sur le système de prix la liant à ses partenaires. Dans le cadre de notre étude, la MCS présente une zone de pertinence bien particulière. Si la nature de la contractualisation SNCF-Région ne rend pas possible un approfondissement de l'étude de la performance productive de l'exploitant ferroviaire, la MCS présente tout son intérêt pour l'étude de la redistribution née de l'activité TER, politique publique déterminée par les Régions et mise en œuvre, par délégation, par la SNCF. Elle se veut un moyen d'accéder aux variations de surplus (distribution d'avantages de prix) obtenus par les différents acteurs identifiés dans le système SNCF-TER, à savoir la SNCF, RFF, les Collectivités publiques et les voyageurs. La MCS doit en particulier nous permettre de tester la réalité de notre hypothèse, selon laquelle le monopole ferroviaire, celui de l'exploitant (et secondairement celui du fournisseur d'infrastructure), exercerait un phénomène majeur de "domination" aux dépens des usagers et des collectivités publiques ? A la suite d'Y. Morvan (1991), notre analyse se focalisera aussi sur les variations de prix elles-mêmes (et non seulement sur le montant des avantages ou des désavantages qui en résultent). Cette perspective présente l'intérêt de mesurer, par la notion d'évolution des frontières de prix, la nature de la contractualisation TER, et en particulier sa stabilité. Elle nous conduira notamment à tester l'hypothèse d'apprentissage (organisationnel) des acteurs du système TER, et en particulier des AO régionales.

La transposition de la MCS aux comptes SNCF-TER s'est également avérée possible, au prix de divers retraitements des données de gestion initiales et moyennant le choix de conventions pour la définition des couples "clé-agent". Ces choix, fondements de notre scénario central, discutables et perfectibles, nous ont amené à effectuer plusieurs propositions méthodologiques visant à permettre de repousser ultérieurement l'horizon de cette étude. Le problème du calcul des gains de productivité réels de l'exploitant peut *a priori* trouver une solution en se basant sur les comptes de facturation interne de la SNCF (compte GEF) et non sur les comptes de facturation remis aux Régions. La question de l'insuffisante prise en compte de la dimension qualitative, critique traditionnelle à l'encontre de la MCS, nous semble pouvoir être dépassée de plusieurs manières, par la suggestion de surplus élargi du voyageurs, ou encore, de façon plus académique par une évaluation forfaitaire. Les choix de clé opérés sous contrainte informationnelle, eux aussi, pourraient aisément être améliorés par une mise en œuvre de cette méthodologie par les Régions elles-mêmes. L'analyse des charges d'exploitation et de capital y gagnerait beaucoup.

Cette méthodologie étant déployée, il nous reste maintenant à la projeter sur les données de gestion des régions retenues dans notre échantillon.

## Chapitre 6. La régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs en France : premiers résultats d'une évaluation par la méthode des comptes de surplus

*"D'un exercice à l'autre, les prix et les coûts varient. [...] Suivant les cas, l'entreprise subit ses variations, ou bien elle les impose, ou bien encore elle les négocie. Les variations de prix reflètent l'évolution de la position de l'entreprise par rapport à tous ses partenaires [...]". CERC, (1987), p. 17.*

### Introduction du chapitre 6

---

Ce chapitre vient clore notre démonstration. Il lui revient de lever les doutes précédents et donc d'apprécier, voire de mesurer la pertinence<sup>706</sup> de ce nouveau mode d'organisation du transport ferroviaire régional de voyageurs mis en place en France par la loi SRU. Les Régions ont-elles été à même de gouverner le nouveau système SNCF-TER engendré par la régionalisation ferroviaire dans l'optique de surplus de bien-être pour la Collectivité et pour les voyageurs ?

Nous envisagerons cette évaluation au travers du seul prisme de la MCS dont la portée et l'intérêt pour notre étude sont maintenant explicités. Nous appliquerons la transposition de cette méthode aux comptes SNCF-TER sur l'échantillon des 7 régions expérimentatrices, dont l'expérience du conventionnement avec la SNCF est la plus longue. Par cette méthodologie, nous aspirerons à préciser les contours du "modèle économique SNCF-TER", et secondairement, à rechercher les contractualisations régionales les plus performantes dans une optique de concurrence par comparaison.

Notre parcours d'explicitation du "modèle économique" SNCF-TER reposera sur un questionnement formulé sur la base de trois hypothèses.

- Conformément aux risques évoqués dans notre analyse initiale du monopole ferroviaire (chapitre 1), nous testerons d'abord *l'hypothèse d'un monopole ferroviaire SNCF-TER prédateur*. Nous tenterons d'évaluer les gains de productivité globale (SPG) obtenus par l'exploitant ferroviaire historique dans ce nouveau contexte, mais plus encore d'apprécier sa capacité à drainer des avantages de prix à son profit.<sup>707</sup> Nous élargirons la perspective et intégrerons à l'analyse RFF, dont les péages constituent un paramètre d'exploitation du TER également déterminant. Nous chercherons ainsi à appréhender, par les transferts de surplus, les effets du double monopole tant de l'exploitant ferroviaire que du gestionnaire d'infrastructure.
- Nous testerons ensuite *l'hypothèse d'apprentissage organisationnel des acteurs, et en particulier des AO régionales*. Pour ce faire, nous nous focaliserons sur

<sup>706</sup> Nous parlerons de pertinence du choix du législateur dans le sens habituel de ce terme en matière d'évaluation des politiques publiques (Faivre d'Arcier, 1998). Cette notion renvoie à l'examen de la qualité des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs poursuivis. Elle se distingue des notions de cohérence, d'efficacité et d'efficacéité.

l'importance des mouvements de frontières de prix (et par conséquent aussi celle du surplus total distribuable - STD) que nous interpréterons comme étant un révélateur éclairant des tensions entre les acteurs du "système SNCF-TER" (Collectivités, voyageurs, SNCF, RFF). Une diminution du taux de STD sera perçue comme la marque d'une stabilisation des relations contractuelles et d'un gain d'expertise des Régions.

· Nous chercherons enfin à mesurer les avantages obtenus par les voyageurs, destinataires ultimes de cette politique publique de transport, dans la distribution du surplus total. Nous solliciterons à cette fin *l'hypothèse méthodologique du "surplus élargi"* des voyageurs présentée précédemment (chapitre 5).

Secondairement, nous comparerons les résultats obtenus par les régions et tenterons d'identifier les exemples de "bonnes pratiques" et leurs déterminants dans une optique de concurrence par comparaison. La théorie montre qu'un éclairage des pratiques est un moyen d'améliorer la performance des acteurs, ici du système ferroviaire, mais aussi des AO en tant que décideurs, financeurs et contrôleurs de ce service délégué. Nous viserons également à saisir l'impact de la gouvernance exercée par l'AO régionale sur les performances brutes observées.

Pour répondre à cette double interrogation, notre appréciation de la pertinence de la régionalisation ferroviaire française reposera d'abord sur une présentation de résultats transversaux obtenus sur l'échantillon des sept régions expérimentatrices (6.1.), puis sur deux études de cas approfondies à partir des régions Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes qui sont des régions TER clés (6.2.). Nous rechercherons enfin des spécificités régionales, voire des "bonnes pratiques", à partir des cinq autres régions TER étudiées (6.3.).

## **1. Résultats transversaux sur l'échantillon des sept régions expérimentatrices de 2002 à 2005**

---

Notre étude des contours du "modèle économique" SNCF-TER débutera par un examen attentif du compte de surplus SNCF-TER cumulé sur la période 2002-2005 et des principales frontières de prix.

Nous préférons cette approche globale à une étude minutieuse de chacun des comptes de surplus obtenus à partir de l'échantillon des sept régions expérimentatrices sur la période 2002-2005, même si ces données constituent une base de gestion totalement inédite particulièrement instructive sur les conditions d'exploitation du TER. En effet, leur analyse est affaiblie par deux difficultés. D'une part, les trois comptes de surplus obtenus sur une même région sont souvent très différents d'une année à l'autre. Il importerait de disposer d'une période plus grande pour mieux extraire les constantes de cette variabilité, d'autant plus que notre période d'observation se situe en tout début de la mise en œuvre des conventions TER. Le recours à un compte de surplus cumulé additionnant les trois comptes de surplus successifs présente le mérite de limiter les effets de cette variabilité. Nos résultats sont d'autre part tributaires de deux événements particuliers, l'un en 2003, l'autre en 2004. En 2003, des grèves nationales largement suivies à la SNCF ont réduit les trains-km réalisés sans impacter les coûts d'exploitation, forfaitisés. Il en a résulté en 2003 une forte capture d'avantages par la SNCF qui, mécaniquement, ont été pour l'essentiel rétrocédés l'année suivante. En 2004, une très forte augmentation des péages, de l'ordre

de 92% en moyenne au train-km réalisé, aboutit à un transfert massif d'avantages de prix des collectivités publiques vers RFF.<sup>708</sup>

Le compte de surplus cumulé 2002-2005 SNCF-TER pour l'ensemble des régions expérimentatrices (figure 6.1) est riche d'enseignements. Nous en distinguerons successivement sept, qui ensemble, constituent les traits du "modèle économique SNCF-TER", tels que nous le révèle la méthode des comptes de surplus, appliquée sur cette courte période.

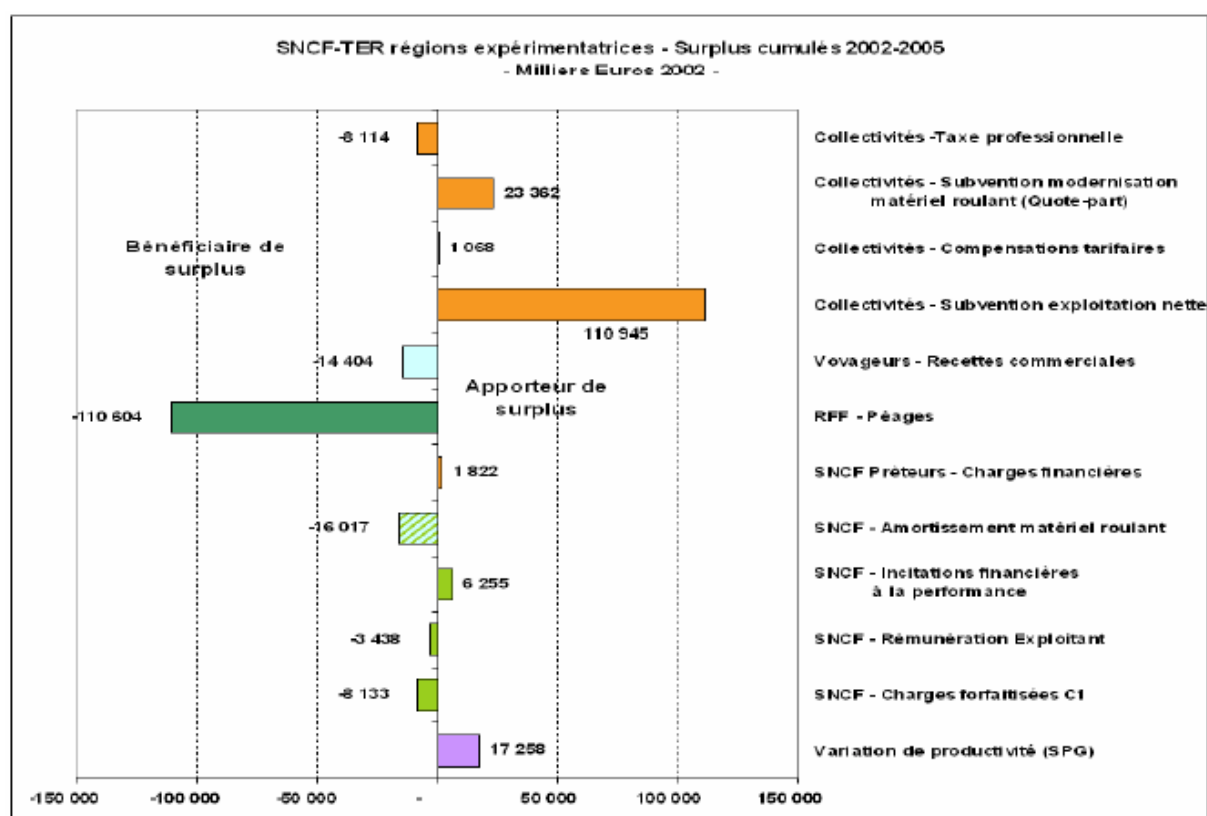


Figure 6.1 - Compte de surplus cumulé 2002-2005 SNCF-TER des régions expérimentatrices.

1) Le compte de surplus cumulé 2002-2005 a été soumis à de forts mouvements des frontières de prix comme l'attestent l'importance du taux de surplus distribuable moyen, de 7,9% sur la période ou encore le montant total du surplus distribuable, environ 161 millions d'euros en valeur 2002. Une comparaison avec les données disponibles sur le système ferroviaire français confirme cette impression de forte instabilité des relations contractuelles en ces premières années de la régionalisation ferroviaire en France (tableau 6.2).

Tableau 6.2 - Taux de surplus total distribuable moyen (STD) en % (1).

<sup>708</sup> Une illustration de l'impact respectif de ces deux événements est apportée par les balances d'échanges 2003 et 2004 que nous présentons en annexe.

| CERC, 1969 | CERC, 1980 | HEMAT C., 1985 | GARCIA O., 2005 | DESMARIS C., 2009 |
|------------|------------|----------------|-----------------|-------------------|
| 1952-1966  | 1967-1979  | 1973-1984      | 1983-1999       | 2002-2005         |
| SNCF       | SNCF       | SNCF           | SNCF-RFF        | SNCF-TER-RFF      |
| 3,4        | 5,2        | 4,8            | 6,2             | 7,9               |

(1) Le STD est rapporté au total des produits du compte de production de l'année de référence

Mais il est fort probable que cette instabilité se réduise avec le temps comme nous l'avons remarqué dans le cas du Nord-Pas-de-Calais étudié sur 6 ans et comme l'exprime l'évolution générale des taux de surplus distribuables par région (figure 6.2). Cette stabilisation du taux de STD doit être interprétée comme la traduction du phénomène d'apprentissage organisationnel et contractuel entre l'ensemble des parties prenantes au système SNCF-TER. A ce titre, il serait intéressant de mesurer si les taux de STD sont plus instables, sur cette même période, sur les régions non expérimentatrices, ce qui conforterait alors le crédit de l'hypothèse d'apprentissage.

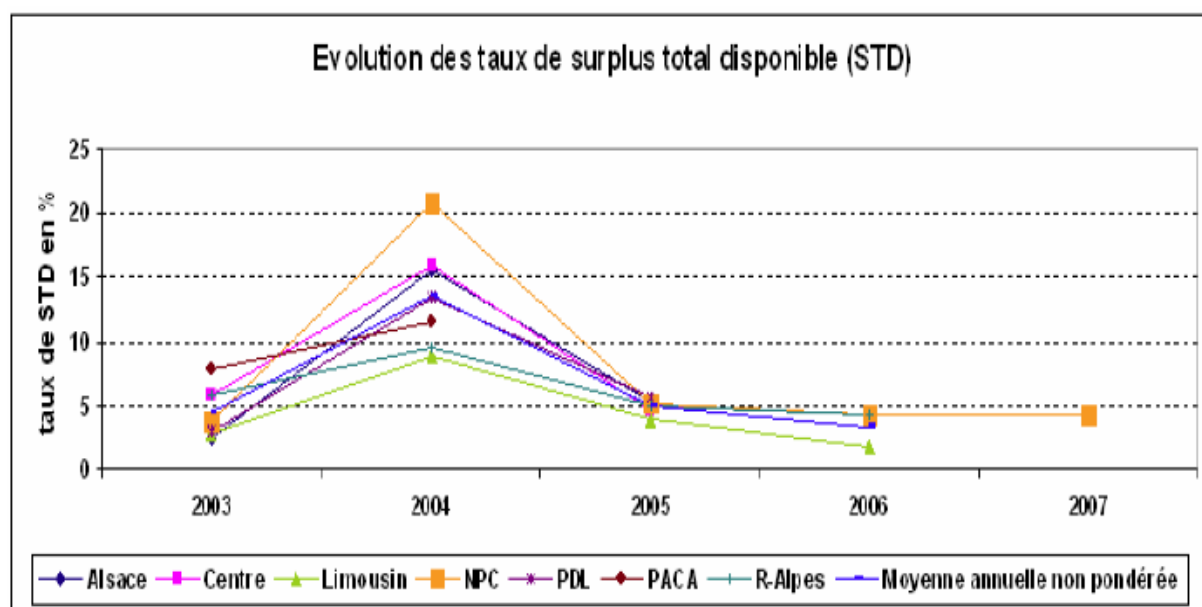


Figure 6.2 - Evolution des taux de surplus distribuables des régions expérimentatrices.

Enfin, cette instabilité du taux de surplus distribuable moyen est très largement tributaire de l'effet de la hausse des tarifs des péages de 2004 dont l'ampleur a été considérable. Les taux de STD de 2003 et 2005 sont tous deux inférieurs à 5% et celui de 2006, calculé sur trois régions, est même inférieur à 4%. **Hors 2004, ces mouvements des frontières de prix du système SNCF-TER sont alors comparables à ceux mesurés sur le système ferroviaire français** par Garcia (2005), ou antérieurement, par Hemat (1985) (tableau 6.2).

2) Le compte de surplus SNCF-TER cumulé est largement dominé par les effets du choc des péages de 2004. Le tableau 6.3 montre que le prix des péages au train-kilomètre a presque doublé en moyenne sur le début du conventionnement. Le choc est encore plus violent dans certaines régions très urbanisées, telles le NPC et PACA.

Tableau 6.3 - Prix des péages versés à RFF par Tkm réalisé (euros 2002).



|                                      | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2005 base<br/>100 : 2002 (*)</b> |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------------------|
| <b>Alsace</b>                        | 1,77        | 1,74        | 3,58        | 3,38        | <b>191,3</b>                        |
| <b>Centre</b>                        | 2,24        | 2,28        | 3,46        | 3,34        | <b>149,3</b>                        |
| <b>Limousin</b>                      | 0,90        | 0,89        | 1,76        | 1,75        | <b>194,8</b>                        |
| <b>NPC</b>                           | 1,58        | 1,60        | 3,75        | 3,76        | <b>237,5</b>                        |
| <b>PDL</b>                           | 1,02        | 1,02        | 2,27        | 2,17        | <b>213,0</b>                        |
| <b>PACA</b>                          | 1,56        | 1,62        | 3,49        | ND          | <b>224,4</b>                        |
| <b>Rhône-Alpes</b>                   | 2,09        | 2,12        | 3,40        | 3,46        | <b>165,7</b>                        |
| <b>Moyenne annuelle non pondérée</b> | <b>1,59</b> | <b>1,61</b> | <b>3,10</b> | <b>2,98</b> | <b>196,6</b>                        |
| <b>Ecart-type</b>                    | 0,5         | 0,5         | 0,7         | 0,7         |                                     |

(\*) PACA : 2004, base 2002

Cette augmentation des péages de RFF ne résulte pas du hasard. Elle répond, au contraire, à plusieurs objectifs de RFF : trouver des financements pérennes pour couvrir ses énormes besoins de financement (Rivière et *alii.*, 2005) ; placer le niveau des péages en France à un niveau comparable avec ceux observés à l'étranger ; aligner le prix d'accès de l'infrastructure sur les coûts complets<sup>709</sup> et, probablement aussi, contribuer à rééquilibrer les relations financières entre la SNCF et RFF. Nous insisterons sur ce dernier point qui illustre les relations constamment délicates entre ces deux établissements, suite à la réforme de 1997 (Cour des comptes, 2008). Lors de la création de RFF, le montant des péages, principales recettes de RFF, versé par la SNCF ne couvrait que 40% du coût de la facture présentée à RFF par la SNCF en tant que gestionnaire d'infrastructure délégué. Sur ces bases, l'équilibre du compte d'exploitation de RFF était donc peu viable. En 2006, 10 ans après la création de RFF, le solde de RFF était encore négatif : la SNCF versant 2,7 millions d'euros au titre de sa convention de gestion et en recevant 2,4 millions d'euros sous forme de péages. Il est prévu que le rééquilibrage en cours inverse cette situation à compter de 2010 (Dehornoy, 2007).

Indépendamment de ces considérations, la réforme des péages de 2004 a eu un impact considérable sur le compte TER et donc sur le compte de surplus. RFF obtient plus de 110,6 millions d'euros en valeur 2002, les collectivités publiques abandonnent globalement le même montant, 110,9 millions d'euros. Cet avantage obtenu par RFF correspond à presque 70% de l'ensemble du surplus total distribué sur toute la période 2002-2005. En dehors de ce transfert, les autres montants cédés ou obtenus restent comparativement bien modérés et presque invisibles en première approche. Cependant, l'effet réel des hausses de péages sur les finances régionales est plus complexe à apprécier, du fait des compensations reçues par les Régions à ce titre et non enregistrées dans le compte de facturation SNCF-TER.<sup>710</sup>

3) **La SNCF**, dont le monopole d'exploitation a, en France, été préservé par la loi SRU, **ne capte pas pour autant d'avantages importants** (en dehors des amortissements). Elle obtient seulement 8,1 millions d'euros au titre des charges d'exploitation, 3,4 millions d'euros de rémunération de l'exploitant (couverture du risque industriel et commercial), mais cède

<sup>709</sup> Cela se traduira notamment par l'introduction dans la tarification de RFF d'une redevance pour l'occupation de l'infrastructure, les DRAG (Droit de réservation des arrêts en gares), particulièrement pénalisantes pour les omnibus.

<sup>710</sup> Chauvineau (2003, p. 26) rappelle à ce sujet que "La loi SRU prévoit la réévaluation, à due concurrence, de la contribution transférée par l'Etat aux régions, pour les services existants au moment du transfert, calculée sur la base de l'exercice 2001. Elle laisse à la charge des régions le coût des services créés."

6,2 millions d'euros en raison d'une insuffisance de réalisation des objectifs de performance assignés par les Régions (qualité et recettes), soit au total un gain net de 5,3 millions d'euros.

Renforçant ce constat, nous observerons que dans la plupart des régions, le prix en valeur constante des charges d'exploitation par Tkm réalisé et facturé par la SNCF aux Régions est en 2005 inférieur à son niveau de fin 2002. Seules Rhône-Alpes et PACA font exception (tableau 6.4). Des 7 régions étudiées, deux ont même réussi à diminuer de l'ordre de 1 à 1,5% par an le coût réel des charges d'exploitation facturées par la SNCF, l'Alsace le plus significativement (-1,5%) et les PDL (-1%). D'un point de vue théorique, ce résultat est extrêmement important, car les chemins de fer sont habituellement considérés comme des industries à rendements croissants. Ces résultats en apportent confirmation.

|                               | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2005 base 100 :<br>2002 (*) |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-----------------------------|
| Alsace                        | 11,62 | 11,53 | 11,25 | 10,94 | 94,1                        |
| Centre                        | 9,03  | 9,45  | 9,04  | 9,02  | 99,9                        |
| Limousin                      | 12,07 | 12,31 | 11,83 | 12,13 | 100,5                       |
| NPC                           | 11,80 | 11,94 | 11,70 | 11,42 | 96,8                        |
| PDL                           | 11,79 | 12,16 | 11,68 | 11,31 | 95,9                        |
| PACA                          | 15,21 | 16,14 | 15,72 | ND    | 103,3                       |
| Rhône-Alpes                   | 11,78 | 12,55 | 12,40 | 12,66 | 107,5                       |
| Moyenne annuelle non pondérée | 11,90 | 12,30 | 11,95 | 11,24 | 99,7                        |
| Ecart-type                    | 1,7   | 1,8   | 1,8   | 1,1   |                             |

*Tableau 6.4 - Prix des charges d'exploitation de la SNCF par Tkm réalisé (euros 2002).*

(\*) PACA : 2004, base 2002

Ce résultat vient compléter, mais aussi tempérer, les conclusions obtenues par J. Lévêque (2005). Sollicitant la méthode des frontières de coûts sur un échantillon de 10 régions sur la période de 1993 à 1998, il observait une inefficience moyenne de la SNCF dans la production du service TER représentant un surcoût annuel de 117 millions d'euros. Il semblerait que le processus d'apprentissage des Régions (expérimentatrices) les ait conduit, pour la plupart, à être particulièrement vigilantes, voire exigeantes, sur cette question de l'évolution des coûts d'exploitation.

4) Des gains de productivité globale des facteurs sont observables pour l'ensemble des régions (tableau 6.14 *infra*) : de 0,56% en moyenne en 2003 et de 0,65% en 2005 (1,84% sur 3 régions en 2006). L'année 2003 ne peut être considérée comme normale, vu la rétractation du nombre de trains-km réalisés du fait des grèves.

Ces gains de productivité correspondent à un montant cumulé de 17,2 millions d'euros, ce qui est peu en comparaison avec le montant du surplus total distribué (STD) dont ils ne représentent qu'un peu plus de 10%. **La quasi-totalité du surplus distribué à l'occasion de l'activité TER provient, sur cette période, d'héritages de prix cédés par certains agents.** Le tableau ci-dessous en apporte une illustration flagrante.

| SPG/STD<br>en %         | 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 | 2005-2006 | 2006-2007 | Moyenne<br>régionale<br>2002-2005<br>Pondérée<br>(*) | Moyenne<br>régionale<br>2002-<br>2006/2007<br>Pondérée<br>(*) |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Alsace                  | 54        | -7        | 5         |           |           | 3                                                    |                                                               |
| Centre                  | 14        | 3         | -14       |           |           | 2                                                    |                                                               |
| Limousin                | -21       | 2         | 29        | 19        |           | 6                                                    | 7                                                             |
| NPC                     | 18        | -11       | -9        | 75        | 1         | -7                                                   | 5                                                             |
| PDL                     | 21        | -6        | 15        |           |           | 3                                                    |                                                               |
| PACA                    | -0,9      | 4,1       |           |           |           | 2                                                    |                                                               |
| Rhône-<br>Alpes         | 18        | 9         | 55        | 47        |           | 23                                                   | 28                                                            |
| Moyenne<br>annuelle np. | 15        | 3         | 15        | 47        | 1         | 5                                                    | 13                                                            |

Tableau 6.5 - Part du surplus de productivité globale dans le surplus total distribuable.

(\*) Calculée à partir des montants des SPG et des STD des comptes de surplus annuels.

En outre, l'essentiel de ce gain de productivité est réalisé par la seule région Rhône-Alpes, même si les autres régions connaissent de légers gains de productivité (tableau 6.14 *infra*). Il est néanmoins probable que la majorité des gains de productivité, qui sont les fruits attendus de la relance du trafic, reste encore à venir.

Nous noterons avec intérêt que les **années les plus récentes**, marquées par une vive progression du trafic, voient apparaître **des gains de productivité significatifs**, comme l'illustrent les situations du NPC et de Rhône-Alpes. Si cette tendance se généralisait, elle amènerait à envisager le modèle économique SNCF-TER sous un angle différent de celui qui en caractérise les toutes premières années.

Soulignons une fois encore que les gains de productivité globale mesurés au travers des comptes de surplus issus des comptes SNCF-TER sont des gains de productivité "conventionnels", au bénéfice de l'AO régionale, qui réduisent d'autant sa subvention d'équilibre. Les gains de productivité effectivement réalisés par l'exploitant peuvent être sensiblement différents, mais la facturation, au forfait, des charges d'exploitation ne nous permet pas de les connaître. C'est une des traductions du risque industriel assumé par l'exploitant.

Les Régions pourraient tenter de profiter davantage des gains de productivité réels supposés de l'exploitant ferroviaire, de diverses manières : *a minima*, en adoptant un système d'indexation du forfait avantageux pour elles, ou encore, en exigeant de l'exploitant une rétrocession convenue conventionnellement. Une approche en termes de transparence des coûts d'exploitation pourrait également aboutir à un partage des bénéfices des gains de productivité obtenus, dans la mesure où ils résultent, fondamentalement, des efforts combinés de l'exploitant et de l'AO visibles en particulier sur le dynamisme du trafic voyageurs.

5) La **modernisation du matériel roulant, traduction la plus évidente du fort engagement des AO régionales dans la politique de développement du TER**, est aisément perceptible dans le compte de surplus cumulé. Elle se traduit systématiquement par un double phénomène, une cession d'avantages par les collectivités publiques (d'un montant de 23,6 millions d'euros au titre des reprises de subvention) et une capture

d'héritages enregistrés comptablement au bénéfice de la SNCF (pour 16 millions d'euros au titre de l'amortissement de ces matériels).

L'augmentation du prix réel unitaire des amortissements (tableau 6.6) est un peu plus faible que la hausse du prix de la subvention de modernisation par caisse, en raison d'un effet retard<sup>711</sup>. L'engagement des Régions dans la modernisation du matériel roulant (traduit dans le poste "Collectivité – Subvention de modernisation") étant concomitant de la régionalisation, alors que les amortissements sont enregistrés par la SNCF pour tout le parc mis à disposition de l'activité TER. Nous observerons également que l'augmentation du prix moyen des amortissements s'accélère significativement (+12,5% en 2004 et +15,6% en 2005) suite à l'arrivée de nouveaux matériels financés par les Régions.

**Tableau 6.6 - Prix des amortissements par caisse active (en milliers d'euros 2002).**

|                                      | <b>2002</b>  | <b>2003</b>  | <b>2004</b>  | <b>2005</b>  | <b>2005 Base 100 : 2002 (*)</b> |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------------|
| <b>Alsace</b>                        | 21,64        | 22,54        | 22,80        | 24,31        | <b>112,3</b>                    |
| <b>Centre</b>                        | 19,22        | 23,30        | 29,19        | 32,86        | <b>170,9</b>                    |
| <b>Limousin</b>                      | 32,40        | 26,13        | 30,04        | 32,28        | <b>99,6</b>                     |
| <b>NPC</b>                           | 14,31        | 16,85        | 20,20        | 31,11        | <b>217,4</b>                    |
| <b>PDL</b>                           | 28,22        | 26,39        | 33,92        | 34,35        | <b>121,7</b>                    |
| <b>PACA</b>                          | 25,54        | 24,56        | 21,80        |              | <b>85,3</b>                     |
| <b>Rhône-Alpes</b>                   | 21,06        | 20,47        | 22,36        | 23,80        | <b>113,0</b>                    |
| <b>Moyenne annuelle non pondérée</b> | <b>23,20</b> | <b>22,89</b> | <b>25,76</b> | <b>29,78</b> | <b>131,5</b>                    |
| <b>Ecart-type</b>                    | <b>5,6</b>   | <b>3,1</b>   | <b>4,8</b>   | <b>4,2</b>   |                                 |

(\*) PACA : 2004, base 2002

**6) Les voyageurs bénéficient directement d'avantages de prix obtenus par la politique tarifaire menée par l'Etat et les Régions.** Il en résulte une baisse du prix moyen du vok pour un montant de surplus de 14,4 millions d'euros. Ce montant est bien supérieur à l'avantage net total perçu par la SNCF (en dehors de l'amortissement) qui est de 5,3 millions d'euros en valeur 2002.

**Tableau 6.7 - Prix des billets par millier de voyageur-km (euros 2002).**

<sup>711</sup> Cet "effet retard" s'explique de la manière suivante. Les reprises de subvention ne portent que sur le matériel roulant subventionné par les régions. Ce financement, récent, ne concerne donc pas l'ensemble du parc, alors que les amortissements concernent évidemment la totalité du parc de matériel roulant. Il résulte de cette situation un différentiel de progression entre les deux séries que nous avons qualifié d'effet retard, puisque désormais les Régions financent la totalité du nouveau parc TER.

|                                      | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2005 Base 100 : 2002 (*)</b> |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------------|
| <b>Alsace</b>                        | 60,0        | 59,7        | 59,5        | 59,9        | <b>99,8</b>                     |
| <b>Centre</b>                        | 67,7        | 67,6        | 61,5        | 65,1        | <b>96,2</b>                     |
| <b>Limousin</b>                      | 74,0        | 74,0        | 70,5        | 65,3        | <b>88,2</b>                     |
| <b>NPC</b>                           | 47,6        | 44,5        | 44,8        | 45,3        | <b>95,3</b>                     |
| <b>PDL</b>                           | 63,2        | 62,7        | 63,7        | 63,5        | <b>100,6</b>                    |
| <b>PACA</b>                          | 74,9        | 70,9        | 70,2        | ND          | <b>93,6</b>                     |
| <b>Rhône-Alpes</b>                   | 65,9        | 67,7        | 66,8        | 62,9        | <b>95,5</b>                     |
| <b>Moyenne annuelle non pondérée</b> | <b>64,7</b> | <b>63,8</b> | <b>62,4</b> | <b>60,3</b> | <b>95,6</b>                     |
| <b>Ecart-type</b>                    | 8,6         | 9,1         | 8,1         | 7,0         |                                 |

(\*) PACA : 2004, base 2002

Une vision en termes de "surplus élargi" du voyageur, incluant les effets du renouvellement du matériel roulant (avantages transférés au titre des amortissements) et les effets des incitations à la performance, les ferait alors bénéficier d'un avantage d'environ 24 millions d'euros. Le voyageur serait alors (bien après RFF cependant) le grand gagnant des premières années de la régionalisation ferroviaire. Ce résultat a-t-il été obtenu au prix d'une dérive des coûts en subventions publiques ?

7) La subvention d'équilibre d'exploitation normalisée<sup>712</sup> des collectivités publiques est globalement bien maîtrisée, alors qu'elle doit compenser l'effet de la hausse des péages et l'offre marginale souhaitée par les Régions, dont le coût est probablement en général supérieur au coût moyen. Le prix réel moyen de la subvention d'équilibre n'a augmenté sur la période que de 18% environ, et cette hausse se concentre sur l'année 2004 (année de hausse des péages). En 2005, le prix réel moyen de la subvention d'équilibre diminue (tableau 6.8). Ce mouvement de baisse se poursuit d'ailleurs pour les deux régions étudiées sur une période plus longue<sup>713</sup>.

**Tableau 6.8 - Prix de la subvention d'exploitation régionale d'équilibre normalisée par Tkm réalisé (euros 2002).**

|                                      | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b>  | <b>2005</b> | <b>2005 base 100 : 2002 (*)</b> |
|--------------------------------------|-------------|-------------|--------------|-------------|---------------------------------|
| <b>Alsace</b>                        | 8,06        | 7,77        | 9,55         | 8,86        | <b>109,9</b>                    |
| <b>Centre</b>                        | 5,37        | 5,79        | 6,96         | 6,73        | <b>125,3</b>                    |
| <b>Limousin</b>                      | 11,30       | 11,39       | 11,97        | 12,25       | <b>108,4</b>                    |
| <b>NPC</b>                           | 6,85        | 7,03        | 9,47         | 9,17        | <b>133,8</b>                    |
| <b>PDL</b>                           | 8,19        | 8,40        | 9,41         | 8,83        | <b>107,8</b>                    |
| <b>PACA</b>                          | 10,65       | 11,48       | 12,95        | ND          | <b>121,6</b>                    |
| <b>Rhône-Alpes</b>                   | 8,95        | 9,40        | 10,59        | 10,57       | <b>118,1</b>                    |
| <b>Moyenne annuelle non pondérée</b> | <b>8,48</b> | <b>8,75</b> | <b>10,13</b> | <b>9,40</b> | <b>117,8</b>                    |
| <b>Ecart-type</b>                    | 1,9         | 2,0         | 1,8          | 1,7         |                                 |

<sup>712</sup> Rappelons au lecteur que, pour normaliser les différents comptes de surplus, nous avons neutralisé certaines dépenses du compte de facturation SNCF-TER, en les déduisant à la fois des charges d'exploitation et des produits (en général de la subvention d'équilibre). Ce retraitement peut expliquer des écarts obtenus sur les prix unitaires calculés à partir des données comptables brutes.

<sup>713</sup> Voir Annexes du chapitre 6, annexe 6.3 et 6.5 en particulier.

(\*) PACA : 2004, base 2002

Cette maîtrise de la frontière de prix par les AO régionales est plus encore perceptible dans le fait que les avantages cédés au titre de la subvention d'exploitation sur l'ensemble de la période sont équivalents au total des avantages obtenus par RFF, respectivement 110,9 millions d'euros contre 110,6 millions d'euros. En dehors de ce choc des péages, les Régions n'ont donc guère été mises à contribution à leur insu. Cette observation nous a amené à recalculer la subvention d'équilibre d'exploitation normalisée des collectivités publiques par train-km, en la présentant hors péages RFF. Le résultat est particulièrement saisissant (tableau 6.9).

|                                      | 2002        | 2003        | 2004        | 2005        | 2005 Base 100<br>: 2002 (*) |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------|
| <b>Alsace</b>                        | 6,29        | 6,03        | 5,97        | 5,48        | 87,1                        |
| <b>Centre</b>                        | 3,13        | 3,51        | 3,51        | 3,39        | 108,2                       |
| <b>Limousin</b>                      | 10,40       | 10,50       | 10,21       | 10,50       | 100,9                       |
| <b>NPC</b>                           | 5,27        | 5,43        | 5,72        | 5,41        | 102,6                       |
| <b>PDL</b>                           | 7,17        | 7,39        | 7,14        | 6,66        | 92,9                        |
| <b>PACA</b>                          | 9,09        | 9,86        | 9,47        |             | 104,1                       |
| <b>Rhône-Alpes</b>                   | 6,86        | 7,28        | 7,18        | 7,11        | 103,6                       |
| <b>Moyenne annuelle non pondérée</b> | <b>6,89</b> | <b>7,14</b> | <b>7,03</b> | <b>6,42</b> | <b>99,9</b>                 |
| <b>Ecart-type</b>                    | 2,2         | 2,3         | 2,1         | 2,2         |                             |
| <b>Limousin (C1 fer uniquement)</b>  | 9,53        | 9,57        | 9,33        | 9,60        | 100,7                       |
| <b>Moyenne np. hors PACA</b>         | <b>6,52</b> | <b>6,69</b> | <b>6,62</b> | <b>6,42</b> | <b>99,2</b>                 |

*Tableau 6.9 - Prix de la subvention d'exploitation régionale d'équilibre normalisée hors péages RFF par Tkm réalisé (euros 2002).*

(\*) PACA : 2004, base 2002

**La subvention d'exploitation régionale d'équilibre normalisée hors péages RFF par Tkm réalisé en euros constants 2002 est globalement stable**, en moyenne, sur les 7 régions étudiées sur les 4 premières années de la régionalisation ferroviaire. Après avoir augmenté en 2003, elle s'inscrit dans une tendance à la baisse, le coût d'exploitation moyen du TER (hors investissement et hors péage) passant de 6,9 euros fin 2002 à 6,4 euros le Tkm en 2005. Pour deux régions, la baisse est particulièrement sensible, les PDL (-7% en 4 ans) et surtout, cas emblématique, l'Alsace (-13% entre 2002 et 2005). Seule la région Centre, qui partait d'une situation – anormalement – basse, connaît une hausse sensible, tout en restant la région TER la moins chère.

Nous noterons que pour les deux Régions étudiées sur l'ensemble de leur convention de 2002, le mouvement de baisse du coût réel du Tkm pour l'AO (hors péage et investissement) a été durable et significatif : -7% dans le cas de Rhône-Alpes et -6% pour le NPC.

Secondairement, nous observerons que la variabilité des niveaux de coûts d'exploitation TER pour les AO régionales est particulièrement forte. La subvention d'exploitation régionale d'équilibre normalisée hors péages RFF par Tkm va de 3 euros environ dans le Centre, à 5,5 euros environ dans le NPC, 7 euros en Rhône-Alpes et 9,5 euros dans le Limousin ou PACA.

**Cette baisse du coût d'exploitation pour l'AO, dans les régions expérimentatrices, est inattendue au regard des données globales concernant l'ensemble des Régions**

714

Levêque et Séguret (2007) évoquaient, pour les 20 régions TER, une augmentation sur la même période, le coût d'exploitation pour l'AO au train-km passant de 10,3 à 12,3 euros.<sup>715</sup> Les auteurs concluaient alors sur une proposition plutôt alarmiste en termes de soutenabilité financière de la politique TER :

***"[...] les coûts d'exploitation des TER n'ont au mieux pas bougé depuis le début de la régionalisation, quand ils n'ont pas augmenté dans certains cas. Le financement des services ferroviaires supplémentaires n'a pu être réalisé que par l'augmentation des budgets, faisant de la progression de la dépense publique le seul moteur de l'évolution de l'offre.", (Levêque et Séguret, 2007, p.16).***

L'actualisation de ces résultats, que nous avons réalisée<sup>716</sup>, confirme le constat de ces auteurs. Cette différence, absolument majeure, d'évolution de coût d'exploitation pour l'AO entre les régions expérimentatrices et la moyenne des régions doit être soulignée et **mise sur le compte du processus d'apprentissage**. Elle appellerait aussi une étude plus fine région par région, les détériorations dans certaines d'entre elles pouvant masquer de forts progrès dans d'autres. Mais cette étude, lourde en l'absence de base de données de gestion de l'activité TER, reste à conduire.

Au total, le "modèle économique SNCF-TER" né de la loi SRU, en ce début de la régionalisation du transport régional de voyageurs, tel que perceptible à travers les comptes de surplus sur la base du compte de facturation SNCF-TER et de l'échantillon des sept régions expérimentatrices, se résume en quatre propositions :

1) Le maintien du monopole d'exploitation de la SNCF ne s'est pas traduit pas une capture d'avantages à son profit. Les prix, en valeur constante, des charges d'exploitation facturées aux Régions ont plutôt tendance à se stabiliser, et parfois à se réduire.

2) Le vrai bénéficiaire d'avantages de prix a été RFF au travers de la seule hausse des tarifs des péages de 2004, ce qui ne signifie pas que l'équilibre économique de ce dernier soit d'ores et déjà acquis (Dehornoy, 2007).

3) Le volontarisme des Régions se trouve illustré par un transfert d'avantages au titre de la modernisation du matériel roulant qui, comptabilisés au bénéfice des voyageurs, représente pour eux un fort gain de surplus. Une vision dépassant le compte de facturation SNCF-TER ferait apparaître un effort, encore plus élevé, en intégrant le financement régional des gares et de l'infrastructure non pris en compte ici.

4) L'évolution de la subvention d'équilibre manifeste, en apparence, un engagement financier croissant des collectivités régionales dans cette politique, comme le révèlent toutes les études sur le sujet (Haenel, 2008 ; Levêque et Séguret, 2007 ; Favre-Bulle, 2004). Mais ces transferts sont, très généralement, la conséquence de la seule hausse des péages. Une perspective plus analytique, à partir du prix la subvention d'exploitation régionale d'équilibre

<sup>714</sup> Voir figure 7.1 *infra*.

<sup>715</sup> Notre méthodologie qui a, pour normaliser les différents comptes de surplus, neutralisé certaines dépenses du compte de facturation SNCF-TER, amène à un coût comparativement inférieur à celui calculé par cette étude. Cependant les différences restent au total faibles, et ne peuvent inverser le constat de baisse observée sur la plupart des régions de notre échantillon ni vraiment perturber la lecture des écarts entre régions.

<sup>716</sup> Annexe 6 – Indicateurs généraux de performance du TER.

normalisée hors péages RFF par Tkm, montre par contre un bon contrôle des Régions sur le coût d'exploitation hors péages, pour le moins pour les Régions expérimentatrices. Cela n'est pas contre pas vrai pour les autres Régions (Lévêque, 2008). La question de soutenabilité financière de la politique TER se pose donc, actuellement, en des termes bien différents selon les Régions.

Pouvons-nous affiner encore notre compréhension du "modèle économique" SNCF-TER ? Faut-il en particulier exclure l'année 2004 du calcul du compte de surplus cumulé ? Cette suggestion n'est pas recevable car 2004 est marquée par deux événements qu'il importe de ne pas extraire de l'analyse.

- Le choc prix des péages. Ne pas l'intégrer à l'analyse reviendrait à le considérer comme une erreur de l'histoire de la régionalisation ferroviaire, alors qu'il participe pleinement à la recherche des financements nécessaires à la réalisation des missions de RFF d'entretien et de développement du réseau ferré.
- Une rétrocession importante de surplus par la SNCF. La moindre réalisation en 2003 de l'offre de Tkm commandée (suite aux grèves) a apporté mécaniquement des avantages à la SNCF, que celle-ci a reperdue, en grande partie, en 2004.<sup>717</sup> Ne pas intégrer l'année 2004 reviendrait à attribuer à la SNCF un montant bien supérieur d'avantages à sa part réelle en moyenne sur la période (tableau 6.10).

**Tableau 6.10 – Avantages obtenus ou cédés par la SNCF au titre des charges d'exploitation.**

| <b>SNCF- C1 (en milliers d'euros)</b>          | <b>2002-2003</b> | <b>2003-2004</b>                               | <b>2004-2005</b> | <b>Somme par région</b> |
|------------------------------------------------|------------------|------------------------------------------------|------------------|-------------------------|
| <b>Alsace</b>                                  | 658              | 2 455                                          | 2 768            | 5 881                   |
| <b>Centre</b>                                  | -4 181           | 4 438                                          | 190              | 447                     |
| <b>Limousin</b>                                | -822             | 1 708                                          | -1 039           | -153                    |
| <b>NPC</b>                                     | -1 466           | 2 913                                          | 3 477            | 4 924                   |
| <b>PDL</b>                                     | -2 382           | 3 485                                          | 2 923            | 4 025                   |
| <b>PACA</b>                                    | -8 368           | 4 089                                          |                  | -4 279                  |
| <b>Rhône-Alpes</b>                             | -16 700          | 3 554                                          | -5 831           | -18 978                 |
| <b>Somme par année</b>                         | -33 262          | 22 641                                         | 2 488            | -8 133                  |
| <b>(+) : Apporteur de surplus (Ressources)</b> |                  | <b>(-) : Bénéficiaire de surplus (Emplois)</b> |                  |                         |

Quelle solution nous reste t-il alors pour parfaire notre connaissance du "modèle économique" SNCF-TER ? On pourrait considérer le compte de surplus 2005 comme traduisant une situation stabilisée des frontières de prix. Cette solution ne peut être retenue, car les comptes de surplus annuels sont l'objet de variations fortes qui imposent de n'en fonder les interprétations que sur des périodes suffisamment longues. En outre, quatre ans seulement après le début du conventionnement, les effets d'apprentissage et d'expériences ne se sont pas encore tous révélés.

C'est pourquoi nous opterons pour l'analyse en profondeur de deux des plus grandes régions TER, le Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes, que nous suivrons sur la totalité de leur premier conventionnement.

## **2. Etude approfondie de deux régions TER clés : le Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes**



Le "modèle économique" SNCF-TER décrit précédemment peut-il gagner encore en précision ou sera-t-il remis en question par l'étude sur une plus longue période ? Nous répondrons à cette interrogation par l'examen des comptes de surplus de deux régions TER clés, le Nord-Pas-de-Calais (NPC) et Rhône-Alpes, sur l'ensemble de leur conventionnement (2002-2007/2006).

## **2.1. Le TER dans la région Nord-Pas-de-Calais : forte relance de l'offre et maîtrise des coûts d'exploitation, mais attente de réponse du trafic**

Pourquoi retenir le Nord-Pas-de-Calais (NPC) ? Cette région est une région majeure au regard de la problématique du transport ferroviaire de voyageurs pour quatre raisons au moins.

Par l'ancienneté du partenariat entre la Région NPC et la SNCF tout d'abord : le NPC fait figure de pionnier par la signature d'une convention de partenariat, dès 1978, visant à redynamiser le rail (et l'industrie ferroviaire très présente dans cette région) dans un contexte général de déclin du chemin de fer. Ce volontarisme de la Région NPC en faveur du TER est perceptible par son caractère précurseur en termes de tarification et de système billettique, mais aussi de cadencement, de suivi de la qualité ou d'approche intermodale (Percheron, 2004).

Par la densité de l'offre ensuite : le réseau ferroviaire y est un des plus maillés de la métropole, avec une densité d'offre par km<sup>2</sup> particulièrement élevée, de 0,79, contre 0,48 en Rhône-Alpes et 0,5 en PACA<sup>718</sup>.

Par l'importance de son trafic : le NPC est en France (hors Ile de France) la deuxième région TER en termes de trafic après Rhône-Alpes, avec plus de 11% du trafic régional en 1997, 9.6% en 2001 et plus de 851 millions de vok en 2001 (1 062 millions en 2007). Le TER joue dans cette région densément peuplée, très urbaine et de faible superficie un rôle majeur dans le système de mobilité.

Enfin, par la volonté de cette Région, plus marquée qu'ailleurs, d'améliorer la qualité de service rendue aux usagers du rail avec l'accent mis sur la régularité et la sécurité. Plusieurs dispositions de la Convention TER vont dans ce sens<sup>719</sup> et tendent à inciter financièrement la SNCF à réaliser les niveaux d'objectifs prescrits ; un observatoire de la qualité a été instauré ; un coûteux programme de renouvellement du matériel roulant a été entrepris sur fonds propres ; un des tous premiers systèmes d'information dynamique des voyageurs a été mis en place ; enfin, la Région s'inscrit dans une démarche continue de réorganisation de l'offre visant un aménagement plus équilibré du territoire et une exigence d'amélioration de la qualité de service produit.

Ces ambitions et ces objectifs de la Région NPC concernant sa politique TER sont-ils perceptibles au travers des comptes de surplus ? Le cadre législatif retenu par la loi SRU, qui place les Régions face au double monopole de la SNCF et de RFF, permet-il à cette Région, en tant qu'autorité organisatrice de transport, de contrer les pouvoirs de marché de ses prestataires ? La gouvernance TER qui résulte de ce cadre contractuel conduit-elle à des gains d'efficacité favorables aux collectivités publiques et aux voyageurs ?

<sup>718</sup> Desmaris (2003). Si l'on considère en indice base 100 la moyenne des régions expérimentatrices, en 2001, le NPC est à 222, Rhône-Alpes à 134 et PACA à 71. Seule l'Alsace connaît une densité d'offre plus élevée en 2001.

<sup>719</sup> Plusieurs clauses de la Convention TER du NPC de 2002 témoignent de cette priorité donnée à l'amélioration de la qualité de service (niveaux comparativement élevés des objectifs retenus, organisation précise d'un service minimum, projet d'indemnisation des voyageurs pénalisés par l'absence de service, fortes pénalités encourues pour non-réalisation de l'offre). Voir Desmaris (2004).

### 2.1.1. Les comptes de surplus annuels SNCF-TER du NPC de 2002 à 2007

Pour répondre à ces questions majeures, nous avons suivi cette Région sur toute la durée de sa convention TER (de janvier 2002 à décembre 2007), soit sur cinq comptes de surplus<sup>720</sup>. Cette durée, longue et cohérente en terme contractuel, laisse supposer une forte robustesse aux résultats obtenus (tableau 6.11).

| SNCF-TER NPC<br>(en milliers euros 2002)                               | 2002-2003 | 2003-2004  | 2004-2005 | 2005-2006 | 2006-2007 | Somme<br>2002-2005 | Moyenne<br>2002-2005 | Somme<br>2002-2007 | Somme<br>2002/2007<br>hors 2004 |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|--------------------|----------------------|--------------------|---------------------------------|
| Variation de productivité (SPG)                                        | 828,88    | -3 518,82  | -879,37   | 8 624,52  | 48,87     | -3 487,11          | -1 155,70            | 3 204,07           | 8 730,89                        |
| SNCF - Charges forfaitisées C1                                         | -1 486,48 | 2 808,31   | 3 477,38  | -2 488,42 | -725,75   | 4 830,17           | 1 808,72             | 1 805,00           | -1 204,30                       |
| SNCF - Remunération Exploitant                                         | 0,00      | 0,00       | 0,00      | 0,00      | 0,00      | 0,00               | 0,00                 | 0,00               | 0,00                            |
| SNCF - Incitations financières à la performance                        | 1 853,16  | 123,36     | -229,05   | 128,86    | -79,51    | 1 747,47           | 582,48               | 1 797,62           | 1 674,26                        |
| SNCF - Amortissement matériel roulant                                  | -958,20   | -1 383,32  | -4 429,02 | -414,84   | -2 075,94 | -8 750,54          | -2 250,18            | -8 241,12          | -7 877,80                       |
| SNCF Prêteurs - Charges financières                                    | 229,92    | 72,59      | 295,37    | 305,52    | 311,75    | 596,88             | 199,98               | 1 214,15           | 1 141,58                        |
| RFF - Péages                                                           | -174,71   | -24 808,40 | -85,65    | 735,49    | -12,51    | -25 086,87         | -8 355,66            | -24 354,08         | 452,31                          |
| Voyageurs - Recettes commerciales                                      | -2 814,47 | 288,73     | 451,17    | -2 240,53 | 3 888,99  | -1 883,58          | -821,18              | -405,10            | -704,83                         |
| Collectivités - Subvention exploitation nette                          | 1 890,41  | 29 043,19  | -3 703,00 | -774,40   | -5 700,32 | 26 230,80          | 8 743,53             | 19 755,89          | -9 287,30                       |
| Collectivités - Compensations tarifaires                               | -100,66   | -1 064,86  | 1 088,98  | -2 272,54 | 3 067,75  | -875,83            | -281,88              | -30,43             | 1 784,53                        |
| Collectivités - Subvention modernisation matériel roulant (Quote-part) | 735,07    | 541,03     | 4 814,48  | 1 086,44  | 1 883,88  | 5 380,58           | 1 786,88             | 8 338,71           | 7 788,88                        |
| Collectivités - Taxe professionnelle                                   | 178,09    | -337,91    | -602,08   | -568,41   | -364,43   | -751,08            | -253,98              | -1 035,72          | -1 497,80                       |
| Total compte de surplus                                                | -0,00     | -0,00      | -0,00     | 0,00      | 0,00      | -0,00              | -0,00                | -0,00              | 0,00                            |
| Taux de surplus (STD) en %                                             | 3,5       | 20,8       | 5,3       | 4,3       | 4,3       |                    | 9,8                  | 7,6                | 4,3                             |
| STD en milliers euros 2002                                             | 5 213,87  | 31 889,21  | 9 928,36  | 8 880,93  | 8 978,85  | 47 031,44          | 15 677,15            | 64 891,22          | 33 092,01                       |
| (+) : Apporteur de surplus (Ressources)                                |           |            |           |           |           |                    |                      | 12 978,24          | 8 250,56                        |
| (-) : Bénéficiaire de surplus (Emplois)                                |           |            |           |           |           |                    |                      |                    |                                 |
|                                                                        |           |            |           |           |           |                    |                      | Valeurs moyennes   |                                 |

Tableau 6.11 – Comptes de surplus SNCF-TER pour la région Nord-Pas-de-Calais.

Que pouvons-nous observer à la lecture de ces cinq comptes de surplus successifs ?<sup>721</sup>  
Quelles sont les constantes révélatrices du "modèle économique SNCF-TER" de la Région NPC ?

1) Le compte de surplus de l'année 2004 diffère significativement de tous les autres et se caractérise par un vaste mouvement de transferts entre les collectivités publiques et RFF. RFF obtient plus de 24,7 millions d'euros d'héritages, alors que les Collectivités cèdent,

<sup>720</sup> Le calcul de ces résultats n'a été possible que par une collaboration constante et confiante des responsables TER de cette Région au regard de notre étude.

<sup>721</sup> Nous remarquons que le montant du surplus total distribuable (STD) de la période (pour le NPC, 2002-2007) est différent selon qu'on le calcule directement à partir des variations globales sur la période (compte de surplus cumulé), ou à partir de la somme des surplus distribués chaque année. Dans le premier cas, on trouve 35 916 milliers d'euros, dans le second cas, 64 891 milliers d'euros. Le surplus obtenu à partir des variations globales sur la période est forcément plus faible, du fait qu'un même partenaire peut se trouver, selon les années, apporteur ou receveur de surplus. Dans le cas du NPC, cela est particulièrement vrai pour le poste « SNCF – Charges forfaitisées C1 ». Le solde net obtenu à partir du compte de surplus cumulé est de 1 605 milliers d'euros. Une lecture par les comptes annuels montre que la SNCF apporte du surplus sur deux années (pour 6 387 milliers d'euros) et en obtient sur trois années (pour 4 681 milliers d'euros). La somme algébrique écrase ces variations annuelles.

plus de 27,9 millions d'euros au titre de la subvention d'exploitation. Le taux de surplus total distribué est alors de presque 21%, ce qui signifie que plus d'un euro sur cinq du compte de facturation SNCF-TER de 2003 a changé de bénéficiaire au cours de l'année 2004. La hausse des péages se concentre sur la seule année 2004. Le prix moyen des péages par Tkm réalisé est stable en 2006 et 2007 à 3.7 euros constants (contre 3.75 en 2004). Ce choc péage va profondément modifier la structure du compte SNCF-TER : alors que les péages en représentaient 10,8% en 2003 en NPC, la part de RFF passe à 22,3% en 2004, pour redescendre à 21,5% en 2007. Hors 2004, le taux de surplus total disponible (STD) est plutôt faible : il est compris entre 3,4% et 4,3%.

2) Résultat essentiel, la **Région NPC capte du surplus à partir du compte 2005, au seul titre de la subvention d'exploitation**. Ce résultat nous semble traduire une gouvernance maîtrisée de sa contractualisation SNCF-TER, en dépit d'un volontarisme exemplaire en matière d'offre. Cet avantage obtenu par la Région est, par contre, largement rétrocédé au titre de la modernisation du matériel roulant (tout en conservant un solde légèrement positif à compter de 2006).

3) L'analyse des postes afférant au **matériel roulant affiche une double constante** : les Collectivités cèdent régulièrement un "avantage" (élévation du prix unitaire de la subvention de modernisation du matériel roulant) à la SNCF, propriétaire théorique du parc, qui elle, obtient symétriquement un "avantage" (augmentation du prix par caisse des amortissements).

4) Portant sur de moindres montants, mais également moins interprétables, les collectivités publiques obtiennent un avantage au titre de la taxe professionnelle, et l'opérateur ferroviaire, la SNCF cède un avantage au titre des charges financières afférentes au matériel roulant mis à disposition des Régions et financé par elles<sup>722</sup>.

Les résultats annuels, au-delà de ces constantes, sont assez différents les uns des autres et rendent difficiles une interprétation globale. De ce fait, pour prolonger l'analyse, nous aurons recours à un compte de surplus cumulé.

### **2.1.2. Le compte de surplus SNCF-TER du NPC cumulé de 2002 à 2007 : une image synthétique des transferts**

Nous avons établi le compte de surplus cumulé de 2002 à 2007 dans l'espoir d'obtenir une image synthétique des transferts et des modifications des termes de l'échange à l'œuvre (figure 6.3 *infra*).

---

<sup>722</sup> Cet écart sur prix est probablement peu significatif dans le sens où la clé retenue dans pour la décomposition prix/volume est le nombre de caisses en circulation, faute d'avoir pu obtenir de la SNCF les données de gestion pertinentes.

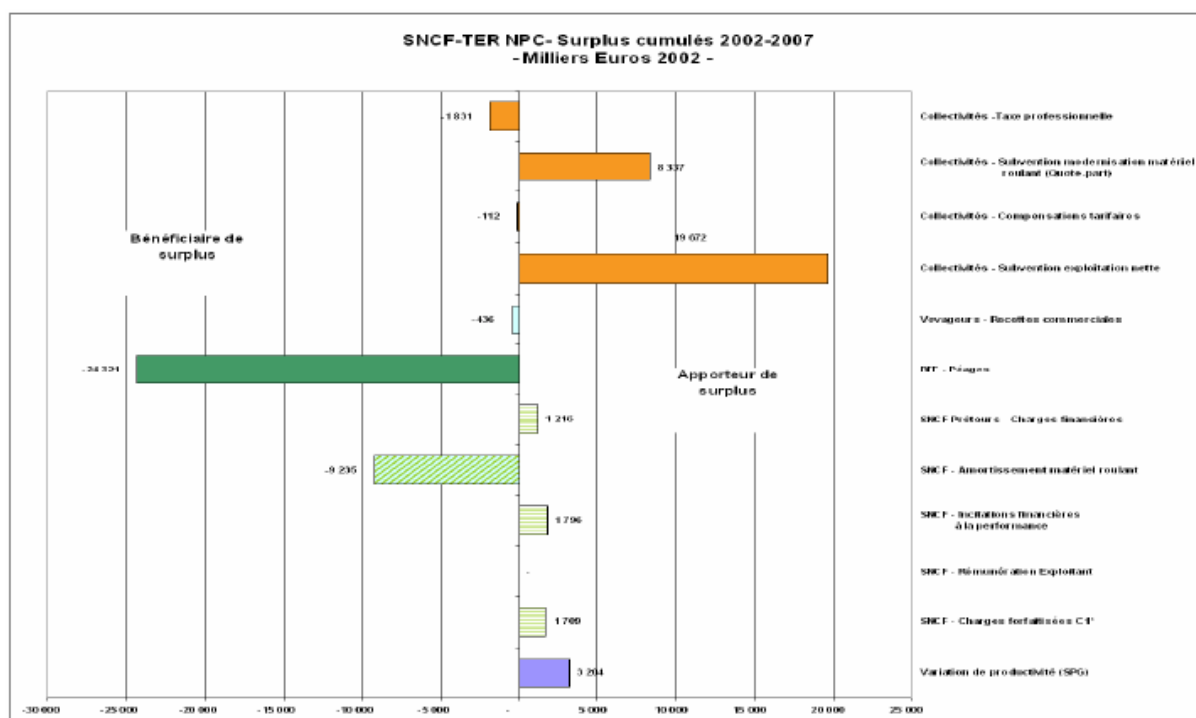


Figure 6.3 - Comptes de surplus cumulés 2002-2007 SNCF-TER pour la région NPC.

Ce compte nous semble livrer cinq enseignements particulièrement significatifs.

1) Le surplus de productivité globale des facteurs (SPG) apparent de l'exploitant ferroviaire en NPC est faible : il est de 0,22% en moyenne sur la totalité période et, cas unique de l'échantillon, il est même négatif en 2004 et 2005 (tableau 6.14). La conséquence en est un jeu de transfert de surplus à "somme nulle" : les "avantages distribués" à certains acteurs ne peuvent correspondre qu'à des "avantages cédés" par d'autres. Ce résultat, atypique, nous semble être la résultante de la volonté particulière de cette Région NPC de fonder l'attractivité du TER sur une forte relance de l'offre de train-kilomètre, supérieure du double à celle effectuée en moyenne dans les régions expérimentatrices, respectivement 31,2% contre 16,2%<sup>723</sup>. Le trafic, quant à lui, a augmenté, mais moins rapidement que l'offre, dégradant mécaniquement l'indicateur de productivité. L'augmentation du trafic se situe sur la période 2001-2007 à un niveau légèrement inférieur à la moyenne observée sur les sept régions test<sup>724</sup>.

2) Les collectivités publiques cèdent d'importants avantages pour 19,7 millions d'euros en valeur 2002 et subissent une augmentation significative du prix de la subvention d'exploitation, de plus de 26% en valeur réelle. Cette situation place le NPC comme la Région qui a fourni le plus gros effort de toutes en la matière : le prix de la contribution régionale d'équilibre de l'exploitation passe de 6,8 euros par Tkm à charge réalisés en 2002 à 8,7 euros constants fin 2007 (tableau 6.8). Cet avantage cédé par la Région NPC s'explique uniquement par les avantages obtenus par RFF suite aux hausses de péages (figure 6.2) faisant de cette région celle qui enregistre la hausse des péages la plus conséquente de toutes les régions expérimentatrices (tableau 6.3). En dehors de cette incidence du prix des péages, l'évolution de la subvention d'exploitation a été, en revanche,

<sup>723</sup> Voir Annexe – Indicateurs généraux de performance TER.

<sup>724</sup> Voir Annexe – Indicateurs généraux de performance TER.

particulièrement bien maîtrisée puisque nous observons que l'avantage total cédé par la Région, de 19,7 millions d'euros, est inférieur aux avantages obtenus par RFF, de 24,3 millions d'euros.

3) L'effort de modernisation du parc de matériel roulant mené par la collectivité régionale NPC est manifeste dans le compte de surplus. Il donne lieu à un transfert cumulé de 8 à 9 millions d'euros. Ainsi, la Collectivité concède une augmentation du prix moyen de la subvention de modernisation du matériel roulant (et cède 8,3 millions d'euros), alors que la SNCF enregistre comptablement une hausse du prix moyen par caisse de 9,2 millions d'euros. Ce transfert d'avantages se concentre sur l'année 2004 (tableau 6.11, *supra*) qui est marquée par l'arrivée de 28 caisses supplémentaires, portant le parc de cette Région à 406 caisses.

4) Un quatrième résultat peut être mis en avant. Contrairement à ce que la théorie économique pouvait laisser entendre, la SNCF ne semble pas avoir pu déployer d'attitudes opportunistes particulièrement profitables ; elle cède même des avantages à la Région sur le forfait de charges C1. Le prix réel moyen par Tkm réalisé des charges facturés par la SNCF à la Région pour l'exécution du service TER a continuellement baissé sur la période de la convention (sauf en 2003, en raison d'une moindre réalisation de l'offre suite à un mouvement de grève déjà signalé) passant de 11,8 euros fin 2002 à 11,68 euros, en valeur constante, fin 2007 (tableau 6.4, *supra*).

5) Enfin, le dispositif contractuel de cette région visait à inciter financièrement l'opérateur à réaliser les objectifs de qualité assignés par l'AO.<sup>725</sup> Il semble que la SNCF n'a pas complètement réussi à surmonter ce défi. Elle est tenue, au regard de l'insuffisance de résultat en matière de qualité produite, de concéder des avantages à la Région pour un montant cumulé de 1,8 millions d'euros (SNCF – Incitations financières à la performance). Comparativement, cette perte de surplus en matière de qualité de service correspond à ce que l'opérateur ferroviaire a su obtenir comme avantage de la Région sur le forfait de charges forfaitisés. Au total, le bilan consolidé de la SNCF est globalement neutre (si l'on fait abstraction des amortissements).

Et les voyageurs dans ce "jeu entre les hommes" ? La structure du compte de facturation SNCF-TER et la nature des acteurs retenus en première hypothèse ne permettent guère d'identifier les gains éventuels de ce bénéficiaire ultime de ce service public de transport. En effet, les voyageurs n'apparaissent que par le poste "Recettes commerciales" : ces dernières, hors tarifs spéciaux, donnent lieu à une réglementation par le Ministère et n'évoluent guère différemment de l'indice général des prix. Par conséquent, les voyageurs obtiennent peu d'avantages en termes de prix et n'apparaissent quasiment pas dans nos comptes de surplus, 0,4 millions d'euros constants pour le NPC de 2002 à 2007 (tableau 6.11). Ce qui est dérisoire. D'où le regroupement suggéré par l'hypothèse de "surplus élargi" des voyageurs.

### 2.1.3. Une estimation du "surplus élargi" des voyageurs pour la région NPC

<sup>725</sup> Les comptes de facturation SNCF-TER montrent que la SNCF est régulièrement redevable à la Région NPC de pénalités, tant pour la non-réalisation des objectifs recettes de trafic, que pour la non-réalisation des objectifs de qualité et notamment de niveau d'offre et de régularité. Sur l'année 2007, ces montants de pénalités sont respectivement de 1,339 millions d'euros courants et de 1,074 millions d'euros courants, soit au total 2,413 millions d'euros qui équivalent à 1,5% du montant des charges d'exploitation C1 (dites D1 en NPC).

Nous supposons crédible de mesurer le surplus total obtenu par les voyageurs par l'addition de trois types d'avantages, nous parlerons alors de "surplus élargi" des voyageurs. Ce dernier comprend les héritages suivants :

- "Voyageurs – Recettes commerciales" : toute baisse du prix moyen des billets au vok sera considérée comme un avantage obtenu par les voyageurs.
- "SNCF – Incitations à la performance" (ou IFP) : toute hausse du prix moyen par Tkm des IFP gagnée par la SNCF, suite à une amélioration de la réalisation des objectifs (recettes ou qualités) assignés par la Région, sera interprétée comme un avantage obtenu par les voyageurs. Cette composante traduit, bien partiellement, l'effet qualité<sup>726</sup> dont bénéficient les passagers suite aux efforts menés dans cette direction par l'exploitant.
- "SNCF – Amortissement du matériel roulant" : toute hausse du prix moyen par caisse des amortissements, enregistrée comptablement au profit de la SNCF, sera supposée traduire un gain de confort (voire de régularité) au bénéfice *in fine* des voyageurs. La qualité du matériel roulant est un élément objectif de la satisfaction des voyageurs et du regain d'attractivité des TER. En outre, la modernisation et la rénovation du matériel roulant résulte de la volonté particulière des Régions qui en font un des facteurs premiers de leur politique de développement du TER.

La prise en compte de ces trois éléments, pour le calcul du "surplus élargi" des voyageurs, constituera notre hypothèse H2. Une autre hypothèse, dite H3, ne considérera que les avantages liés aux billets et à la modernisation du matériel roulant, partant du principe qu'en ces toutes premières années de convention, les IFP viennent restreindre le surplus obtenu par les voyageurs.

| <b>TER Nord Pas de Calais<br/>"Surplus élargi" des voyageurs<br/>(en milliers d'euros 2002)</b> | <b>2002-2003</b> | <b>2003-2004</b> | <b>2004-2005</b> | <b>2005-2006</b> | <b>2006-2007</b> | <b>Somme<br/>2002-2007</b>              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------------------------|
| Voyageurs - Recettes commerciales (Billets)                                                     | -2 614,47        | 289,73           | 451,17           | -2 240,53        | 3 688,89         | -405,10                                 |
| SNCF - Amortissement matériel roulant (MR)                                                      | -868,20          | -1 363,32        | -4 428,02        | -414,84          | -2 075,94        | -9 241,12                               |
| SNCF - Incitations financières à la performance (IFP)                                           | 1 053,18         | 123,38           | -229,05          | 129,98           | -79,81           | 1 797,62                                |
| Surplus élargi H2 (Billets + MR + IFP)                                                          | -1 719,50        | -946,23          | -4 206,91        | -2 525,20        | 1 543,25         | -7 848,59                               |
| Surplus élargi H3 (Billets + MR)                                                                | -3 572,66        | -1 083,59        | -3 977,85        | -2 655,17        | 1 623,08         | -9 646,22                               |
| <b>"Surplus élargi" des voyageurs<br/>(en % du surplus total disponible)</b>                    |                  |                  |                  |                  |                  | <b>Moyenne<br/>2002-2007</b>            |
| Surplus élargi H2 en % du STD                                                                   | -33,0            | -2,9             | -42,4            | -28,4            | 17,2             | 12,1                                    |
| Surplus élargi H3 en % du STD                                                                   | -68,5            | 3,3              | -40,1            | -29,9            | 18,1             | 14,9                                    |
| (+) : Apporteur de surplus (Ressources)                                                         |                  |                  |                  |                  |                  |                                         |
|                                                                                                 |                  |                  |                  |                  |                  | (-) : Bénéficiaire de surplus (Emplois) |
| H4 (Billets, MR avec reprise Subvention) en milliers €                                          | -2 849,54        | -241,29          | -4 163,31        | -3 335,97        | 1 845,30         | -8 744,81                               |
| H4 (Billets, MR avec subvention) en % STD                                                       | -54,7            | -0,8             | -41,9            | -37,6            | 20,6             | -13,5                                   |

*Tableau 6.12 - Estimation du "surplus élargi" des voyageurs pour la région NPC.*

Dans le cas du NPC, alors que le surplus des voyageurs, estimé par les seules baisses moyennes de prix des billets au vok, n'était que 0,4 million d'euros, la prise en compte des IFP et de la modernisation du matériel roulant amène l'ensemble des avantages obtenus

par les voyageurs à 7,9 millions d'euros en valeur constante. Cet avantage global concédé aux voyageurs représente alors 12% environ du surplus total distribué (tableau 6.12, H2). Ce surplus est très inégal selon les années : il a atteint 68% en 2003 et 40% en 2005, année où le bénéfice obtenu par les voyageurs de la régionalisation ferroviaire est, dans cette région, considérable.

Quelle est la contribution relative de chacune des trois composantes à ce "surplus élargi" des voyageurs (tableau 6.12) ? La modernisation du matériel roulant lui apporte, de très loin, la principale contribution avec 9,2 millions euros. Les baisses tarifaires ne jouent que très marginalement (0,4 millions d'euros) et les IFP, quant à elles, contribuent à minorer cet avantage des voyageurs (-1,8 millions d'euros). Cela signifie que sur ce début de la régionalisation ferroviaire, le déficit de qualité produite joue négativement sur les surplus transférés aux passagers comme l'indique le résultat du calcul du "surplus élargi" des voyageurs si l'impact des IFP avait été neutralisé (hypothèse H3).

Il sera intéressant de mesurer ce que pourra apporter au "surplus élargi" des voyageurs un niveau de qualité produite conforme aux objectifs assignés par l'autorité organisatrice.

En définitive, deux visions du compte de surplus SNCF-TER NPC sont possibles. La première, couvrant toutes les années de la Convention TER de 2002, met en lumière de considérables transferts de surplus au bénéfice de RFF, suite aux chocs péages subis par les collectivités publiques<sup>727</sup>. La seconde lecture, hors 2004, révèle un modèle économique SNCF-TER plutôt performant : la forte stabilité des frontières de prix est couplée à une réelle performance de l'opérateur ferroviaire historique en termes de maîtrise de l'évolution du coût d'exploitation (plus qu'en termes de qualité produite) au bénéfice du commanditaire du service, la Région NPC, mais également *in fine* des voyageurs (cf. surplus élargi).

Au total, pour la Région NPC, particulièrement volontariste en matière d'offre<sup>728</sup>, nous parlerons d'un pari régional gagnant en termes d'exploitation. Ce succès sera totalement complet quand cette hausse de l'offre s'accompagnera d'une élévation du trafic plus soutenue<sup>729</sup>. La poursuite de l'effort de modernisation du parc de matériel roulant<sup>730</sup>, tout comme les gains de qualité sur le service sollicités par la Région, devraient probablement jouer dans ce sens.

## 2.2. Le TER dans la région Rhône-Alpes : relance du trafic et des gains de productivité au bénéfice de l'opérateur et des voyageurs

Intéressons-nous maintenant à la région Rhône-Alpes, la plus importante des vingt régions TER avec plus de 2 118 millions de Vok en 2007, soit 18,3% du total métropolitain. Cette Région est, pour la SNCF, une région majeure porteuse du plus gros budget TER de France, 460 millions d'euros de facturation en 2006 (contre 225 millions pour le NPC). L'étude de

<sup>727</sup> Nous rappelons que les Régions, face à cette hausse des péages de RFF, validée par l'Etat et sans concertation des intéressées (contrairement aux dispositions de l'article 132 de la loi SRU), avaient su, suite à une forte mobilisation, obtenir une compensation de cette hausse, conformément aux dispositions prévues par la loi SRU (art. 125).

<sup>728</sup> Nous observerons que c'est la région NPC qui a le plus augmenté son offre kilométrique de service ferroviaire TER sur la période allant de fin 2001 à la fin de 2007, 31,2%, contre 12,7% en Rhône-Alpes ou 16,2% en moyenne dans les sept régions expérimentatrices. Voir Annexe 1.

<sup>729</sup> Le trafic TER NPC a connu une augmentation de 27% (mesuré en termes de voyageur-km fer et route) totalement similaire à la moyenne observée sur les vingt régions TER concernées par la loi SRU. Voir Annexe – Indicateurs généraux de performance TER.

<sup>730</sup> Il semblerait qu'il faille attendre 2012 en NPC pour que 100% des matériels roulants aient pu être renouvelés, tout comme en Rhône-Alpes, qui sont deux régions à s'être lancées précocement dans la régionalisation ferroviaire (Laval, 2008, p. 54).



cette région apporte t-elle des conclusions similaires ou différentes de celles observées dans le cas du NPC ?

### 2.2.1. Le compte de surplus SNCF-TER de Rhône-Alpes cumulé de 2002 à 2006 : révélateur de spécificités régionales

L'observation des comptes de surplus SNCF-TER sur l'ensemble de la période de conventionnement 2002-2006 livre plusieurs enseignements (tableau 6.13).

| SNCF-TER Rhone-Alpes<br>(en milliers euros 2002)                          | 2002-2003  | 2003-2004  | 2004-2005 | 2005-2006 | Somme<br>2002-2005 | Moyenne<br>2002-2005 | Somme<br>2002-2006 | Somme 2002-<br>2006 hors<br>2004 |
|---------------------------------------------------------------------------|------------|------------|-----------|-----------|--------------------|----------------------|--------------------|----------------------------------|
| Variation de productivité (SPG)                                           | 3 389,80   | 2 850,38   | 10 838,18 | 8 081,18  | 17 277,12          | 5 759,04             | 25 358,28          | 22 407,82                        |
| SNCF - Charges forfaitisées C1                                            | -16 700,20 | 3 338,08   | -5 831,21 | -231,82   | -19 183,95         | -6 387,78            | -18 425,16         | -22 763,24                       |
| SNCF - Remunération Exploitant                                            | -1 549,38  | -294,08    | -228,52   | -217,99   | -2 070,97          | -680,32              | -2 349,36          | -2 054,88                        |
| SNCF - Incitations financières<br>à la performance                        | 479,01     | 894,81     | 4 543,34  | 1 932,95  | 5 916,16           | 1 972,05             | 7 849,11           | 8 954,31                         |
| SNCF - Amortissement matériel roulant                                     | 483,88     | -1 542,82  | -1 324,21 | -4 585,65 | -2 383,13          | -784,38              | -8 988,78          | -8 425,87                        |
| SNCF Prêteurs - Charges financières                                       | 642,80     | -148,57    | 528,52    | 241,88    | 822,55             | 307,52               | 1 184,43           | 1 313,00                         |
| RFF - Passages                                                            | -730,59    | -26 817,70 | -1 306,50 | -85,46    | -30 060,88         | -10 321,28           | -31 050,34         | -2 141,64                        |
| Voyageurs - Recettes commerciales                                         | 2 919,82   | -1 851,34  | -7 178,22 | -4 311,94 | -9 050,15          | -1 550,25            | -10 222,59         | -8 571,34                        |
| Collectivités - Subvention exploitation nette                             | 8 814,72   | 26 138,89  | -432,02   | -7 543,85 | 38 122,80          | 12 040,87            | 28 578,75          | 1 838,88                         |
| Collectivités - Compensations tarifaires                                  | 903,42     | -448,24    | -1 338,84 | 2 329,44  | -844,46            | -314,82              | 1 384,98           | 1 894,22                         |
| Collectivités - Subvention modernisation<br>matériel roulant (Quota-part) | 677,84     | 580,04     | 3 855,44  | 4 446,85  | 5 113,32           | 1 704,44             | 8 560,17           | 8 880,13                         |
| Collectivités - Taxe professionnelle                                      | -279,83    | -1 458,35  | -2 188,04 | 74,42     | -3 943,23          | -1 315,08            | -3 870,81          | -2 371,48                        |
| Total                                                                     | 0,00       | 0,00       | -0,00     | 0,00      | -0,00              | -0,00                | 0,00               | 0,00                             |
| Taux de surplus (STD) en %                                                | 5,5        | 9,7        | 5,0       | 4,2       |                    | 6,7                  | 6,1                | 4,9                              |
| STD en milliers euros 2002                                                | 19 268,00  | 34 503,18  | 19 865,47 | 17 166,70 | 73 636,65          | 24 545,55            | 90 743,35          | 56 240,17                        |
| (+) : Apporteur de surplus (Ressources)                                   |            |            |           |           |                    |                      | 22 485,84          | 18 746,72                        |
| (-) : Bénéficiaire de surplus (Emplois)                                   |            |            |           |           |                    |                      |                    |                                  |
|                                                                           |            |            |           |           |                    |                      | Valeurs moyennes   |                                  |

*Tableau 6.13 - Comptes de surplus SNCF-TER pour la région Rhône-Alpes.*

1) Ce qui distingue le plus le compte de surplus TER de Rhône-Alpes est l'importance des gains de productivité globale des facteurs, de très loin, les plus élevés des régions expérimentatrices. Le taux de productivité globale (SPG) est de 1,5% en moyenne de 2002 à 2005, contre 0,2%-0,3% en général ailleurs (tableau 6.14). L'explication de cette performance réside très clairement dans le dynamisme exceptionnel de la fréquentation dans cette région associée à une évolution très mesurée de l'offre kilométrique : l'augmentation du trafic TER en Rhône-Alpes est une des plus rapides, en particulier à partir de 2005, avec 38,6% de hausse cumulée entre fin 2001 et fin 2007 (contre 27,8% en moyenne des régions expérimentatrices). Sur la même période, l'offre de Tkm fut bien maîtrisée : elle augmente de 12,9% en Rhône-Alpes contre 16,2% en moyenne sur l'échantillon<sup>731</sup>. La conséquence de ces gains de productivité est primordiale, elle autorise un fort niveau de surplus distribuable, sans nécessairement avoir à obtenir du surplus aux dépens d'autres agents. Le surplus distribuable né des gains de productivité en Rhône-Alpes correspond à 25,4 millions d'euros, soit 28% du STD cumulé 2002-2006. Cela est

<sup>731</sup> Voir Annexe – Indicateurs généraux de performance TER.



considérable, sachant qu'en moyenne sur la période 2002-2005, le SPG ne représente que 5% du STD sur les 7 régions étudiées<sup>732</sup>.

**Tableau 6.14 - Taux de surplus global de productivité (SPG) en % (1).**

| Régions expérimentatrices     | 2003   | 2004   | 2005   | 2006 | 2007 | Moyenne régionale 2002-2005 | Moyenne régionale 2002-2006 ou 2007 |
|-------------------------------|--------|--------|--------|------|------|-----------------------------|-------------------------------------|
| Alsace                        | 1,54   | - 1,03 | 0,28   | ND   | ND   | 0,27                        |                                     |
| Centre                        | 0,81   | 0,43   | - 0,66 | ND   | ND   | 0,19                        |                                     |
| Limousin                      | - 0,55 | 0,15   | 1,16   | 0,33 | ND   | 0,25                        | 0,27                                |
| NPC                           | 0,61   | - 2,29 | - 0,45 | 3,21 | 0,02 | - 0,71                      | 0,22                                |
| PDL                           | 0,60   | - 0,79 | 0,82   | ND   | ND   | 0,21                        |                                     |
| PACA                          | - 0,07 | 0,47   | ND     | ND   | ND   | 0,20                        |                                     |
| Rhône-Alpes                   | 0,97   | 0,83   | 2,75   | 1,98 | ND   | 1,52                        | 1,63                                |
| Moyenne annuelle non pondérée | 0,56   | - 0,32 | 0,65   | ND   | ND   | 0,28                        | ND                                  |
| Ecart-type                    | 0,6    | 1,0    | 1,1    | -    | -    | -                           | -                                   |

(1) :  $SPG / Production_{t_0}$ . Le niveau de production  $t_0$  correspond au total des produits du compte de facturation SNCF-TER de l'année initiale.

2) La deuxième particularité du compte de surplus TER de Rhône-Alpes tient à l'importance des avantages obtenus par la SNCF au titre des charges d'exploitation, 19,2 millions d'euros. Alors que dans presque toutes les régions, le coût moyen des charges d'exploitation forfaitisées s'est réduit en valeur réelle, ce n'est pas le cas en Rhône-Alpes (et en PACA). Le prix unitaire par Tkm réalisé a augmenté de 8% sur l'ensemble de la Convention de 2002 (tableau 6.4 *supra*). Cela semble traduire un coût très élevé de l'offre marginale qui explique probablement sa faible progression en volume.<sup>733</sup> Nous relèverons également que la SNCF obtient un montant d'héritages non négligeable au titre de la rémunération de l'exploitant avec 2,3 millions d'euros. Nous avons souligné combien, en la matière, la Convention 2002 de cette Région était écrite de façon très favorable à l'opérateur historique (Desmaris C., 2003)<sup>734</sup>. Le système d'incitation financière à la performance vient significativement minorer ce gain de la SNCF avec un désavantage de 7,8 millions d'euros.<sup>735</sup> Au total, cet important héritage au bénéfice de l'exploitant ferroviaire, 13,7 millions d'euros d'avantages sur la durée de la convention, est très probablement toléré par la Région Rhône-Alpes dans la mesure où les gains de productivité obtenus (par la hausse du trafic) en neutralisent l'effet sur la subvention régionale d'équilibre.

<sup>732</sup> Voir Annexe – Indicateurs transversaux.

<sup>733</sup> C'est certainement cet élément qui a amené la Région Rhône-Alpes à introduire dans la Convention TER de 2002 une clause imposant à la SNCF de proposer la création de 700 000 trains-kilomètres à un coût inférieur d'au moins 20% au coût moyen constaté en 2002, soit à moins de 8,9 euros par Tkm. Cette clause a été effectivement appliquée, puisque sur les 2,4 millions de Tkm créés sur la Convention, 1,6 millions l'ont été dans ce cadre (*Rapport d'activité SNCF TER Rhône-Alpes 2006*, p. 95).

<sup>734</sup> Nous avons remarqué que la Convention de Rhône-Alpes est une des rares conventions TER, avec celle de PACA, à prévoir une rémunération de la SNCF (en raison du risque d'exploitation) qui augmente avec le temps : 3% de C1 pour 2002 et 3,5% ensuite (art. 35.3, *Convention TER Rhône-Alpes / SNCF*).

<sup>735</sup> Nous avons remarqué que la Région Rhône-Alpes avait écrit sa convention TER 2002 en créditant les systèmes de pénalités ou bonus-malus de montants comparativement élevés (Desmaris, 2003, p. 126).

3) Troisième spécificité du compte de surplus TER Rhône-Alpin, l'ampleur des gains directs obtenus par les voyageurs, 10,3 millions d'euros d'avantages sur la durée de la Convention TER. Ce gain des voyageurs se révèle surtout à compter de 2004, année où ils obtiennent 36% de l'ensemble du surplus distribué. Cet avantage transféré aux voyageurs, qui se traduit par une baisse du prix unitaire des recettes commerciales par Vok d'environ 8% sur la période, s'explique par la montée en puissance de la gamme de réductions tarifaires voulue par la Région. Ce volontarisme en matière de tarif constitue indiscutablement une volonté forte et distinctive de cette Région.<sup>736</sup>

4) Nous ne manquerons pas de souligner quatre particularités du compte de surplus SNCF-TER de Rhône-Alpes. Si les collectivités publiques sont, comme généralement ailleurs, les plus gros apporteurs de surplus (figure 6.4), le montant des avantages cédés sur la période au titre de la subvention d'exploitation (28,4 millions d'euros) est inférieur à l'impact de la capture d'avantages par RFF (31 millions d'euros). Ce résultat traduit la bonne maîtrise de la frontière de prix de la subvention d'équilibre par l'AO régionale. L'augmentation du prix unitaire de la subvention d'exploitation est maîtrisée, avec une hausse de 2.7% en rythme annuel moyen sur la Convention, et une baisse sur les trois dernières années (tableau 6.5 *supra*). Cet objectif de maîtrise de l'impact du coût d'exploitation sur les finances régionales est compréhensible, le coût moyen du TER en termes de subvention d'exploitation est comparativement élevé en Rhône-Alpes (le plus élevé après celui de PACA et du Limousin) alors que la part du TER dans le budget régional est, en Rhône-Alpes, un des plus élevés de France (Laval, 2008, p. 45).

5) Pour le reste, les caractéristiques du compte de surplus SNCF-TER de Rhône-Alpes sont similaires à celles du NPC. RFF est de très loin le premier bénéficiaire des modifications des frontières de prix avec 31 millions d'euros d'avantages entre fin 2002 et fin 2006. La politique volontariste de rénovation et de modernisation du parc de matériel roulant, menée par la Région<sup>737</sup>, se traduit par un transfert d'avantages du poste "Collectivités - Subvention de modernisation" vers le poste "SNCF-Amortissement du matériel roulant". Il peut s'analyser comme un avantage au bénéfice des voyageurs du TER qui profitent d'un rajeunissement du matériel roulant. L'ensemble de ces observations se retrouve aisément à la lecture de la figure 6.4 qui retrace le compte de surplus SNCF-TER Rhône-Alpes cumulé de 2002 à 2006.

---

<sup>736</sup> Progressivement à partir de septembre 2003, Rhône-Alpes a mis en place plusieurs abonnements et cartes de réduction (Coup de Cœur et Coup Double) visant à conquérir et fidéliser une clientèle de proximité et de loisirs, mais aussi les jeunes de moins de 26 ans (Coup de Foudre), sans compter les demandeurs d'emploi (Coup de Pouce).

<sup>737</sup> Sur les cinq années de la Convention TER de 2002, Rhône-Alpes a investi environ 420 millions d'euros en rénovation et acquisition de matériel roulant (*Rapport d'activité SNCF TER Rhône-Alpes 2006*, p. 8).

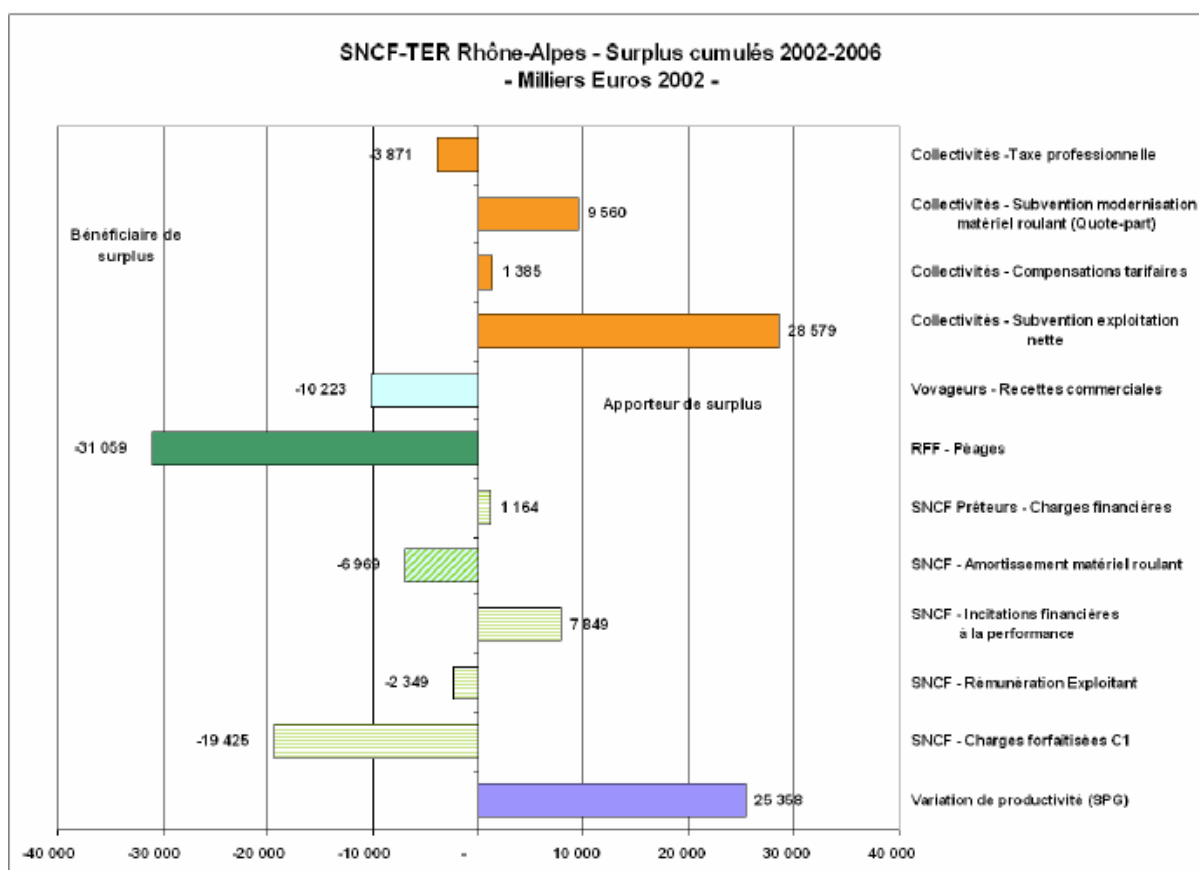


Figure 6.4 - Comptes de surplus SNCF-TER Rhône-Alpes cumulés 2002-2006.

Précisons maintenant le montant de surplus obtenu par les voyageurs en reprenant notre convention dite du "surplus élargi" des voyageurs.

## 2.2.2. Une estimation du "surplus élargi" des voyageurs pour la région Rhône-Alpes

Si l'on associe les amortissements du matériel roulant aux voyageurs, et non pas à la SNCF (H3), le "surplus élargi" moyen des voyageurs représente alors 19% du total des avantages distribués en Rhône-Alpes sur la période de la Convention TER 2002 (tableau 6.15 *infra*). Il ne fait d'ailleurs que croître sur la période, pour constituer 52% des avantages distribués en fin de Convention, ce qui place les voyageurs au premier rang des bénéficiaires nets de surplus en 2006 (tableau 6.15). Caractéristique particulière de Rhône-Alpes : c'est l'effet de la politique tarifaire qui constitue sur la Convention le premier pourvoyeur d'avantages aux voyageurs et non pas la modernisation du matériel roulant qui n'arrive qu'en deuxième. La qualité du service produit, mesurée par les incitations financières à la performance, venant, ici comme ailleurs réduire le "surplus élargi" des voyageurs.<sup>738</sup>

<sup>738</sup> Les dépenses de modernisation des gares et des infrastructures, qui participent également à la politique régionale en faveur de l'attractivité des TER, ne sont pas traduites dans le compte SNCF-TER.

| TER Rhône-Alpes<br>"Surplus élargi" des voyageurs<br>(en milliers d'euros 2002) | 2002-2003                               | 2003-2004 | 2004-2005 | 2005-2006 | Somme<br>2002-2006   |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------|-----------|-----------|----------------------|
| Voyageurs - Recettes commerciales (Billets)                                     | 2 978,82                                | -1 651,34 | -7 176,22 | -4 371,84 | -10 222,69           |
| SNCF - Amortissement matériel roulant (MR)                                      | 483,99                                  | -1 542,82 | -1 324,21 | -4 585,65 | -6 968,78            |
| SNCF - Incitations financières à la performance (IFP)                           | 479,01                                  | 894,81    | 4 543,34  | 1 932,95  | 7 849,11             |
| Surplus élargi H2 (Billets + MR + IFP)                                          | 3 940,82                                | -2 299,46 | -3 959,09 | -7 024,54 | -9 342,36            |
| Surplus élargi H3 (Billets + MR)                                                | 3 462,81                                | -3 194,26 | -6 502,43 | -6 957,59 | -17 191,47           |
| Surplus élargi des voyageurs Rhône-Alpes<br>(en % du surplus total disponible)  |                                         |           |           |           | Moyenne<br>2002-2006 |
| H2 en % du STD                                                                  | 20,5                                    | -6,7      | -19,9     | -41,1     | -10,3                |
| H3 en % du STD                                                                  | 19,0                                    | -9,3      | -42,8     | -52,4     | -18,9                |
| (*) : Apporteur de surplus (Ressources)                                         | (-) : Bénéficiaire de surplus (Emplois) |           |           |           |                      |

*Tableau 6.15 - "Surplus élargi" des voyageurs en Rhône-Alpes.*

Notre étude détaillée des comptes de surplus des régions NPC et Rhône-Alpes nous conduit à penser que ces deux Régions ont su tenir leur place face au double monopole ferroviaire.

La situation financière du compte SNCF-TER a été globalement bien maîtrisée. Le choc des péages en 2004 s'est traduit par une hausse significative et durable du prix moyen de la contribution régionale d'exploitation. Cependant, ces deux Régions ont réussi, par la suite, à réduire le prix moyen de cette contribution (tableau 5 supra). Un élément notoire contribue à cette soutenabilité financière de la politique TER, la bonne maîtrise en moyenne sur la période des coûts d'exploitation facturés par la SNCF. Cela est spécialement vrai dans le cas du NPC où le coût réel des charges forfaitisées est inférieur en fin de convention à ce qu'il était en 2002, alors que l'augmentation de l'offre y a été particulièrement soutenue.

Pour relancer le trafic, ces deux Régions ont massivement investi dans la modernisation du parc de matériel roulant<sup>739</sup>, dans une politique tarifaire de subventionnement de certaines catégories de voyageurs et dans le développement de l'offre. Les résultats sont au rendez-vous : le trafic est largement supérieur en fin de convention à son niveau de fin 2001, de 34,7% en Rhône-Alpes (fin 2006) et de 24,8% pour le NPC (fin 2007).<sup>740</sup>

### 3. A la recherche des spécificités régionales et des bonnes pratiques

Notre compréhension du "modèle économique SNCF-TER" se concrétisera ici par l'étude des résultats obtenus sur les 5 autres régions expérimentatrices, l'Alsace, le Centre, le Limousin, les Pays de la Loire et PACA. Quel est le "modèle économique SNCF-TER" de ces autres régions expérimentatrices ? Quelles sont les spécificités de ces régions au regard des comptes de surplus ? Peut-on identifier des "bonnes pratiques" transférables ? Comment en rendre compte ? Quel est notamment l'impact des Conventions ?

#### 3.1. L'Alsace : le profil d'une région du type "Contribuable serein" ?

<sup>739</sup> Les Régions contribuent également à la rénovation de l'infrastructure (Haenel H., 2008), mais ce soutien financier n'apparaît pas dans le compte de facturation SNCF-TER.

<sup>740</sup> Trafic mesuré en Vok fer et route. Voir Annexe – Indicateurs généraux de performance TER.

La lecture des comptes de surplus des quatre premières années de la régionalisation ferroviaire en Alsace révèle un profil régional particulièrement lisible et comparativement très original (tableau 6.16)

Si les collectivités publiques sont, comme ailleurs, apporteuses de surplus sur la période, elles le sont en Alsace de manière très mesurée au regard du choc prix des péages. Alors que RFF réussit à capturer 13,3 millions d'euros en valeur constante, elles ne cèdent que 6,3 millions d'euros (figure 6.7). Ce cas, unique sur l'échantillon des régions expérimentatrices, témoigne de la très bonne maîtrise du prix réel de la subvention d'équilibre au Tkm par cette AO régionale : il est passé de 8 euros en 2002 à 8,9 euros en 2005, hausse bien inférieure à la moyenne des régions (tableau 6.8, *supra*). Ce résultat remarquable est confirmé par le dernier compte de surplus disponible, où la Région Alsace se présente comme la première bénéficiaire de surplus, avec 85% du STD à son avantage en 2005 (figure 6.5).

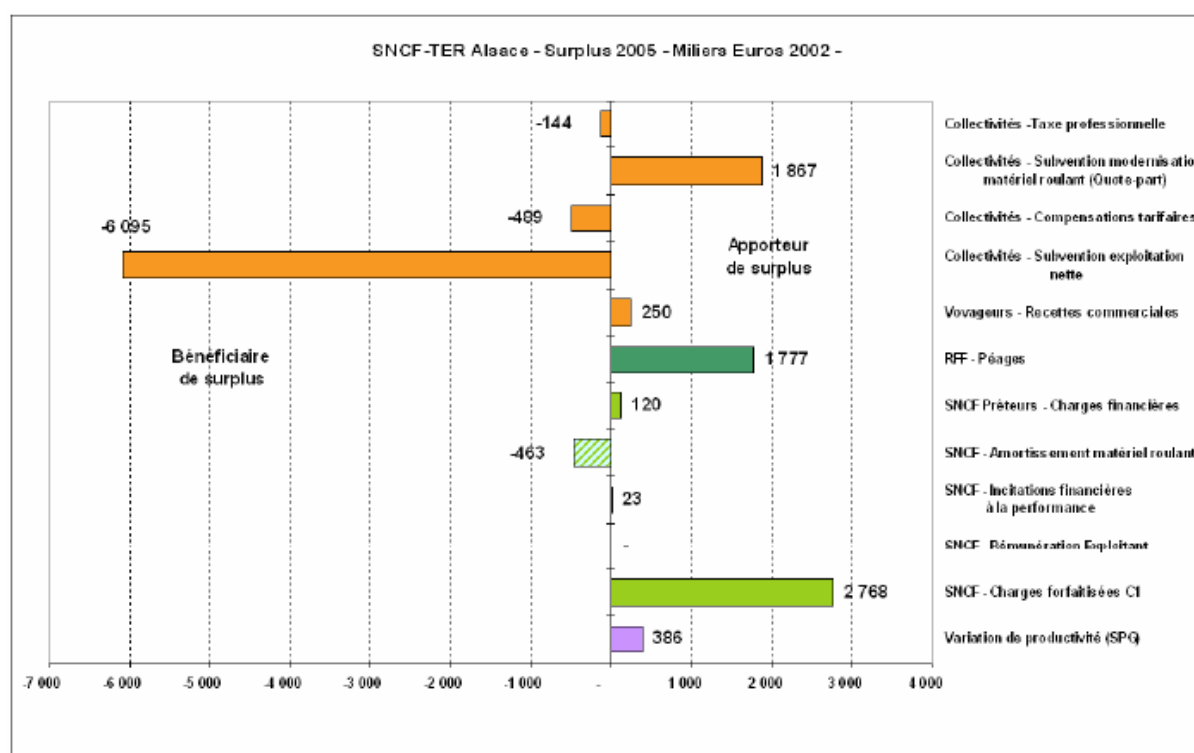


Figure 6.5 - Comptes de surplus 2005 de la région Alsace.

Deuxième résultat, l'opérateur historique est apporteur net d'un montant élevé de surplus au titre des charges d'exploitation (5,8 millions d'euros). Le prix réel des charges d'exploitation diminue sur la période, passant de 11,6 à 10,9 euros le Tkm entre 2002 et 2005. Ce résultat est d'autant plus appréciable que le coût au train-kilomètre était en Alsace comparativement parmi les plus faibles des régions expérimentatrices (figure 6.6, *supra*). Cette maîtrise des charges d'exploitation TER, principale composante du compte de facturation SNCF-TER, explique très probablement la situation exceptionnellement favorable des collectivités publiques dans cette région.

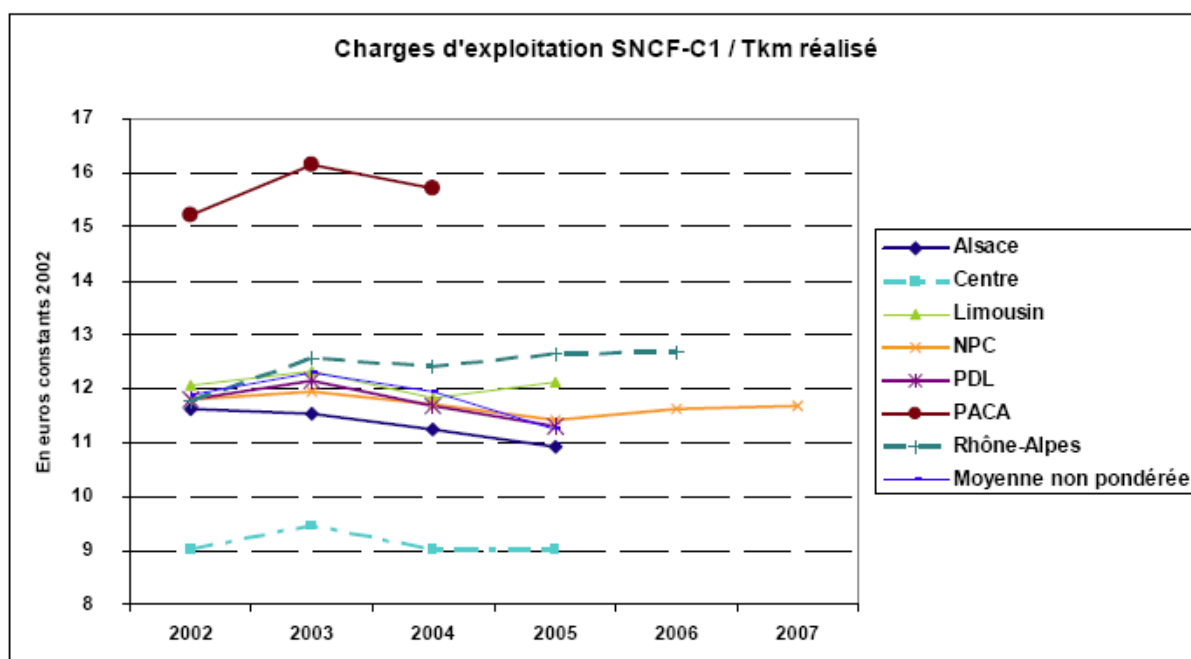


Figure 6.6 - Charges d'exploitation SNCF-C1 par train-kilomètre réalisé en euros constants 2002.

En outre, l'exploitant ferroviaire a été en mesure de réaliser des gains de productivité comparativement plus élevés que dans les autres régions expérimentatrices, à l'exception de Rhône-Alpes (tableau 6.14). La Région Alsace, qui a fortement augmenté l'offre de service (+22% entre 2001 et 2007), mise probablement sur un accroissement à moyen terme de la fréquentation TER, et donc des gains de productivité. Le taux de réponse de la demande à la hausse de l'offre, déjà élevé sur cette période (le trafic a augmenté de plus de 34% au total) peut le laisser espérer. Ces gains de productivité restent encore cependant limités, ce qui explique que l'essentiel des surplus transférés en Alsace résulte de transferts entre les agents du système TER (tableau 6.16 *infra*).

Les voyageurs, sur cette période, ne bénéficient que très marginalement de transferts de surplus à leur avantage : le "surplus élargi" des voyageurs reste de ce fait limité (1,4 millions d'euros, soit moins de 5% du STD). A la différence des autres régions, l'Alsace, dont la modernisation du parc de matériel roulant est une politique déjà ancienne, n'a guère connu d'arrivée de matériel neuf ou rénové sur le début de cette Convention et le prix réel des billets par Vok est resté globalement stable en dépit d'une politique tarifaire particulièrement volontariste<sup>741</sup>. La rigueur des prescriptions en matière de qualité de service produit (Desmaris, 2003) laisse espérer, à terme, une amélioration de la donne.

<sup>741</sup> L'Alsace affiche une des compensations tarifaires par Vok parmi les plus élevées (après celle du NPC) et, symétriquement, un prix moyen au Vok parmi les plus faibles. Cette Région menant cette politique tarifaire depuis de nombreuses années, les frontières de prix sur cette période restent stables, n'impliquant aucun avantage nouveau au profit des voyageurs. Il importe de rappeler que la MCS n'enregistre que des modifications différentielles et non pas des niveaux absolus d'utilité pour les agents.

### Troisième partie Propositions méthodologiques et premiers résultats d'une évaluation de la régionalisation ferroviaire par la méthode des comptes de surplus

| SNCF-TER Alsace<br>(en milliers euros 2002)                            | 2002-2003 | 2003-2004                              | 2004-2005 | Somme<br>2002-2005 | Moyenne<br>2002-2005 |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------|-----------|--------------------|----------------------|
| Variation de productivité (SPG)                                        | 1 754,88  | -1 182,80                              | 385,55    | 947,81             | 315,94               |
| SNCF - Charges forfaitisées C1                                         | 658,34    | 2 382,33                               | 2 768,21  | 5 808,88           | 1 936,29             |
| SNCF - Rémunération Exploitant                                         | 0,00      | 0,00                                   | 0,00      | 0,00               | 0,00                 |
| SNCF - Incitations financières à la performance                        | 305,50    | -833,13                                | 22,64     | -504,99            | -168,33              |
| SNCF - Amortissement matériel roulant                                  | -239,48   | -76,97                                 | -462,97   | -779,43            | -259,81              |
| SNCF Prêteurs - Charges financières                                    | 127,11    | 152,91                                 | 120,18    | 400,20             | 133,40               |
| RFF - Péages                                                           | 218,37    | -15 326,30                             | 1 777,34  | -13 332,80         | -4 444,20            |
| Voyageurs - Recettes commerciales                                      | -208,81   | -100,34                                | 248,70    | -59,58             | -19,85               |
| Collectivités - Subvention exploitation nette                          | -2 285,83 | 14 793,01                              | -6 095,26 | 6 431,82           | 2 143,94             |
| Collectivités - Compensations tarifaires                               | -78,82    | 373,70                                 | -488,98   | -194,08            | -64,69               |
| Collectivités - Subvention modernisation matériel roulant (Quote-part) | 185,59    | 154,82                                 | 1 067,50  | 2 187,70           | 729,23               |
| Collectivités -Taxe professionnelle                                    | -434,83   | -327,22                                | -143,81   | -905,78            | -301,92              |
| Total                                                                  | -0,00     | 0,00                                   | 0,00      | 0,00               | 0,00                 |
| Taux de surplus (STD) en %                                             | 2,8       | 15,5                                   | 5,3       |                    | 7,9                  |
| STD en milliers euros 2002                                             | 3 227,77  | 17 878,22                              | 7 191,11  | 28 297,10          | 9 432,37             |
| (+): Apporteur de surplus (Ressources)                                 |           | (-): Bénéficiaire de surplus (Emplois) |           |                    |                      |

Tableau 6.16 - Comptes de surplus 2002-2005 de la région Alsace.

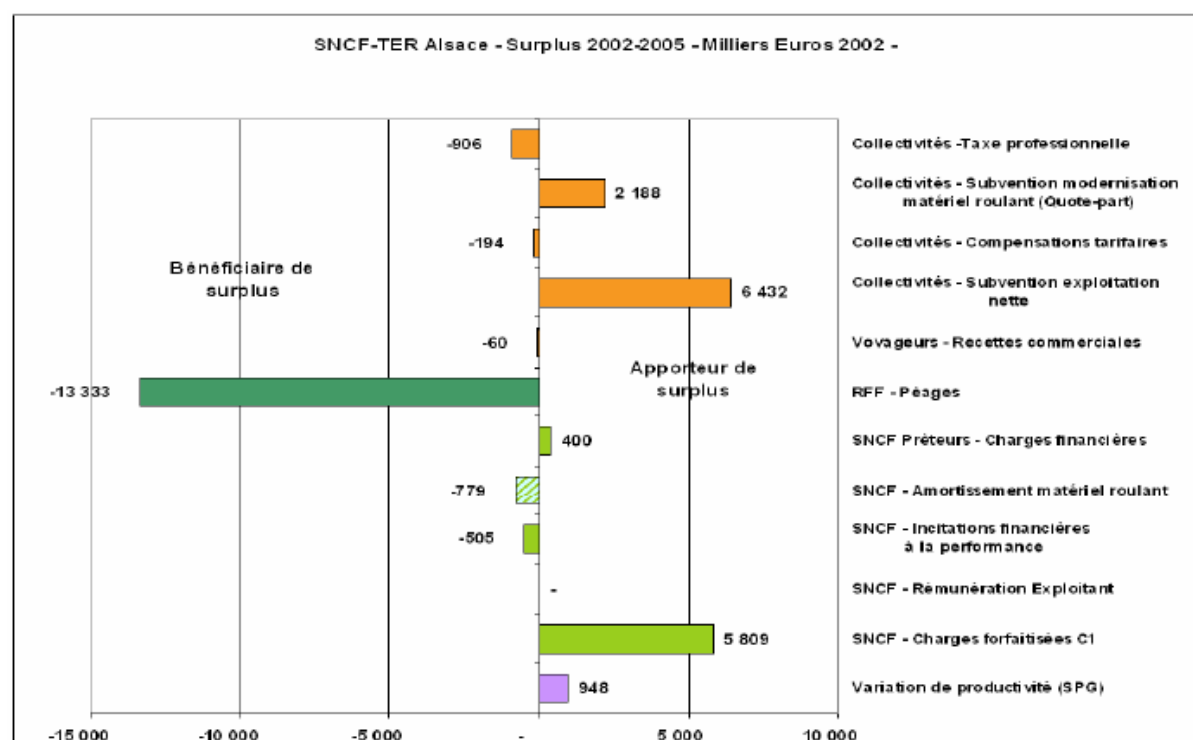




Figure 6.7 - Comptes de surplus cumulés 2002-2005 de la région Alsace.

### 3.2. Le Centre : une politique de modernisation des matériels roulants très favorable aux surplus des voyageurs

Le trait le plus distinctif du compte de surplus de la région Centre réside indiscutablement dans l'importance du surplus des voyageurs. Ces derniers, loin après RFF, apparaissent comme les premiers gagnants des premières années de la régionalisation ferroviaire. Sur les quatre premières années de la Convention de 2002, le "surplus élargi" des voyageurs représente en moyenne 19% du surplus distribué (H2 : Billets, Matériel et IFP) et 23% du STD sans les IFP (8 millions d'euros constants). Cette performance est unique sur notre échantillon sur la période 2002-2005. La modernisation du matériel roulant, engagée fortement et précocement dans cette région<sup>742</sup>, est le principal vecteur de ce résultat en apportant 6 millions d'euros, soit 17% du STD, soit bien plus qu'ailleurs (7,5% en moyenne sur les sept régions étudiées). Ce résultat est particulièrement visible dans l'évolution de la frontière de prix comme le montre la figure suivante.

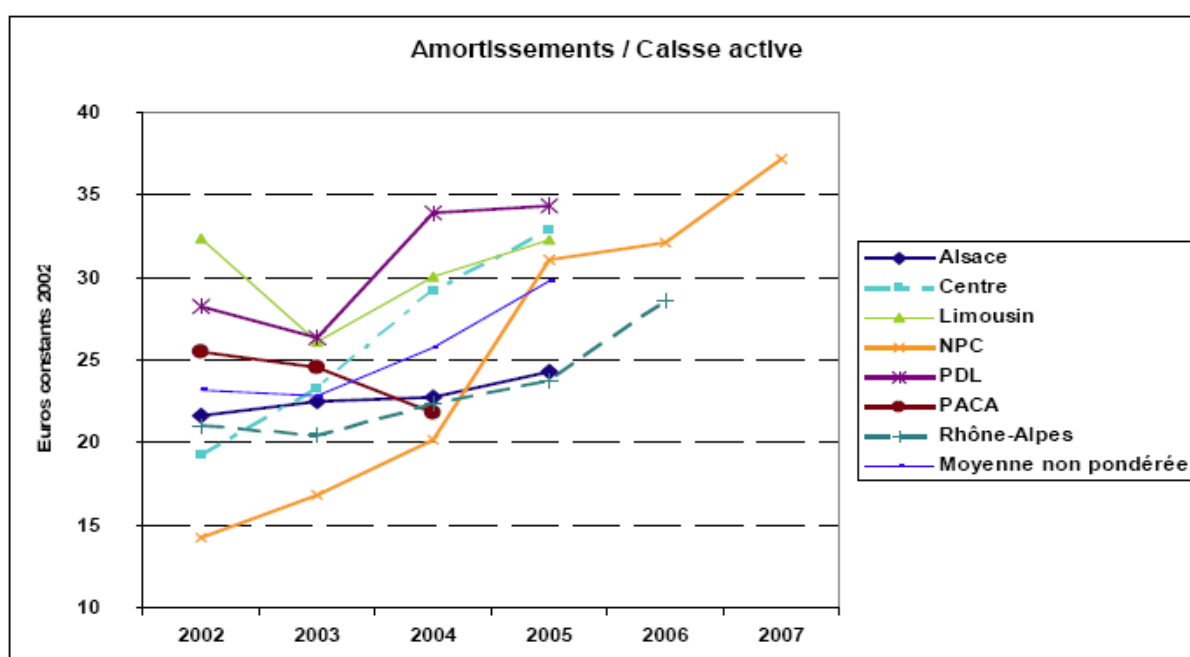


Figure 6.8 - Amortissements du matériel roulant par caisse en euros constants 2002.

Ce résultat ne tient pas du hasard, mais résulte de la volonté continue de cette Région d'offrir un parc de matériel de qualité. Le compte de surplus le traduit directement par les avantages cédés par la Région au titre de la subvention de modernisation du matériel roulant (6,5 millions d'euros), montant comparable à celui des avantages obtenus en amortissements (6,1 millions d'euros).

La politique tarifaire, comparativement peu ambitieuse, contribue également positivement, mais dans une bien moindre mesure au surplus obtenu par les voyageurs (2 millions d'euros). L'insuffisance de résultats en matière de qualité et de recettes de la

<sup>742</sup> Sur la période 2002-2005, le parc de matériel roulant du Centre reste presque stable, n'augmentant que de 10 caisses, soit de seulement 2,3%. La forte augmentation des avantages cédés au titre du prix des amortissements par caisse résulte donc de l'effet de cumul des amortissements sur longue période.



SNCF joue à l'inverse et vient minorer ce gain des voyageurs (désavantages de 1,2 millions d'euros).

La situation relative de la Région au titre de la contribution d'équilibre se détériore fortement dans le Centre. Si le prix au train-km demeure sur la période le moins élevé des sept régions expérimentatrices (tableau 6.7), il enregistre la plus forte hausse (25% contre 18% en moyenne) et passe de 5,4 à 6,7 euros constants (figure 6.9).

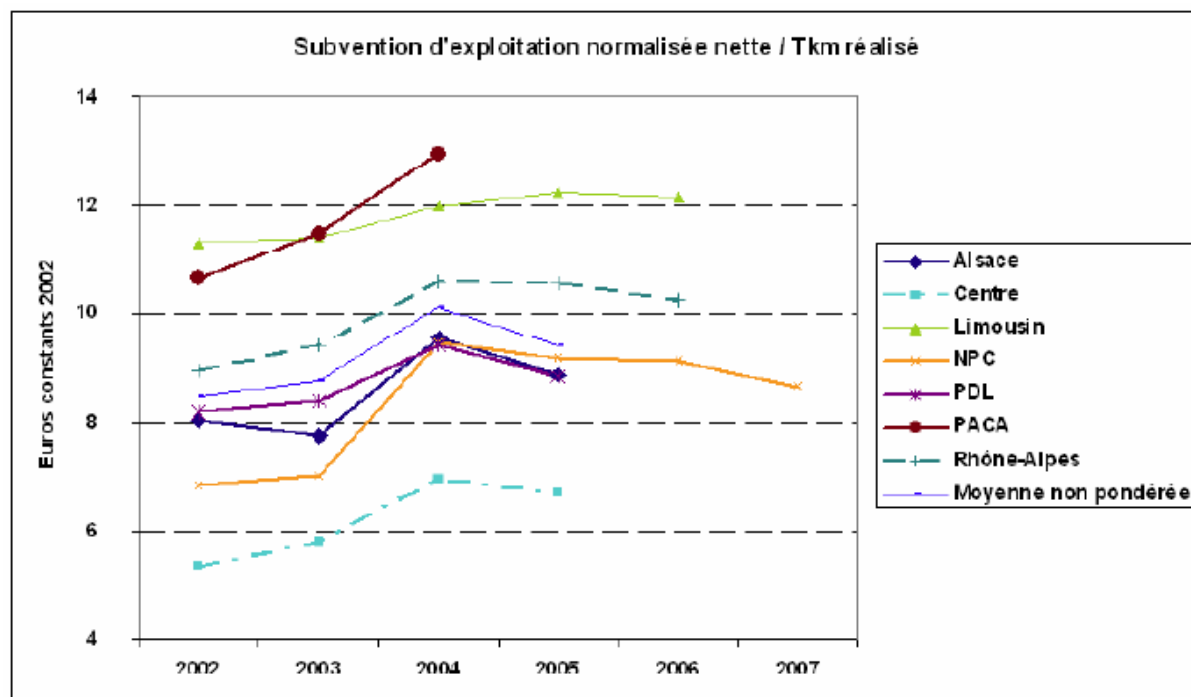


Figure 6.9 - Subvention d'exploitation nette par train-kilomètre en euros constants 2002.

Cette augmentation s'explique en grande partie par la hausse des péages. Les Collectivités sont de loin les premiers apporteurs de surplus, principalement au titre de la contribution d'équilibre de l'exploitation (13,9 millions d'euros) et 6,5 millions d'euros pour les subventions de modernisation du matériel roulant (figure 6.10).

Autre résultat remarquable du TER Centre, la situation de la SNCF (hors amortissement) est quasiment stable avec une perte insignifiante de 1,6 millions d'euros (0,4 million d'euros au titre des charges d'exploitation et 1,2 millions d'euros en raison de l'insuffisance de qualité de service au regard des objectifs prescrits). Le coût réel d'exploitation par Tkm est stable à 9 euros (figure 6.7 *supra*), alors qu'il est inférieur d'un tiers environ à la moyenne régionale (tableau 6.7 *supra*). Cette performance mérite d'être soulignée<sup>743</sup>.

Enfin, nous relèverons que le TER Centre enregistre les gains de productivité les plus réduits de notre échantillon (tableau 6.14). Ce résultat s'explique par la faible progression du trafic, 12% de fin 2001 à fin 2007, contre plus du double en moyenne. Il s'agit de la hausse la moins tonique des 20 régions TER (après l'Auvergne).

<sup>743</sup> Levêque (2005) constatait que le TER Centre était en 1998 la plus efficiente des 20 régions TER (France métropolitaine hors Ile de France et Corse). L'auteur remarquait également que le TER Centre avait sensiblement amélioré sa position relative sur la période étudiée 1993-1998 en matière de coût d'exploitation direct (hors péages et charges de capital).

La Région Centre présente donc le double profil d'un opérateur ferroviaire, comparativement efficient en niveau, cédant des avantages, et d'une Région, comparativement moins sollicitée qu'ailleurs au titre de la subvention d'équilibre, mais qui, dernièrement, cède du surplus en raison de gains de productivité trop faibles.

| <b>SNCF-TER Centre<br/>(en milliers euros 2002)</b>                    | <b>2002-2003</b> | <b>2003-2004</b>                       | <b>2004-2005</b> | <b>Somme<br/>2002-2005</b> | <b>Moyenne<br/>2002-2005</b> |
|------------------------------------------------------------------------|------------------|----------------------------------------|------------------|----------------------------|------------------------------|
| Variation de productivité (SPG)                                        | 1 041,71         | 670,87                                 | -986,49          | 826,88                     | 208,98                       |
| SNCF - Charges forfaitisées C1                                         | -4 181,05        | 4 364,85                               | 189,68           | 373,48                     | 124,49                       |
| SNCF - Rémunération Exploitant                                         | 0,00             | 0,00                                   | 0,00             | 0,00                       | 0,00                         |
| SNCF - Incitations financières à la performance                        | 273,84           | 1 286,58                               | -352,44          | 1 208,00                   | 402,67                       |
| SNCF - Amortissement matériel roulant                                  | -1 776,00        | -2 598,98                              | -1 643,47        | -6 018,47                  | -2 006,49                    |
| SNCF Prêteurs - Charges financières                                    | -173,84          | -335,18                                | 88,15            | -422,87                    | -140,88                      |
| RFF Péages                                                             | -414,00          | 12 884,81                              | 1 278,54         | 11 620,07                  | 3 840,02                     |
| Voyageurs - Recettes commerciales                                      | -88,01           | -4 791,74                              | 2 900,95         | -1 958,80                  | -652,93                      |
| Collectivités - Subvention exploitation nette                          | 3 956,30         | 12 527,06                              | -2 546,44        | 13 936,92                  | 4 645,64                     |
| Collectivités - Compensations tarifaires                               | -752,28          | 213,80                                 | -81,91           | -600,39                    | -200,13                      |
| Collectivités - Subvention modernisation matériel roulant (Quote-part) | 1 935,02         | 2 059,19                               | 2 541,86         | 6 536,07                   | 2 178,69                     |
| Collectivités -Taxe professionnelle                                    | 158,11           | -910,64                                | -1 407,42        | -2 159,95                  | -719,98                      |
| <b>Total</b>                                                           | <b>0,00</b>      | <b>-0,00</b>                           | <b>-0,00</b>     | <b>-0,00</b>               | <b>-0,00</b>                 |
| Taux de surplus (STD) en %                                             | 5,7              | 16,0                                   | 4,7              |                            | 8,8                          |
| STD en milliers euros 2002                                             | 7 364,98         | 21 022,16                              | 6 997,18         | 35 384,32                  | 11 794,77                    |
| (+): Apporteur de surplus (Ressources)                                 |                  | (-): Bénéficiaire de surplus (Emplois) |                  |                            |                              |

*Tableau 6.17 - Comptes de surplus 2002-2005 de la région Centre.*

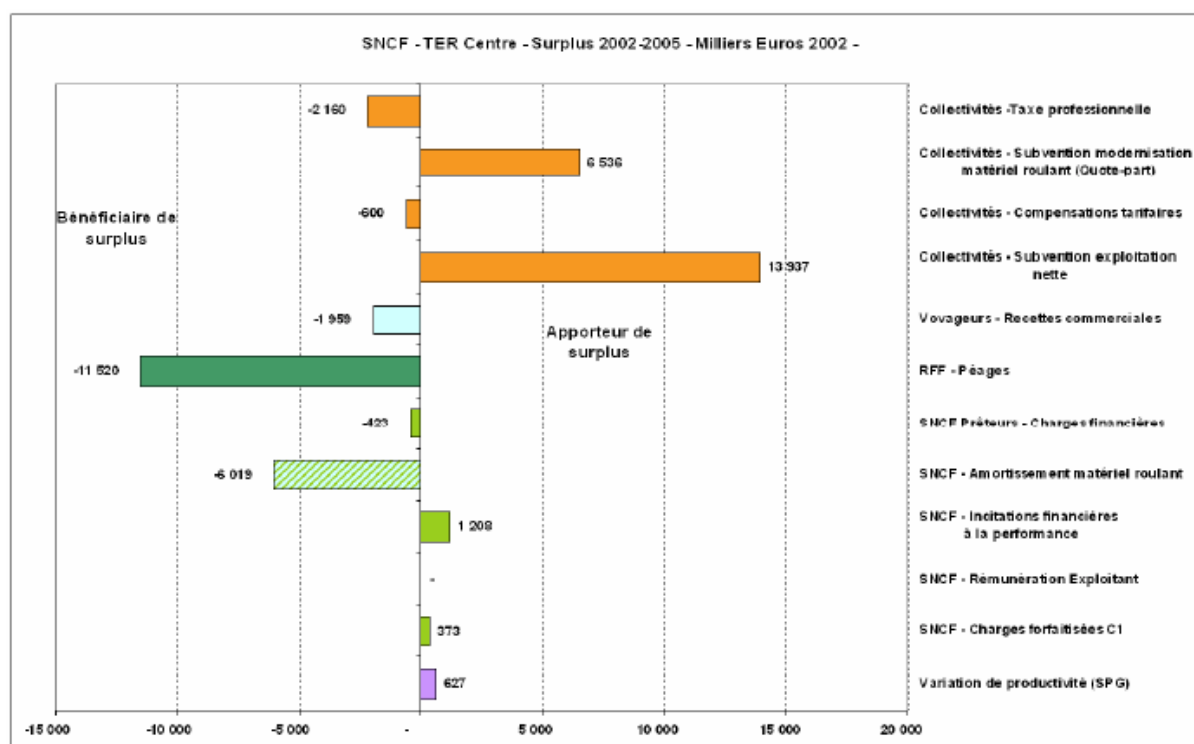


Figure 6.10 - Comptes de surplus cumulés 2002-2005 de la région Centre.

### 3.3. Le Limousin : une grande stabilité des frontières de prix associé à une bonne maîtrise de l'évolution du coût d'exploitation à charge de la Région

La caractéristique la plus distinctive, et probablement significative sur un plan théorique, est la particulièrement faible instabilité des frontières de prix du compte SNCF-TER. Alors que sur la période 2002-2005, le taux moyen de surplus total distribuable (STD) est pour les 7 régions étudiées de l'ordre de 7,9%, il n'est que de 5,3% en Limousin. Plus encore, le taux de STD est pour les 5 années étudiées<sup>744</sup>, de 2002 à 2006, constamment en Limousin, le plus faible de l'échantillon. La valeur du compte 2006 est même exemplaire avec un taux de seulement 1,8%. Nous formulerons l'hypothèse que ce résultat est à relier avec la spécificité de la Convention TER de cette Région, dont le mode de coordination a manifestement privilégié la confiance et secondairement les formes d'incitation (Desmaris, 2004). Pourquoi développer des comportements opportunistes dans un contexte où la relation contractuelle se joue sur la très longue durée (10 ans) et sur une volonté de l'AO de récompenser les efforts fournis ?

Une lecture en niveau des frontières de prix révèle d'autres spécificités du "modèle économique" SNCF-TER Limousin. Comme différentes études l'ont déjà montrée (Crozet, 2002 ; DAEI/SES-INSEE, 2004), la pertinence économique du mode ferré en zone peu

<sup>744</sup> Nous avons fait le choix d'étudier cette Région sur une année de plus, 2006, pour deux raisons : la durée significativement plus longue de la Convention de cette Région et son point d'entrée plus tardif dans l'expérimentation nous laissent supposer qu'une période d'observation plus longue nous amènera à mieux saisir les processus d'apprentissage en cours dans cette Région. Le retour, tardif (à compter de 2005), du trafic à la hausse a eu de forts impacts sur les comptes de surplus 2005 et 2006 qui diffèrent foncièrement des précédents. Ces deux raisons ont fortement conforté dans ce choix.

dense est faible à différents titres : un taux de remplissage comparativement faible<sup>745</sup> Le nombre moyen de voyageurs tiendrait dans un car... (tableau 6.18) ; des coûts de structure, en particulier d'entretien du réseau, très élevés ; et au final une très faible couverture des coûts par les recettes commerciales, ou ce qui revient au même, un niveau élevé de subventionnement public. De fait, la subvention d'équilibre par train-kilomètre réalisé est élevée en Limousin, la plus élevée de l'échantillon, après PACA (figure 6.9).<sup>746</sup> Nous relèverons que le coût des péages par Tkm est par contre le moins élevé des 7 régions étudiées, en raison probablement du coût réduit des sillons en zone peu dense.

**Tableau 6.18 - Taux de remplissage des trains. Ratio du nombre de Vok par Tkm.**

|                             | 2001        | 2002        | 2003        | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Alsace</b>               | 68,6        | 66,7        | 67,4        | 66,5        | 66,6        | 73,0        | 75,5        |
| <b>Centre</b>               | 76,6        | 74,0        | 75,6        | 75,7        | 74,4        | 78,6        | 79,5        |
| <b>Limousin</b>             | 29,4        | 27,5        | 27,7        | 27,5        | 29,5        | 30,2        | 31,0        |
| <b>NPC</b>                  | 86,8        | 81,5        | 82,4        | 78,6        | 77,0        | 83,1        | 82,5        |
| <b>PDL</b>                  | 69,3        | 68,2        | 70,6        | 69,0        | 69,2        | 78,6        | 82,2        |
| <b>PACA</b>                 | 85,2        | 81,8        | 82,5        | 82,7        | 88,7        | 78,7        | 98,6        |
| <b>Rhône-Alpes</b>          | 73,4        | 71,7        | 74,6        | 75,5        | 82,4        | 88,7        | 90,3        |
| <b>Moyenne non pondérée</b> | <b>69,9</b> | <b>67,3</b> | <b>68,7</b> | <b>67,9</b> | <b>69,7</b> | <b>73,0</b> | <b>77,1</b> |

Cet environnement géographique et démographique, peu favorable au mode de transport collectif de masse, a manifestement incité la Région Limousin à une grande prudence en termes de création d'offre : la Région a, en début de Convention, peu créé de trains-kilomètres nouveaux<sup>747</sup>, préférant substituer à certaines dessertes des liaisons routières par car TER ou même par taxis à la demande.

L'attractivité du réseau TER Limousin ne semble pas en avoir pâti. Au contraire, après une période de déclin du trafic, la fréquentation est repartie à la hausse, avec 15% de fréquentation en plus fin 2007 comparé à fin 2001 (et un retour à une croissance positive du trafic voyageurs sur le rail à partir de 2004 (après une décennie de déclin).

Il résulte de cette maîtrise de l'offre et de ce retour de la fréquentation des conséquences positives en matière de gains de productivité. Si la productivité globale apparente ne progresse que de 0,25% en moyenne sur les quatre premières années, elle s'accélère fortement en 2005 pour atteindre 1,16%, dans un contexte de hausse du trafic. Le Limousin prend alors la deuxième place après Rhône-Alpes (tableau 6.14 *supra*). Les gains de productivité restent forts en 2006, mais à un moindre niveau (+0,33%).

<sup>745</sup> Laval (2008, p.48) relevait que le nombre de voyageurs par train était en 2007 en Limousin le plus faible des 20 régions TER, avec un ratio Vok/Tkm de 28, contre 75 en Alsace, 80 dans le Centre, 82 en PDL, 83 en NPC, 87 en Rhône-Alpes ou encore 101 en PACA.

<sup>746</sup> Nous voudrions ici apporter un élément à la discussion de la proposition habituellement admise selon laquelle les régions faiblement peuplées constituent par nature des zones de faible pertinence pour le transport ferroviaire. Le cas du TER Limousin apporte l'illustration d'un coût pour la collectivité plus élevé qu'en moyenne, mais au final assez faiblement. Comparé à la région Rhône-Alpes, nous noterons que le prix de la subvention d'exploitation régionale par train-km réalisé n'est supérieur en Limousin que d'à peine 19% en 2006 (12,16 euros contre 10,25 euros en valeur 2002). Cela est, au final, bien peu au regard des différences de conditions d'exploitation... Sans compter la bonne maîtrise dans le temps de cette contribution.

<sup>747</sup> Voir Annexe – Indicateurs généraux de performance TER.

Au-delà, le compte de surplus SNCF-TER cumulé de la région Limousin de 2002-2006 présente deux spécificités : une bonne maîtrise de l'évolution de la frontière de prix de la subvention d'équilibre par l'AO régionale et un exploitant ferroviaire, la SNCF, gagnant en raison des transferts suscités par le système d'incitation.

Si la Région Limousin se présente, comme les autres, en apporteuse de surplus (3,3 millions d'euros pour l'exploitation), elle peut se prévaloir d'une bonne maîtrise de l'évolution de la contribution d'équilibre par train-kilomètre, 8,4% entre 2002 et 2005 contre 16,7% en moyenne (tableau 6.7 *supra*). Seules les PDL font très légèrement mieux. Cette performance trouve deux explications : la politique de grande prudence de l'AO régionale en matière de création d'offre et la nature des indices de prix retenus pour l'indexation du forfait de charges d'exploitation, qui s'avère comparativement favorable à cette Région. De ce fait, la part de la subvention d'équilibre dans les apports de surplus est plus faible dans le Limousin qu'en moyenne ailleurs (60% des ressources du compte de surplus contre 70%).

Deuxième spécificité, le gain net obtenu par la SNCF. Il se distingue, non par son montant, faible (0,2 million d'euros), que par sa provenance, les bonus résultant du système d'incitation à la performance (0,46 million d'euros) et résiduellement la rémunération de l'exploitant. L'évolution des charges d'exploitation vient globalement réduire significativement (0,3 million d'euros) l'avantage obtenu par la SNCF.<sup>748</sup> La contribution positive du système d'intéressement au gain de l'exploitant mérite explication. Elle résulte de deux facteurs. Le système de pondération et d'exemption de pénalités est probablement, dans cette Région, plutôt bienveillant avec l'opérateur<sup>749</sup>. Au-delà, ce dernier a accompli de réels et significatifs progrès en matière de qualité de service, lui permettant sur les derniers exercices de ne plus encourir de pénalités et, au contraire, d'obtenir les bonus maxima prévus par la Convention.

Nos calculs font apparaître une troisième spécificité. Les voyageurs semblent bénéficier d'un avantage très important au titre du prix des billets (1,25 millions d'euros, soit plus de 15% du STD de la période 2002-2006). Cette part des voyageurs est même de 26% en 2005 et de 41,5% en 2006... Cette observation est paradoxale au regard de la grande stabilité du prix moyen de la subvention tarifaire au voyageur-kilomètre<sup>750</sup>. A l'analyse, cet avantage des voyageurs est fictif et résulte du mode de comptabilisation des recettes, particulier à cette Région. Cas unique, la Convention TER Limousin stipule que les recettes commerciales soient enregistrées dans le compte de facturation par un forfait, faiblement progressif (suite à l'indexation retenue), et non par les recettes réelles. Cette disposition avait été voulue par la Région pour se prémunir du risque, initialement fondée<sup>751</sup>, de baisse des recettes. Il résulte

<sup>748</sup> En raison de l'importance particulière du trafic TER routier dans cette Région (un peu plus d'un quart des Vok en 2006), nous avons recalculé les comptes de surplus du Limousin. Le premier, standard, repose sur un calcul du C1 (fer et route) par Tkm fer, le second neutralise l'impact des TER routiers. Ce calcul amène à mieux apprécier le coût réel des charges d'exploitation ferroviaire par Tkm. L'écart est de 1 euro environ ; soit en 2005, 12,13 euros (avec les cars) et 11,23 euros sans. Pour le reste, les incidences sur le compte de surplus sont dérisoires, les signes des avantages transférés entre la SNCF et l'AO restant inchangés, seuls sont légèrement modifiés les montants des surplus. Voir Annexes – Limousin.

<sup>749</sup> A titre d'illustration, nous avons remarqué que, comparativement, les niveaux d'objectifs assignés à la SNCF étaient généralement modestes et que, signe de compréhension de l'AO envers une culture d'entreprise spécifique, les grèves de personnels de la SNCF donnent lieu à une neutralisation des mesures de la qualité produite et donc à suspension des pénalités (Desmaris, 2004, pp. 109-110).

<sup>750</sup> Voir Annexe du chapitre 6 – Frontières de prix.

<sup>751</sup> Le trafic TER Limousin (fer et route) avait stagné sur la période d'expérimentation (+0,9% entre fin 1996 et fin 1999) alors qu'il avait augmenté de 12% sur cette période dans les régions expérimentatrices (Bonnet et *alii.*, 2001, p. 49).

de cette convention, en situation de progression du trafic et des recettes, un écart<sup>752</sup>, qui rend inopérant le calcul du surplus élargi sur la base de l'avantage obtenu par les voyageurs au titre du prix des billets par Vok.

Autre fait curieux et unique, le très faible avantage de prix obtenu sur le poste amortissement des matériels roulants. Comment en rendre compte ? Curiosité : les dotations en matériel roulant connaissent, fait unique, une baisse de leur prix moyen par caisse qui se traduit par une perte de surplus voyageurs (comptablement attribuée à la SNCF). Ce phénomène nous semble s'expliquer de deux manières : par un parc ancien, donc très largement amorti et par un contexte de quasi stabilité du nombre total de caisse sur la période 2003-2006.<sup>753</sup> A l'inverse, les "Subventions de modernisation (quote-part)" augmentent significativement, suggérant d'attribuer l'avantage de la modernisation aux voyageurs. Il résulte de cette situation doublement atypique une difficulté à mesurer le "surplus élargi" des voyageurs par les conventions retenues jusqu'ici (H2 et H3).

Nous proposerons, pour terminer, le compte de surplus 2006, dont la configuration s'écarte du compte cumulé, dans la mesure où l'effort sur les charges d'exploitation (et les gains de productivité issus de la hausse du trafic) autorisent des gains à toutes les autres parties (hors RFF) et où l'effet de la modernisation du matériel roulant apparaît (enfin).

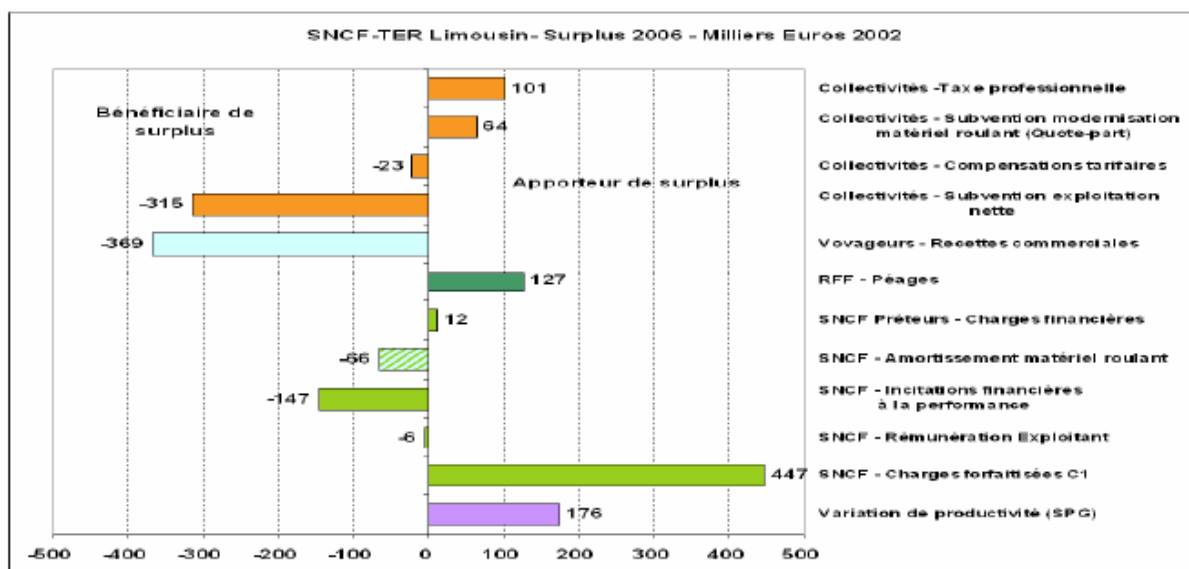


Figure 6.11 - Comptes de surplus 2005-2006 de la région Limousin.

<sup>752</sup> Nous noterons que cet écart, en situation de progression du trafic, constitue un avantage transféré par l'AO au délégataire, avantage non enregistré dans les comptes de surplus. Cette observation vient renforcer notre proposition selon laquelle dans cette région, conformément à l'esprit général de la Convention, l'exploitant est en mesure d'obtenir du surplus à son avantage.

<sup>753</sup> Des arrivées de nouveaux matériels roulants ont eu lieu à mi-convention : 12 rames AGC (Autorail de Grande Capacité) ont été livrés au cours de 2006 et 2007, portant le parc à 86 équivalents caisses fin 2007 (*Rapport d'activité TER Limousin 2006*, p. 37). Il en résultera, à terme, une élévation du prix des amortissements par caisse élément constitutif de l'avantage des voyageurs (hypothèse du "surplus élargi").

### Troisième partie Propositions méthodologiques et premiers résultats d'une évaluation de la régionalisation ferroviaire par la méthode des comptes de surplus

| SNCF-TER Limousin<br>(en milliers euros 2002)                          | 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 | 2005-2006 | Somme<br>2002-2005 | Moyenne<br>2002-2005 | Somme<br>2002-2006 |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------------|----------------------|--------------------|
| Variation de productivité (SPG)                                        | -256,88   | 71,55     | 803,91    | 175,61    | 416,78             | 138,93               | 592,38             |
| SNCF - Charges forfaitisées C1                                         | -822,12   | 1 708,28  | -1 038,85 | 446,97    | -152,68            | -50,89               | 294,29             |
| SNCF - Rémunération Exploitant                                         | -13,87    | -12,28    | -22,50    | -5,85     | -48,43             | -16,14               | -54,28             |
| SNCF - Incitations financières à la performance                        | -49,89    | -365,91   | 105,60    | -146,98   | -311,20            | -103,73              | -458,18            |
| SNCF - Amortissement matériel roulant                                  | 451,34    | -277,69   | -159,45   | -60,47    | 15,20              | 5,07                 | -51,27             |
| SNCF Prêteurs - Charges financières                                    | 57,28     | 9,74      | 13,11     | 11,69     | 80,13              | 26,71                | 91,92              |
| RFF - Péages                                                           | 15,64     | -3 055,72 | 38,64     | 126,77    | -3 001,44          | -1 000,48            | -2 874,67          |
| Voyageurs - Recettes commerciales                                      | -27,22    | -314,70   | -543,68   | -369,25   | -885,61            | -295,20              | -1 254,86          |
| Collectivités - Subvention exploitation nette                          | 312,09    | 2 008,44  | 971,00    | -315,05   | 3 202,43           | 1 067,48             | 2 977,38           |
| Collectivités - Compensations tarifaires                               | -50,80    | 6,35      | 34,28     | -22,81    | -10,17             | -3,38                | -32,98             |
| Collectivités - Subvention modernisation matériel roulant (Quote-part) | 161,60    | 426,28    | 298,47    | 64,17     | 880,38             | 296,45               | 950,53             |
| Collectivités - Taxe professionnelle                                   | 224,44    | -203,39   | -302,42   | 101,19    | -281,36            | -93,78               | -180,18            |
| Total                                                                  | 0,00      | 0,00      | 0,00      | 0,00      | 0,00               | 0,00                 | 0,00               |
| Taux de surplus (STD) en %                                             | 2,6       | 8,9       | 4,0       | 1,7       |                    | 5,2                  | 4,3                |
| STD en milliers euros 2002                                             | 1 222,38  | 4 230,66  | 2 065,91  | 926,40    | 7 518,95           | 2 506,32             | 8 445,35           |
| (+) : Apporteur de surplus (Ressources)                                |           |           |           |           |                    |                      | 2 111,34           |
|                                                                        |           |           |           |           |                    |                      | Valeurs moyennes   |
|                                                                        |           |           |           |           |                    |                      |                    |

Tableau 6.19 - Comptes de surplus 2002-2006 de la région Limousin.

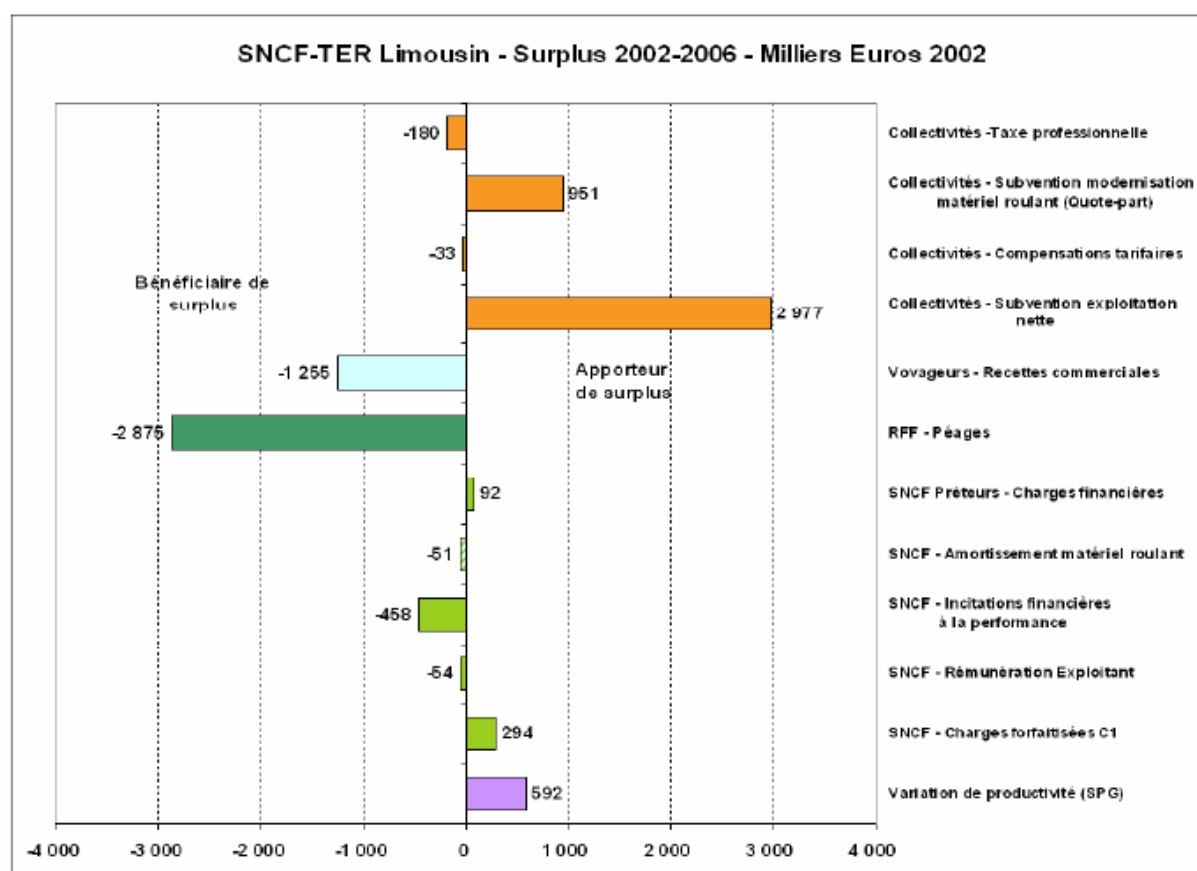


Figure 6.12 - Comptes de surplus cumulés 2002-2006 de la région Limousin.

### **3.4. Les Pays de la Loire : un contribuable vraiment serein**

La caractéristique la plus étonnante du compte de surplus de la région des PDL tient, incontestablement, à l'exceptionnelle maîtrise du prix de la contribution d'équilibre dont la hausse par train-km est la plus faible des sept régions expérimentatrice, de 8% contre 16% en moyenne sur la période 2002-2005 (tableau 6.7 *supra*). L'apport de surplus par les collectivités publiques au titre de la subvention d'exploitation est significativement moindre qu'ailleurs (33% du compte de surplus cumulé pour les PDL, contre 69% en moyenne). Plus encore, calculée hors péages, la contribution de la Région PDL se réduit sensiblement année après année, de 7% par train-km réalisé en valeur constante sur cette même période au total (tableau 6.8 *supra*) !

L'explication de cette réussite réside exclusivement dans le contrôle de l'évolution des coûts d'exploitation unitaire réels facturés par la SNCF à son AO ; ils passent de 11,8 à 11,3 euros par Tkm réalisés entre 2002 et 2005. Cette baisse de 6% est comparable à celle de l'Alsace qui réalise la meilleure performance des 7 régions étudiées.

Il résulte de ce double constat une configuration originale du compte de surplus (figure 6.13) où l'apport de surplus par la SNCF est du même ordre que celui des Collectivités au titre de la subvention d'exploitation (4 millions d'euros). Faut-il relier ce double résultat avec le système original (unique) d'incitation à la performance mis en place par la Convention TER 2002 des PDL (Desmaris, 2003, p. 111) basé sur le coût moyen du voyageur-kilomètre à la charge de la Région ? Nous serions tentés de le faire. Nous avons également noté que cette Convention est un cas typique pur de gouvernance par la confiance, cette Région privilégiant manifestement une logique d'obligation de résultats et non d'obligation de moyens.

La deuxième caractéristique remarquable du compte de surplus cumulé 2002-2005 de la Région des PDL tient à la situation nette de la SNCF qui est globalement (hors amortissements des matériels roulants) dans cette région apporteuse de surplus (0,5 million d'euros). Elle cède des avantages au titre des charges d'exploitation (4 millions d'euros, soit 32% du STD cumulé), mais elle en récupère significativement par les mécanismes d'incitation financière à la performance (1,8 millions d'euros, soit 14% du STD cumulé) et marginalement au titre de la rémunération de l'exploitant (0,3 million d'euros).

Cette Région se caractérise aussi par une très forte progression du trafic TER, la plus importante de toutes les régions TER (après la Bretagne), avec presque 39% de hausse de la fréquentation entre fin 2001 et fin 2007<sup>754</sup>. Dans un contexte de hausse moyenne de l'offre de service TER<sup>755</sup>, d'environ 17%, l'exploitant ferroviaire est à même de réaliser des gains de productivité (en dehors de 2004) de 0,6%-0,8% l'an. Sur 2005, la progression de la productivité de l'exploitant contribue à hauteur de 15% du STD. C'est mieux que la moyenne.

Et le voyageur ? Curieusement au regard de la forte augmentation de la fréquentation, les comptes de surplus n'enregistrent pas de transferts d'avantages significatifs vers les voyageurs : rien au titre des billets (-0,18 million d'euros) et bien peu, comparativement, au

---

<sup>754</sup> Cette hausse du trafic, amorcée pendant la période d'expérimentation, s'est confirmée depuis. Faivre d'Arcier (2002) relevait une hausse de 17,5% des vok sur la période 1996-1999 en PDL contre (12,1% dans les régions expérimentales et 6,4% dans les autres régions. Cette performance plaçait les PDL comme la deuxième plus forte hausse après Rhône-Alpes.

<sup>755</sup> Les PDL avait particulièrement redynamisé l'offre TER pendant la période d'expérimentation, avec une augmentation de plus de 36% entre 1996 et 1999, venant juste derrière celle du Centre. La progression moyenne de l'offre totale TER des régions expérimentales s'élevait en comparaison à 17,7%, significativement plus que dans les autres régions, 1,4% (Faivre d'Arcier, 2002, p. 392).



titre de la modernisation du matériel roulant (1,3 millions d'euros) ; par contre, le transfert d'avantages relatifs à l'amélioration de la performance est plus important (1,8 millions d'euros), mais il n'est pas lié à la problématique de la qualité de service, à la différence de ce qui est observé dans les autres régions. Au total, le "surplus élargi" des voyageurs mesuré par l'hypothèse H3 est de 5% dans les PDL contre 12% en moyenne.

| <b>SNCF-TER PDL (en milliers euros 2002)</b>                           | <b>2002-2003</b> | <b>2003-2004</b>                        | <b>2004-2005</b> | <b>Somme 2002-2005</b> | <b>Moyenne 2002-2005</b> |
|------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------------------|------------------|------------------------|--------------------------|
| Variation de productivité (SPG)                                        | 589,07           | -760,50                                 | 935,19           | 743,75                 | 247,92                   |
| SNCF - Charges forfaitisées C1                                         | -2 382,39        | 3 420,13                                | 2 822,85         | 3 860,59               | 1 320,20                 |
| SNCF - Remunération Exploitant                                         | -55,00           | -138,64                                 | -147,84          | -341,48                | -113,83                  |
| SNCF - Incitations financières à la performance                        | 113,31           | -1 115,80                               | -795,78          | -1 798,26              | -599,42                  |
| SNCF - Amortissement matériel roulant                                  | 355,69           | -1 611,66                               | -81,30           | -1 347,27              | -449,09                  |
| SNCF Prêteurs - Charges financières                                    | 189,44           | 18,93                                   | 51,12            | 237,48                 | 79,16                    |
| RFF - Péages                                                           | 11,72            | -8 986,87                               | 786,85           | -8 188,29              | -2 729,43                |
| Voyageurs - Recettes commerciales                                      | -210,84          | 488,74                                  | -70,08           | 198,04                 | 62,01                    |
| Collectivités - Subvention exploitation nette                          | 1 247,85         | 7 389,79                                | -4 543,54        | 4 093,90               | 1 364,63                 |
| Collectivités - Compensations tarifaires                               | 137,81           | -208,75                                 | -185,03          | -263,87                | -87,96                   |
| Collectivités - Subvention modernisation matériel roulant (Quote-part) | -88,24           | 1 857,30                                | 1 701,08         | 3 270,13               | 1 090,04                 |
| Collectivités -Taxe professionnelle                                    | 131,49           | -130,88                                 | -553,38          | -552,72                | -184,24                  |
| <b>Total</b>                                                           | <b>0,00</b>      | <b>0,00</b>                             | <b>-0,00</b>     | <b>0,00</b>            | <b>0,00</b>              |
| Taux de surplus (STD) en %                                             | <b>2,9</b>       | <b>13,4</b>                             | <b>6,6</b>       |                        | <b>7,3</b>               |
| STD en milliers euros 2002                                             | 2 736,27         | 12 950,88                               | 6 396,88         | 22 084,03              | 7 361,34                 |
| (*) : Apporteur de surplus (Ressources)                                |                  | (-) : Bénéficiaire de surplus (Emplois) |                  |                        |                          |

*Tableau 6.20 - Comptes de surplus de la région Pays de la Loire.*

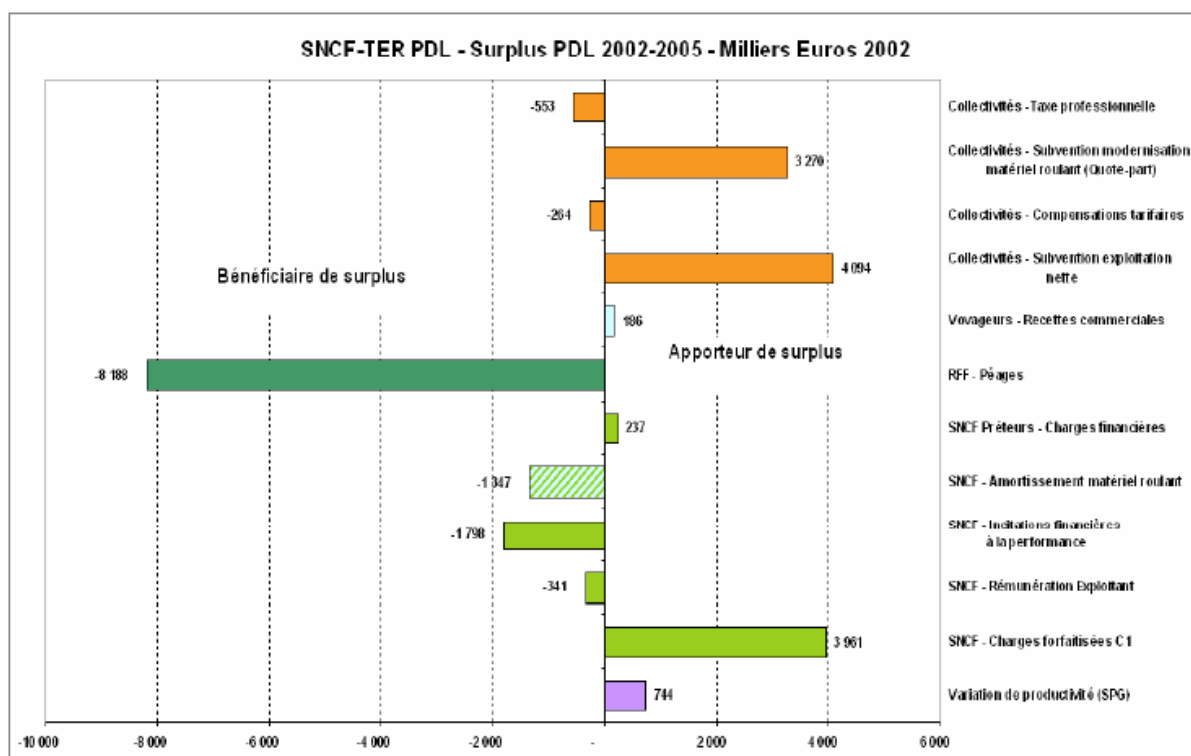


Figure 6.13 - Comptes de surplus cumulés 2002-2005 de la région Pays de la Loire.

### 3.5. Le TER en PACA : entre volontarisme régional et capture d'avantages par le système ferroviaire

Notre analyse des comptes de surplus de la région PACA restera très partielle en raison des difficultés rencontrées pour obtenir de cette Région les données fiables nécessaires à cette étude<sup>756</sup>. PACA restera ainsi la seule région où nous ne disposerons que de trois comptes de surplus, ceux de 2002, 2003 et 2004. L'analyse de nos résultats montre cependant un profil régional particulièrement original.

La première originalité tient à l'importance du taux de STD (9.6% contre 7,9% en moyenne), qui traduit une instabilité des frontières de prix nettement plus forte qu'ailleurs. Ce résultat nous semble tenir de deux explications dont les effets se conjuguent en PACA, une instabilité des relations contractuelles entre l'AO et le système ferroviaire (SNCF et RFF) et une politique TER particulièrement volontariste à différents titres.

A l'appui de la difficulté de cette Région à maîtriser les frontières de prix avec la SNCF et RFF, l'importance du montant des avantages cédés par les Collectivités au titre de la subvention d'équilibre (21,3 millions d'euros sur 2002-2004) pour un surplus obtenu par RFF de 18,7 millions d'euros et par la SNCF de 5,3 millions d'euros (figure 6.15, *infra*). Nous relèverons que les effets du choc des péages de 2004 sont en PACA particulièrement sensibles (+224%), mais que la SNCF a su obtenir des transferts de surplus tant du fait de l'augmentation du prix réels des charges d'exploitation facturées à la Région (4,3 millions d'euros) qu'au titre de la rémunération de l'exploitant (1 million d'euros) conformément aux mécanismes avantageux prévus par la Convention de 2002 (Desmaris, 2004). Ainsi, alors

<sup>756</sup> Cette Région a toujours peiné à répondre à nos sollicitations et elle s'est même refusée à continuer à contribuer à notre étude suite à la présentation de mes résultats devant l'ensemble des responsables régionaux lors d'une séance de travail de l'ARF le 13/10/2006.

que le coût d'exploitation de la SNCF pour le TER est en PACA traditionnellement (et curieusement pour une région si densément peuplée) singulièrement plus élevé que dans autres régions expérimentatrices (de 33% en 2002 ! – figure 6.6 *supra*), ce coût poursuit sa hausse (alors qu'il baisse ailleurs hors Rhône-Alpes)...

Au total, la subvention d'équilibre de la région PACA, qui était initialement la plus élevée des régions expérimentatrices, est en hausse constante (22% contre 18% en moyenne). Hors péages, alors que la tendance est à la stabilité ailleurs, PACA enregistre une hausse de 4% pour le prix de la subvention d'exploitation normalisée / Tkm charge réalisé (tableaux 6.7 et 6.8 *supra*).

En dépit d'une augmentation soutenue de la fréquentation TER en PACA, les gains de productivité globale obtenus (croissance du taux de SPG dans la moyenne) ne parviennent pas à atténuer l'effort financier attendu des Collectivités. L'apport du SPG au compte de surplus cumulé 2002-2004 est résiduel (3% en PACA, contre 11% en moyenne et même 33% en Rhône-Alpes, sur une période plus longue cependant). Pourtant, la fréquentation est au rendez-vous d'une politique de création d'offre volontariste (18% pour le trafic exprimé en voyageurs-km et 22% pour l'offre de trains-Km, pour respectivement 9% et 13% en moyenne sur la période 2002-2004).

La deuxième originalité tient à l'importance de la politique tarifaire en faveur de certaines catégories de voyageurs<sup>757</sup>, et secondairement à la politique, plus tardive, de modernisation du matériel roulant.

La politique tarifaire de la Région PACA est particulièrement active et ses effets se manifestent dès les premiers comptes de surplus à deux niveaux : par les avantages concédés par les Collectivités au titre de la subvention tarifaire (4 millions d'euros) d'une part et, symétriquement d'autre part, par les avantages obtenus par les voyageurs sur le prix de leur billets (3,8 millions d'euros). Le volontarisme de cette Région en la matière<sup>758</sup> se lit par la comparaison des frontières de prix : PACA enregistre la plus forte hausse de la subvention tarifaire par Vok et la plus forte réduction du prix moyen réel payé par les voyageurs (tableau 6.6 *supra* et figures 6.13 et 6.14 *infra*). PACA reste cependant encore la région où le prix des billets par voyageur-km est le plus élevé des régions expérimentatrices. Il resterait à tester si ce fait ne résulte pas d'une distance moyenne des voyages plus faible qu'ailleurs.

La politique de modernisation du matériel roulant a été en PACA très progressive et finalement plus tardive à faire sentir ses effets qu'ailleurs. Les principales livraisons de matériels ayant eu lieu à partir de 2005, l'essentiel de ses effets échappe à notre mesure. Néanmoins, le cumul des effets tant de la politique tarifaire que de celle de modernisation du matériel roulant aboutirait, très certainement, à faire de PACA une des régions les mieux placées en termes de montant du "surplus élargi" des voyageurs, même si les pénalités encourues par la SNCF pour insuffisance de qualité et non-réalisation de l'offre commandée) viendraient en minorer l'ampleur. Ces calculs, faute de données, restent à effectuer.

Au total, et non sans une note d'humour, le "modèle économique SNCF-TER" de la Région PACA pourrait se résumer par ce slogan dérivé d'un emprunt à la littérature : "Un pour tous" ! La Collectivité concédant des avantages à l'ensemble des autres protagonistes.

---

<sup>757</sup> Pour une vision exhaustive de dispositifs mis en place par les Régions en matière tarifaires, se reporter à l'étude menée par le GART (2007).

<sup>758</sup> La comparaison entre les réductions tarifaires proposées par PACA et Rhône-Alpes à partir de l'étude du GART (2007) montre une participation plus systématique de PACA à leur financement et un niveau de réduction souvent plus élevé (pour les jeunes notamment).

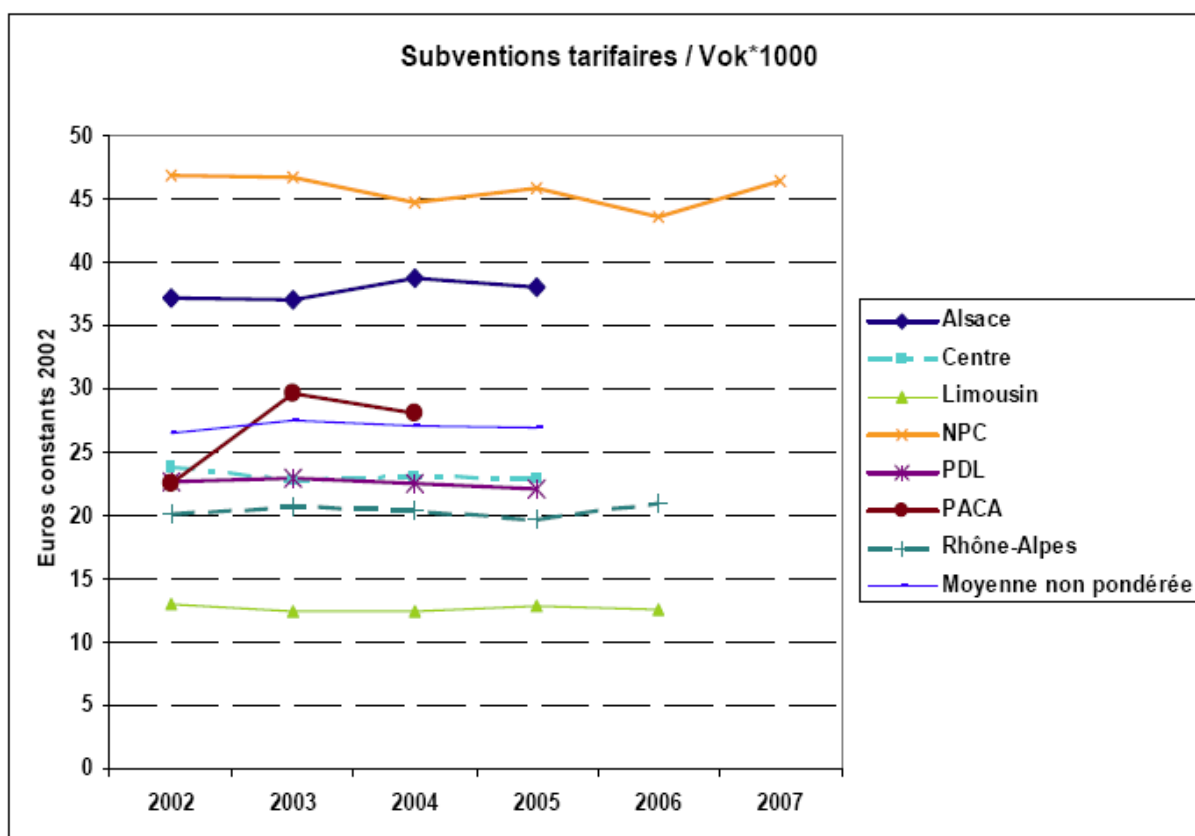


Figure 6.14 – Evolution des subventions tarifaires par millier de voyageurs-kilomètres entre 2002- 2007.

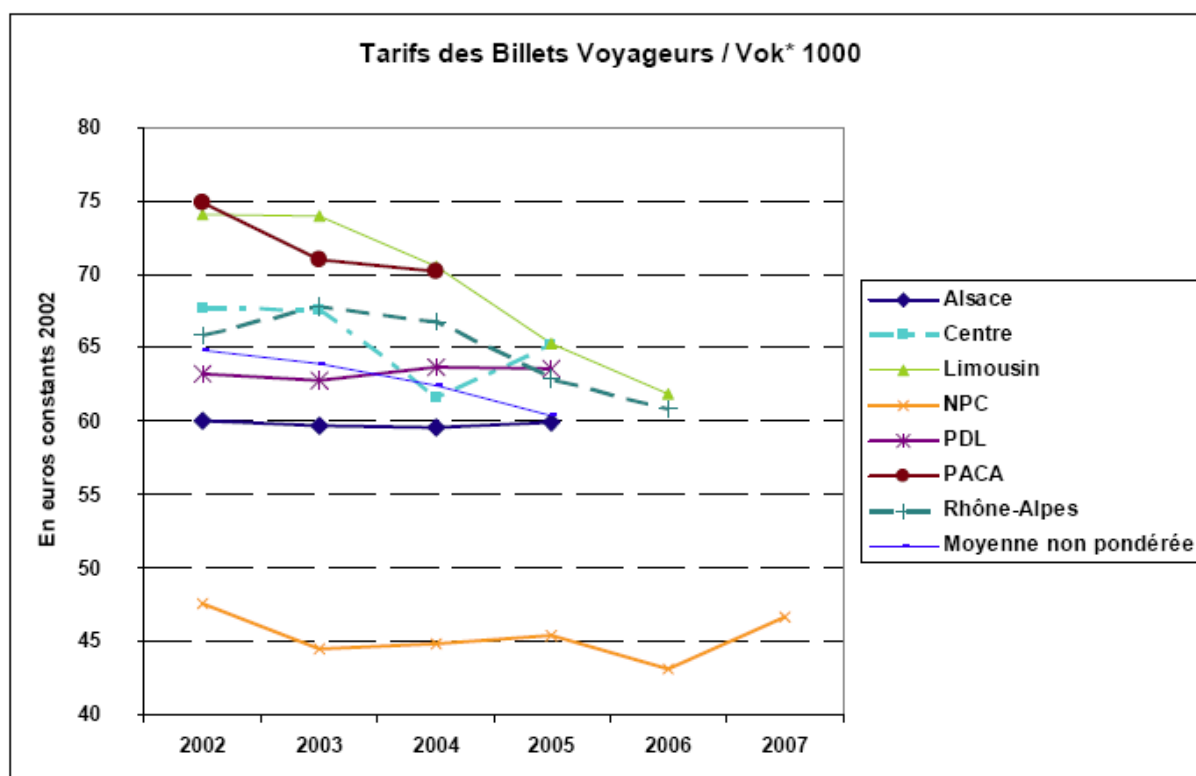


*Figure 6.15 – Evolution du prix des billets par millier de voyageurs-kilomètres entre 2002 et 2007.*

| <b>SNCF-TER PACA<br/>(en milliers euros 2002)</b>                      | <b>2002-2003</b> | <b>2003-2004</b>                               | <b>Somme<br/>2002-2004</b> | <b>Moyenne<br/>2002-2004</b> |
|------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------|
| Variation de productivité (SPG)                                        | -116,88          | 828,15                                         | 712,28                     | 356,14                       |
| SNCF - Charges forfaitisées C1                                         | -8 367,91        | 3 971,22                                       | -4 396,69                  | -2 198,35                    |
| SNCF - Rémunération Exploitant                                         | -442,25          | -548,60                                        | -990,85                    | -495,42                      |
| SNCF - Incitations financières à la performance                        | 0,00             |                                                | 0,00                       | 0,00                         |
| SNCF - Amortissement matériel roulant                                  | 296,64           | 905,38                                         | 1 201,22                   | 600,61                       |
| SNCF Prêteurs - Charges financières                                    | 0,00             |                                                | 0,00                       | 0,00                         |
| RFF - Péages                                                           | -608,20          | -18 103,29                                     | -18 712,48                 | -8 356,24                    |
| Voyageurs - Recettes commerciales                                      | -3 135,67        | -588,52                                        | -3 722,19                  | -1 981,09                    |
| Collectivités - Subvention exploitation nette                          | 7 488,05         | 13 873,77                                      | 21 371,82                  | 10 885,91                    |
| Collectivités - Compensations tarifaires                               | 4 895,63         | -825,66                                        | 4 070,18                   | 2 035,09                     |
| Collectivités - Subvention modernisation matériel roulant (Quote-part) | 0,00             |                                                | 0,00                       | 0,00                         |
| Collectivités -Taxe professionnelle                                    | -17,84           | 484,55                                         | 466,71                     | 233,35                       |
| <b>Total</b>                                                           | <b>-0,00</b>     | <b>0,00</b>                                    | <b>-0,00</b>               | <b>-0,00</b>                 |
| <b>Taux de surplus (STD) en %</b>                                      | <b>7,5</b>       | <b>11,3</b>                                    |                            | <b>9,4</b>                   |
| <b>STD en milliers euros 2002</b>                                      | <b>12 958,42</b> | <b>20 063,76</b>                               | <b>33 022,18</b>           | <b>16 511,09</b>             |
| <b>(+) : Apporteur de surplus (Ressources)</b>                         |                  | <b>(-) : Bénéficiaire de surplus (Emplois)</b> |                            |                              |

*Tableau 6.21 - Comptes de surplus de la région PACA.*

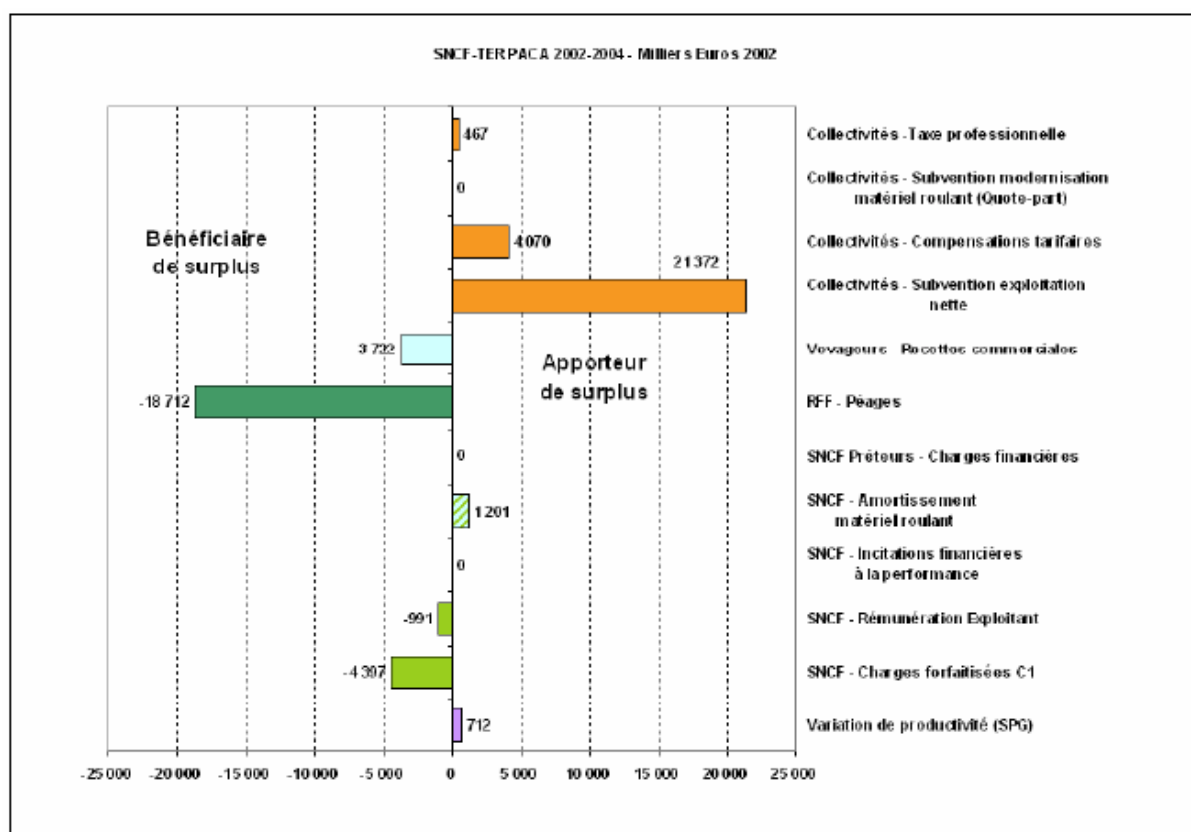


Figure 6.16 - Comptes de surplus cumulés 2002-2004 de la région PACA.

## Conclusion du chapitre 6

Au terme de ce chapitre, nous pouvons répondre à nos deux interrogations initiales, celle concernant l'explicitation de la nature du "modèle économique SNCF-TER" et celle relative aux disparités de profils régionaux.

A la question du "**modèle économique SNCF-TER**" issu de la loi SRU, notre approche par la MCS appliquée aux comptes de facturation SNCF-TER des Régions expérimentatrices nous permet d'aboutir à six propositions principales.

1) A la crainte des effets du maintien de l'exploitant ferroviaire historique, la SNCF, comme partenaire obligée des Régions, en tant qu'autorité organisatrice du transport régional de voyageurs, et de sa **capacité à drainer des avantages de prix** à son profit, les comptes de surplus établis sur les régions expérimentatrices nous ont amené à une **réponse négative** (hors situation de non-réalisation de l'offre). Le prix des charges d'exploitation facturées par la SNCF aux Régions a diminué, en valeur constante, partout sauf en Rhône-Alpes et PACA. En outre, des gains apparents de productivité globale des facteurs (SPG) ont été enregistrés, bien que très variables selon les années et les régions. Le déterminant le plus important de ces gains d'efficacité "apparent" s'avère le dynamisme de la fréquentation. Nous avons relevé avec intérêt que les **années les plus récentes**, marquées par une vive progression du trafic, voient apparaître des **gains de productivité significatifs**, comme l'illustrent les situations du NPC et de Rhône-Alpes. Une généralisation de cette tendance amènerait à envisager le "modèle économique SNCF-

TER" sous un angle différent de celui qui en caractérise les toutes premières années et pourrait laisser espérer une logique "gagnant-gagnant"<sup>759</sup>.

Leur interprétation en termes de gains réels d'efficacité productive de la SNCF est obscurcie par la présentation des charges d'exploitation sous forme de forfait. Seule certitude, ils bénéficient aux AO régionales, en atténuant l'intensité de leur contribution au titre de la subvention d'équilibre. Mais, en dehors de Rhône-Alpes, leur part dans le surplus distribuable reste secondaire.

2) RFF (avec la caution de l'Etat), à la recherche de son équilibre économique propre, s'est par contre montré bien plus à même de modifier significativement et unilatéralement les frontières de prix à son avantage. L'essentiel de l'instabilité des frontières de prix et des surplus transférés en ce début de conventionnement relève du choc des péages de 2004. Cette captation par RFF de la part la plus importante du surplus distribuable doit être soulignée, mais aussi relativisée, car c'est un des points qui ressort le plus distinctement des balances d'échange (figures 6.18 et 6.19 ci-dessous). Nous supposons que ces hausses de péages ne sont pas une caractéristique structurelle du fonctionnement du système SNCF-TER "en régime de croisière".

L'effet réel sur les finances régionales de cette hausse des péages doit également être nuancé dans la mesure où l'Etat a compensé (sur la seule base du périmètre d'activité TER de 2000) ces augmentations par des réajustements des compensations versées aux Régions au titre du transfert de cette compétence.

3) Quant aux **Régions**<sup>760</sup>, à qui la décentralisation a confié cette nouvelle responsabilité, leur **aptitude à maîtriser financièrement le poids de la conduite de cette politique publique** semble confirmée, pour le moins sur l'échantillon des régions expérimentatrices, les plus anciennes à s'être engagées dans le processus de partenariat avec la SNCF. Le prix réel de la subvention d'exploitation connaît une hausse par train kilomètre, mais essentiellement redevable de l'effet péage. **La subvention régionale d'exploitation hors péages RFF par train-km réalisé en euros constants est très généralement restée stable et a même parfois baissé** pour la plupart des régions expérimentatrices depuis 2002 (figure 6.17 *supra*). L'Alsace et les PDL faisant ici figure de cas emblématiques. Ce résultat, capital au regard de la problématique de la soutenabilité financière de cette politique de transport, semble confirmer notre hypothèse initiale de processus d'apprentissage des AO.

4) La **modernisation du matériel roulant**, traduction la plus évidente du fort engagement des AO régionales dans la politique de développement du TER, se traduit systématiquement par une **cession d'avantages significatifs par les collectivités publiques** au titre de la modernisation du matériel roulant. Leur conséquence sur le regain **l'attractivité** de ce moyen de transport est essentielle du point de vue des voyageurs.

<sup>759</sup> Cette configuration où tant la SNCF et les voyageurs obtiennent des avantages significatifs, sans pour autant imposer à la Collectivité des pertes de surplus, se retrouve distinctement dans le compte de surplus cumulé de Rhône-Alpes sur la période 2002-2006 (hors 2004). La clef de ce succès résulte de l'incidence de la forte reprise du trafic sur les gains de productivité. Voir Annexe du chapitre 6.

<sup>760</sup> Nous préférons rappeler, pour être certain d'être bien compris sur ce point essentiel à nos yeux, qu'il importe de distinguer dans l'analyse les postes sur lesquels la Collectivité subit, plus ou moins passivement, les mouvements de frontières de prix une fois la contractualisation effectuée, des postes sur lesquels la Collectivité est en position active et qui traduisent le degré de volontarisme de sa politique TER. Dans le premier cas, au regard de la mécanique d'équilibre du compte de facturation SNCF-TER, nous trouvons la subvention d'équilibre, dans le second, la subvention de modernisation du matériel roulant, voire la politique tarifaire régionale.

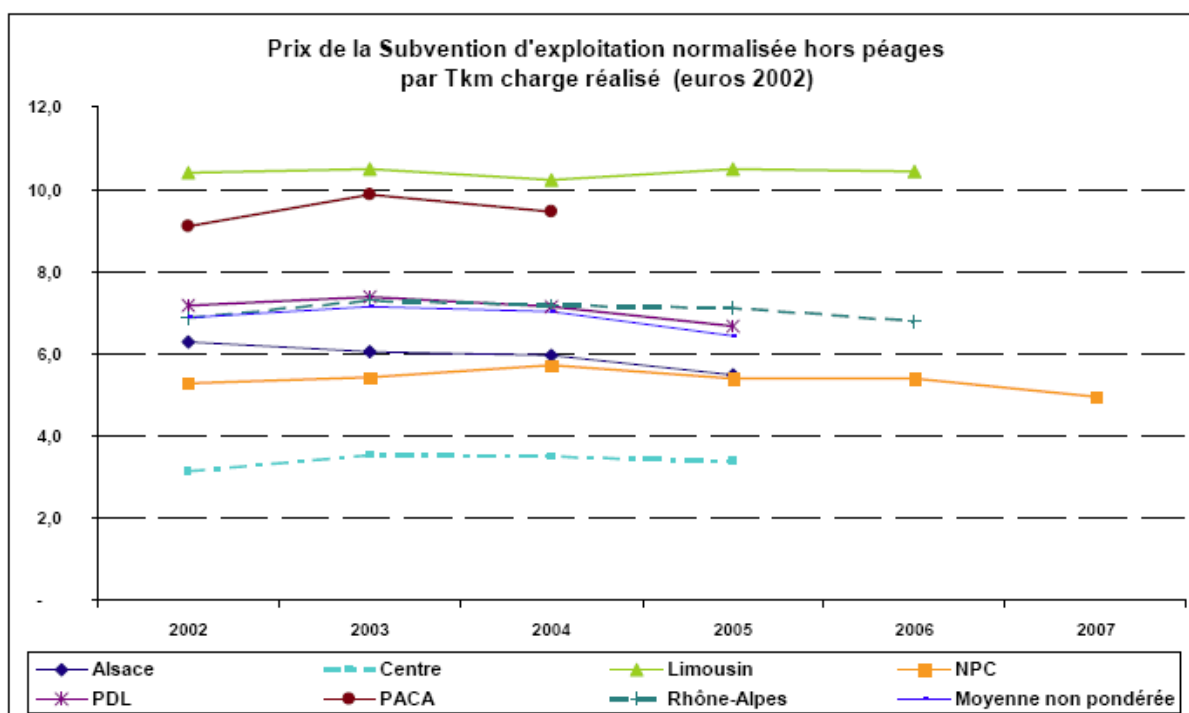


Figure 6.17 - Evolution de la subvention régionale d'exploitation normalisée hors péages RFF par train-km réalisé pour les Régions expérimentatrices.

5) La **part du surplus à l'avantage des voyageurs est significatif, si on leur attribue les effets de la modernisation des matériels roulant** (presque 20% du surplus distribué - STD - en Rhône-Alpes et 15% en NPC sur l'ensemble de la Convention de 2002 et déjà 20% dans le Centre pour les seules années 2002-2005), mais il est minoré, pour l'instant, par l'insuffisance des performances de qualité de service de la SNCF. Il est donc appelé à s'accroître, en particulier, en raison de la montée en puissance de l'effet de modernisation du matériel roulant. Au total, ce sont les voyageurs qui sont devenus tendanciellement (loin après RFF cependant), les principaux gagnants du "système TER".

6) La relation contractuelle Régions / SNCF nous semble être rentrée dans une **dynamique vertueuse d'accumulation d'expériences** favorables aux deux parties. Pour preuve, la stabilisation des mouvements des frontières de prix que retrace l'évolution du taux de surplus total distribuable (STD), hors année 2004, plus particulièrement visibles sur les Régions étudiées sur les durées les plus longues (figure 6.2 et annexe 6.2).

Pour illustrer les caractéristiques du "modèle économique SNCF-TER" telles que la MCS nous l'a révélé, nous solliciterons pour terminer les balances d'échanges 2002-2005, en distinguant nos deux hypothèses de calcul du surplus des voyageurs (H1 et H2). Les figures 6.18 et 6.19 sont parfaitement représentatives de nos résultats.<sup>761</sup>

<sup>761</sup> Pour une vision plus approfondie de nos résultats dans une optique de balance d'échanges, voir Annexe 6.4.



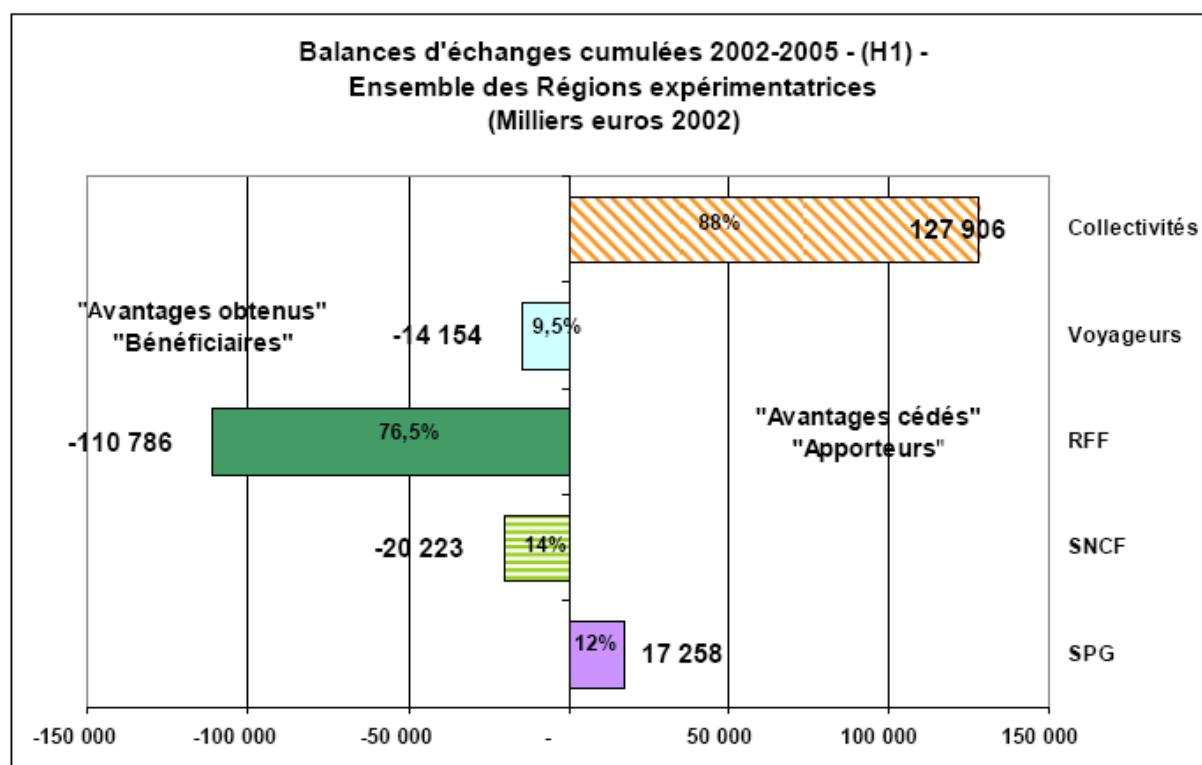


Figure 6.18 - Balances d'échanges cumulées des régions expérimentatrices - (H1).

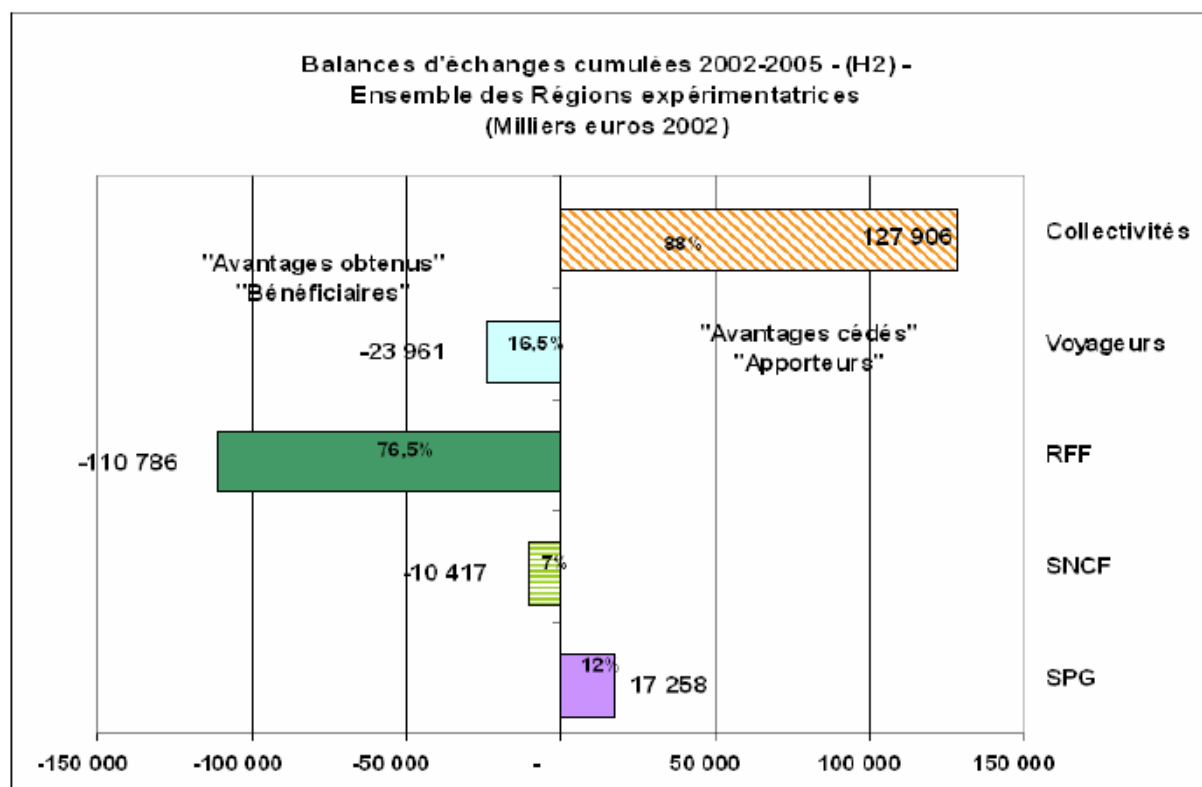


Figure 6.19 - Balances d'échanges cumulées des régions expérimentatrices - (H2).

Les balances d'échanges 2002-2005 montrent que les collectivités publiques apportent l'essentiel du surplus du système SNCF-TER (128 millions d'euros sur 145 millions d'euros) au bénéfice, principalement de RFF (111 millions d'euros) ; les voyageurs obtenant une part de 9,5% du STD avec 14 millions d'euros. Le gain de surplus obtenu par la SNCF apparaît comparativement bien limité (20 millions d'euros), ce qui correspond à un peu plus que les gains de productivité apparents du système SNCF-TER (17,3 millions d'euros).

Affecter aux voyageurs les effets des variations de prix sur les amortissements du matériel roulant (hypothèse 3) modifie sensiblement la répartition des avantages entre la SNCF et les voyageurs. Ces derniers voient leur part presque doubler, passant à 16% du STD, soit 24 millions d'euros, alors que celle de la SNCF est fortement minorée, devenant presque dérisoire (10,5 millions d'euros, soit 7% du STD).

Méthodologiquement, il importe de garder à l'esprit, pour comprendre correctement ces résultats, que la MCS, en tant qu'analyse différentielle, ne permet pas d'apprécier les positions relatives initiales des acteurs. Elle mesure seulement les variations des positions des acteurs, ce qui est déjà appréciable.

Concernant notre deuxième interrogation relative aux **disparités de profils régionaux et à leurs déterminants**, cette étude reste seulement esquissée et ne peut en l'état prétendre à des résultats robustes et stabilisés, d'autant plus que les comptes de surplus établis sur les quatre premières années du conventionnement témoignent d'une considérable instabilité.

Derrière les comptes consolidés, il s'avère que les profils régionaux au regard des comptes de surplus sont très disparates et révèlent, en arrière plan du "modèle économique SNCF-TER" général, **des "modèles économiques SNCF-TER" bien particuliers**. L'analyse ne peut prétendre conclure sans porter une attention plus soutenue aux évolutions qui caractérisent chacune des régions. Au-delà de ces disparités, une analyse comparative présenterait notamment l'intérêt de permettre de s'interroger sur les éventuelles convergences à l'œuvre et sur leurs déterminants.

Il y a lieu aussi de prendre en considération les **différences dans les positions initiales** des acteurs. La MCS, qui repose sur une analyse différentielle, ne valorise pas cet angle d'approche. Nous touchons là une des limites, bien connues, de la MCS. Et pourtant, les situations initiales contribuent à expliquer les trajectoires observées dans nos comptes de surplus.

Du point de vue de la théorie néo-institutionnaliste, ces modèles et les performances qui leur sont associées sont le **produit des interactions complexes entre les arrangements institutionnels spécifiques** (les Conventions TER 2002) **et les caractéristiques de l'environnement institutionnel propre à chaque Région et à chaque activité TER**. Il est en effet évident que la nature de gouvernance, composée de la contractualisation initiale et du pilotage effectif de ce conventionnement, joue un rôle déterminant, rejoignant les hypothèses formulées par la théorie néo-institutionnaliste (Ménard, 2001)<sup>762</sup>.

Ces différences de performances, tant de montants de SPG ou de STD que d'avantages obtenus ou cédés par chaque type d'acteur du système SNCF-TER,

<sup>762</sup> C. Ménard (2001) avait montré, à partir de l'exemple de la distribution de l'eau, combien une activité autant soumise à une détermination politique (à la réglementation), ne saurait relever d'une approche par la seule théorie standard des contrats. Valorisant les hypothèses néo-institutionnalistes, il montre en quoi la performance *ex post* d'un arrangement institutionnel tient d'abord aux interactions fines entre l'ensemble des caractéristiques de l'environnement institutionnel et les modes organisationnels retenus et comment les nombreux échecs de réformes des systèmes d'approvisionnement en eau dans les pays en développement tiennent à l'ignorance de ce déterminant.

nécessiteraient, pour supporter une interprétation fondée, la prise en compte d'un nombre considérable de variables (sur l'environnement technique, mais aussi socio-économique, voire démographique de l'activité TER de chaque région ; sur les objectifs effectivement visés par la politique régionale en matière de tarification, d'augmentation ou de recomposition de l'offre, mais aussi de modernisation des matériels, des gares et de l'infrastructure...) <sup>763</sup>. Nous n'avons, dans le cadre de cette Thèse, qu'amorcé cette étude qui reste pour l'essentiel à conduire.

Il importe de souligner que la notion de performance d'un système de transport public, tel le TER, est particulièrement délicate à mesurer et à analyser tant sont déterminantes les interactions entre les acteurs (exploitant, AO, infrastructure) et l'environnement du réseau. W. Roy (2007) le soulignait avec acuité dans le cas du transport public urbain et l'illustre par ce schéma que nous reprendrons à titre d'éclairante illustration du propos.

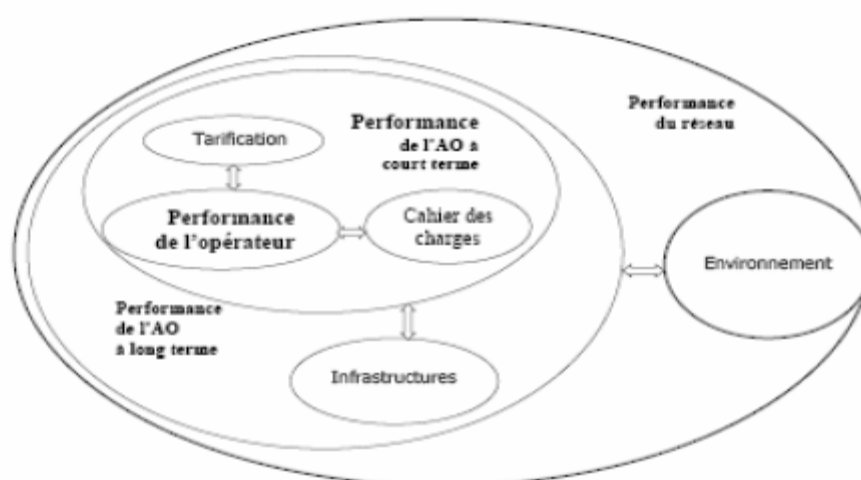


Figure 6.1 - Interactions entre les déterminants de la performance d'un système de transport public.

Source : W. Roy (2007, p. 142).

Il est délicat de distinguer entre la contribution de l'exploitant et celle de l'AO dans une performance globale observée sur des données brutes, alors que cette distinction est analytiquement capitale. Délicat aussi d'isoler l'impact de l'environnement sur les performances des acteurs, AO et exploitant.

Du point de vue de la concurrence par comparaison, ces considérables différences de *performances brutes* appellent une analyse approfondie favorable à la convergence sur les meilleures pratiques (tableau 6.22).

Tableau 6.22 - Prix des charges d'exploitation SNCF-C1 et des subventions d'équilibre nettes normalisées hors péages / Tkm charge réalisé – Base 1 : la meilleure pratique régionale en 2005.

<sup>763</sup> Nous avons amorcé la collecte de ces données et leur analyse dans le cadre de notre mémoire de DEA (Desmaris, 2003), mais n'avons pu aboutir faute de disposer d'une méthodologie appropriée au traitement automatique de ce type de données. Nos principaux résultats sont présentés en Annexe 8 du chapitre 4.

| <b>Charges d'exploitation SNCF-C1 par Tkm à charge réalisés</b> |      | <b>Subvention d'équilibre nette normalisée hors péage par Tkm à charge réalisés</b> |      |
|-----------------------------------------------------------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Centre                                                          | 1,00 | Centre                                                                              | 1,00 |
| Alsace                                                          | 1,21 | NPC                                                                                 | 1,59 |
| PDL                                                             | 1,25 | Alsace                                                                              | 1,62 |
| NPC                                                             | 1,27 | PDL                                                                                 | 1,96 |
| Limousin                                                        | 1,34 | PACA                                                                                | 1,32 |
| Rhône-Alpes                                                     | 1,40 | Rhône-Alpes                                                                         | 2,10 |
| PACA                                                            | 1,74 | Limousin                                                                            | 3,10 |

(\*) PACA : 2004, base 2002.

**Ces premiers résultats ne peuvent en l'état constituer des conclusions définitives et exhaustives sur la nature du "modèle économique SNCF-TER" né de la loi SRU** et de la conception française de la réforme de cette industrie de réseau. Ils dépendent probablement fortement du cadre de notre étude : la période retenue, plutôt favorable globalement au renouveau des transports collectifs ; les conséquences de l'utilisation du compte de facturation SNCF-TER comme matériau de base<sup>764</sup> ; et enfin de nos conventions initiales, en particulier pour paramétrer les frontières de prix et attribuer les mouvements de surplus aux agents (cas des amortissements notamment). Nous avons l'espoir que ces résultats contribuent, à éclairer les conséquences des interactions entre les acteurs du système ferroviaire, ainsi que les choix particuliers effectués par les décideurs régionaux en matière de transport ferroviaire.

De ce fait, cette première application de la MCS sur le transport régional de voyageurs appelle aussi divers **prolongements**. Les enseignements tirés de notre échantillon de Régions se trouveraient-ils confortés si nous projetions la méthode sur les régions non expérimentatrices ? Ce test reste à réaliser. La plupart des Régions ont renouvelé leur Convention TER en 2006 et 2007, il resterait également à considérer si ces réécritures, fortes de l'expérience, amèneront une distribution des surplus différente. Méthodologiquement, il importerait aussi de tester différentes variantes permettant de mieux saisir l'effet qualité, ce qui amènerait probablement à reconsidérer le niveau des gains de productivité globale de l'opérateur et le montant des avantages obtenus par les voyageurs.

Pour le moins, nous pensons que ces résultats **confortent l'intérêt de la méthode des comptes de surplus**, un peu négligée dernièrement, à figurer dans la palette des instruments d'évaluation des politiques publiques et, tout particulièrement, du transport ferroviaire régional de voyageurs.

<sup>764</sup> Double conséquence. 1) La forfaitisation des charges d'exploitation SNCF-TER ne permet qu'une analyse des gains "apparents" de productivité globale des facteurs. 2) L'effort financier des Régions au titre de leur politique en faveur du TER n'est pas totalement retracé dans ce compte (en sont exclus les engagements pour les gares et l'infrastructure). En outre, ce compte ne tient pas compte des contreparties obtenues par l'Etat au titre du transfert de cette compétence et ne permet donc pas une lecture de l'effort financier *net* des AO régionales.

# Conclusion générale

Notre ambition, dans cette thèse, a été d'apporter un éclairage sur la décentralisation du service public régional de transport de voyageurs fondé sur une analyse approfondie des **contrats et des performances**, dans le périmètre introduit par la loi SRU du 13 décembre 2000 ("Acte I" de la régionalisation ferroviaire). A la croisée des réflexions de l'économie publique, de l'économie industrielle, de l'économie des contrats, et bien entendu de l'économie des transports, cette étude a visé trois objectifs :

1. approfondir la connaissance empirique de la régionalisation ferroviaire Les observations du rapport de la Cour des comptes (2009) consacré à la régionalisation ferroviaire, publié très récemment, n'ont pas été intégrées à notre analyse. Elles ne nous semblent cependant pas de nature à contredire nos analyses. Estimant, tout comme la Cour, nécessaire d'améliorer la transparence et la fiabilité des comptes du TER, nous partageons sa recommandation visant à créer une commission des comptes des transports régionaux de voyageurs. en France par la production d'un nombre important de résultats nouveaux Nous rappellerons au lecteur combien l'obtention des données de gestion n'a pas été commode. La SNCF, par tradition et, en l'espèce, par respect de la confidentialité due aux commanditaires, s'étant refusée à nous les communiquer ; et les Régions, sensibles à la maîtrise de la communication sur cette nouvelle compétence, l'ont fait généralement, mais nous enjoignant souvent une certaine réserve. ;
2. éclairer l'action des Collectivités publiques, garant de l'intérêt des voyageurs et des contribuables, par la mise à disposition de deux outils, encore perfectibles : une grille de lecture opérationnelle des conventions TER et une transposition de la méthode des comptes de surplus aux données de gestion de l'activité TER Les Régions ont été constamment informées de l'avancement de nos recherches par l'intermédiaire de plusieurs présentations publiques : deux ont eu lieu au GART (le 23/09/2004, "Les conventions d'exploitation du service public régional de transport de voyageurs : organisation contractuelle et processus d'apprentissage organisationnel" et le 05/04/2005, "Régionalisation ferroviaire et efficience allocative : une approche par la méthode des comptes de surplus"), la dernière devant l'ARF ("Les comptes SNCF-TER à la lumière des comptes de surplus", 13/10/2006), sans compter les envois de compte-rendu de nos résultats d'étapes. Nous avons également cherché à obtenir la collaboration de la SNCF et avons effectué une présentation de notre démarche le 25/10/2004 auprès de la Direction de la stratégie de la SNCF. .
3. plus fondamentalement, apporter des éléments à la réflexion académique sur la régulation des monopoles naturels et des industries de réseaux, à partir des réformes menées dans le transport ferroviaire en général, et dans le transport régional en France en particulier.

Notre **hypothèse initiale**, qui découle du paradigme standard, nous a amenés à suggérer que le choix du Législateur, en France, de généraliser la décentralisation de l'organisation et du financement du transport régional de voyageurs, tout en maintenant le monopole d'exploitation de l'opérateur historique, comportait un risque élevé, en termes de coût pour la Collectivité et de perte de bien-être pour les voyageurs. Le choix de cet environnement

institutionnel, original au regard du mouvement européen de libéralisation du transport ferroviaire, nous a conduit à nous interroger sur la capacité des Régions à pouvoir contrer efficacement les conséquences de la forte asymétrie informationnelle initiale et les risques de comportements opportunistes de l'opérateur monopolistique. Les Régions françaises ont-elles réussi à **écrire et à gouverner le "système SNCF-TER"** né de la régionalisation ferroviaire ?

A cette question, notre parcours nous a poussé à étudier la capacité du mode de régulation administratif et hiérarchique à gouverner le système global SNCF<sup>765</sup> (partie 1) avant d'aborder le cœur de notre étude, qui concerne l'impact de la régionalisation sur la régulation du sous-système TER (partie 2 et 3). Nous rappellerons les conclusions de ces analyses dans l'ordre des chapitres.

1) L'analyse de la **régulation** de l'opérateur ferroviaire historique nous a amené à donner **crédit à ce doute initial**. Nous en relèverons quatre indices :

a) La SNCF a réussi, au-delà d'une concurrence intermodale forte et de son statut d'entreprise administrée, à préserver un certain *pouvoir de marché*, en particulier en matière *tarifaire* (liberté tarifaire et "yield management") ;

b) Comparativement aux autres opérateurs ferroviaires européens, la SNCF a vu sa *performance économique* se détériorer, comme l'illustre ses faibles gains de productivité ainsi que la stagnation de son activité globale sur moyenne période, contrastant avec la reprise enregistrée par la plupart des opérateurs européens ;

c) L'existence de *surcoûts* de fonctionnement élevés ("slack organisationnel" structurel) conduit la firme à un partage de son surplus distribuable au bénéfice quasi-exclusif des salariés du cadre permanent ;

d) Conséquence d'une réelle *défaillance ou d'une mansuétude* particulière des autorités de *Tutelle*, la SNCF a réussi à faire porter par la Collectivité des montants singulièrement croissants de concours publics (plus de 8,43 milliards d'euros en 2008), sans amélioration du ratio de leur performance économique (contribution au train-kilomètre), et surtout dans un contexte de retour tendanciel au bénéfice.

2) Le doute initial se trouve ensuite confirmé par **l'écriture bien particulière de l'environnement institutionnel**. La réforme ferroviaire française s'est montrée très attentive aux prérogatives de la SNCF et au statut des cheminots. Les choix de transcription des directives européennes en matière ferroviaire ont toujours été effectués *a minima* et le plus tardivement possible. Difficile de ne pas voir dans ces choix réitérés du Législateur, l'expression d'un *modèle français de régulation ferroviaire* différent de celui proposé par les instances communautaires (Commission européenne et Parlement). Ce pari très pragmatique, d'une *modernisation* du transport ferroviaire par "*mise sous pression*" progressive de l'opérateur historique, se différencie également de la démarche retenue par nombre de pays européens et nous amène à nous interroger sur les motivations profondes de cette démarche française. Doit-on y voir une conséquence de la capacité d'influence de l'opérateur historique ou une stratégie, implicite des autorités françaises, en faveur de la pérennisation des intérêts de la compagnie nationale dans un secteur en pleine recomposition au niveau européen, faisant passer la concurrence et l'efficacité comme des objectifs secondaires (Crozet, 2004) ? Pour B. Du Marais (2003), ce "chemin gaulois vers l'optimum économique" pourrait encore s'interpréter par la faible acceptabilité socio-

<sup>765</sup> Nous rappellerons combien l'ensemble des études sur la SNCF, à partir de la MCS, montrait que le premier bénéficiaire du surplus était toujours les personnels, loin devant les voyageurs, et ce quels que soient les gains de productivité globale obtenus (CERC, 1980, Harmey et Hemat, 1985, Garcia, 2001). Voir 2.1.3. *supra*.

politique du modèle européen de libéralisation des services collectifs et par une tradition particulière en faveur d'une définition large de la notion de service public. Il suggère enfin d'y voir une vision stratégique permettant *in fine* de mieux tirer profit des expériences de libéralisation des autres ?

3) C'est dans ce contexte institutionnel que le Législateur a, par la loi SRU du 13 décembre 2000, confié à toutes les Régions (hors Corse et Ile de France) la mission d'organiser et de financer le transport de voyageurs sur leur territoire et a proposé un "modèle économique" particulier à ce conventionnement entre les Régions et la SNCF. Nous avons dès lors à nous interroger pour évaluer dans quelle mesure le **"modèle économique**

**SNCF-TER"** est tributaire des caractéristiques du système global SNCF<sup>766</sup> ou s'il répond à des caractéristiques propres.

Pragmatique, désireux de concilier les intérêts, en partie contradictoires, des Régions et de la SNCF, ainsi que les principes de libre administration des collectivités territoriales et celui d'autonomie de gestion de la SNCF, le Législateur a retenu un cadre légal ouvert. Notre analyse de cet **environnement institutionnel** nous a amené à six résultats principaux.

a) Les deux parties, les AO régionales et l'opérateur ferroviaire se sont très *fortement investis dans la régionalisation ferroviaire* : les Régions par un investissement financier et humain considérable ; la SNCF, par une profonde mutation de son organisation productive, commerciale et managériale. Cet investissement conjoint n'est pas resté vain, il est récompensé par une *redynamisation significative du trafic*, témoin du regain d'attractivité des TER.

b) Le *coût de la politique de transport de voyageurs* est devenu en *enjeu financier important pour les Régions*. Cette dépense occupe le premier ou deuxième rang du budget régional. Le rythme particulièrement soutenu de l'augmentation du *coût net* des TER pour les finances régionales, de 15% par an en moyenne depuis 2002 représente, à terme, un véritable défi.

c) Comparativement aux choix contractuels observés en transports publics urbains, le "modèle économique SNCF-TER" s'avère *respectueux d'un monopole historique adverse au risque*. L'indexation des charges d'exploitation permet de limiter le risque industriel supporté par l'exploitant, le risque commercial est très largement partagé, et le risque sur investissement est principalement porté par les Régions.

d) Par comparaison avec la régionalisation menée dans nombre de pays voisins, la *France apparaît fermée aux dynamiques de concurrence* pour l'attribution des contrats, et assez *peu incitative* dans la nature même de ceux-ci.

e) Les *réussites des modèles allemands et suisses* de régionalisation ferroviaire, toutes deux bien particulières illustrent *l'importance du contexte institutionnel* dans l'écriture et le pilotage de la réforme, mais présentent cependant des enseignements utiles pour la conduite de la réforme et de régionalisation ferroviaires en France.

f) La *grande diversité d'écriture des Conventions SNCF-TER* nous a amenés à devoir dépasser une lecture en termes de "modèle économique TER" unique.

4) Dans ce contexte de grande liberté contractuelle, comment les Régions ont-elles établi leur arrangement contractuel avec la SNCF ? Notre **proposition méthodologique**,

<sup>766</sup> Notons toutefois qu'en la matière les données de comptes de surplus dont nous disposons (Harmey et Hemat, 1985, *op. cit.*) sont déjà anciennes puisqu'elles s'arrêtent en 1984, date après laquelle la SNCF n'a plus publié ses comptes de surplus.

à la croisée de la théorie néo-institutionnaliste et de la théorie de la firme, nous a permis un éclairage porteur de plusieurs constats.

a) En dépit, de la forte asymétrie d'information initiale et du différentiel de capacité d'expertise en faveur de la SNCF, les AO régionales, se sont manifestement appropriées le cadre légal et réglementaire pour négocier, chacune, avec la SNCF, un contrat bien spécifique. La *gouvernance du transport ferroviaire public régional de voyageurs* en France, est grâce à la régionalisation, régie par une *grande diversité contractuelle*. Ce résultat est d'importance au regard de la suspicion à l'encontre de l'opérateur ferroviaire historique, et plus globalement, du choix français de réforme des chemins de fer.

b) Au regard des trois profils de gouvernance régionale TER, "autorité", "incitation", "confiance", l'observation indique que l'arrangement contractuel Région / SNCF repose systématiquement, en pratique, sur un subtil *mélange d'autorité, d'incitation et de confiance*, témoignant d'un mode de gouvernance très généralement composite et complexe. Le *profil hybride, "fiduciario-autoritaire"* semble être le point moyen des Conventions 2002 des sept Régions expérimentatrices.

c) Même si le nombre total d'occurrences de chacune des trois logiques de coordination est sensiblement le même, la *coordination par la "confiance"* est cependant la pratique la plus répandue. Ce résultat apporte crédit à nos hypothèses initiales, selon laquelle la contractualisation SNCF-TER repose sur une *logique de co-traitance et de coopération, voire de partenariat*.

d) Entre les Conventions de 1997 et celles de 2002, nous avons également observé de *forts effets d'apprentissage* sous forme d'une nette progression des formes *d'autorité*, aux dépens des formes incitatives. Elle révèle un approfondissement contractuel marqué par une complexification des mécanismes et une certaine standardisation des procédures. Cette dynamique nous semble traduire une montée de la *prise de pouvoir des Régions (et de leur bureaucratie)* sur cette compétence, nouvelle et essentielle.

5) Pour l'évaluation de la **pertinence du choix français** de régionalisation ferroviaire, nous avons fait le choix de solliciter la méthode des comptes de surplus (MCS). Cette méthode s'est avérée adaptée pour notre objet et sa transposition aux comptes SNCF-TER a été possible.

a) Alors que la MCS permet ordinairement d'envisager les *deux aspects de la performance d'une organisation*, sa capacité à engendrer des richesses nouvelles et sa faculté à distribuer des revenus et à interférer sur le système de prix la liant à ses partenaires, dans le cadre de notre étude, la MCS a présenté *une zone de pertinence bien particulière*.

- La nature de la contractualisation SNCF-Région n'a pas rendu possible un approfondissement de l'étude de la performance productive de l'exploitant ferroviaire.
- Par contre, la MCS a été relativement pertinente pour mesurer *l'évolution des frontières de prix* et donc pour tester *l'hypothèse d'apprentissage (organisationnel)* des acteurs du système TER, et en particulier des AO régionales. Elle nous a également permis d'évaluer les distributions d'avantages entre les différentes parties prenantes du système SNCF-TER, à savoir la SNCF, RFF, les Collectivités publiques et les voyageurs.

b) Lors de la transposition de la MCS, nous avons identifié différents problèmes, pour lesquels nous avons suggéré des *propositions de dépassements*, d'autant plus crédibles



que les Régions elles-mêmes se saisissent de cet instrument d'évaluation des politiques publiques<sup>767</sup>.

6) Le dernier chapitre nous a permis de répondre à notre questionnement initial sur la pertinence du choix français d'opérer la régionalisation ferroviaire sans ouvrir aux Régions la liberté de choix de l'exploitant.

A la question du **"modèle économique SNCF-TER" issu de la loi SRU**, notre approche par la MCS, appliquée aux comptes de facturation SNCF-TER des Régions expérimentatrices, nous permet d'aboutir à cinq propositions principales.

a) La crainte de voir les Régions dominées par des phénomènes de capture d'avantage de prix significatifs par la SNCF ne s'est pas vérifiée dans nos résultats. Au contraire, *le prix des charges d'exploitation* facturé par la SNCF aux Régions *a généralement diminué, en valeur constante*, en tout cas sur notre échantillon des sept régions expérimentatrices. Des gains d'efficacité "apparent" de productivité globale des facteurs ont été enregistrés, mais ils restent très variables selon les années et les régions et demeurent pour l'essentiel largement tributaires de la dynamique d'augmentation du trafic.

b) *RFF* (avec la caution de l'Etat), à la recherche de son équilibre économique propre, s'est par contre montré bien plus à même de *modifier significativement et unilatéralement les frontières de prix à son avantage*. L'essentiel de l'instabilité des frontières de prix et des surplus transférés en ce début de conventionnement relève du choc des péages de 2004.

c) Contrairement à notre crainte initiale, *les Régions*, ont manifesté une *réelle aptitude à maîtriser financièrement* le poids de la conduite de cette politique publique : la subvention régionale *d'exploitation hors péages RFF* par train-km réalisé en euros constants est très généralement restée stable et a même parfois baissé pour la plupart des régions expérimentatrices depuis 2002.

d) Les Régions ont consenti de considérables *efforts financiers* et cédé d'importants avantages au titre de la modernisation du *matériel roulant*. La conséquence de cette politique est un regain de *l'attractivité* de ce moyen de transport, évolution essentielle du point de vue des voyageurs.

e) Les *voyageurs* sont devenus tendanciellement (après RFF), les deuxièmes *"gagnants"* du "système SNCF-TER". Considérés sur l'ensemble de la Convention de 2002, ils obtiennent presque 20% du surplus distribué (STD) en Rhône-Alpes et 15% en NPC, si on leur attribue les effets de la modernisation du matériel roulant.

Concernant la deuxième interrogation **relative aux disparités de profils régionaux** et à leurs déterminants, cette étude est restée seulement esquissée et n'a pu en l'état prétendre à des résultats robustes et stabilisés. Deux conclusions émergent cependant.

a) La grande disparité de profils régionaux au regard des comptes de surplus révèle, en arrière plan du "modèle économique SNCF-TER" général, **des "modèles économiques SNCF-TER" bien particuliers**, qui doivent nous conduire à prêter une attention plus soutenue aux dynamiques caractérisant la situation de chaque Région.

b) La compréhension des **performances** obtenues, conformément aux conclusions de la théorie néo-institutionnaliste, nécessite l'analyse des **interactions complexes entre les arrangements institutionnels spécifiques** (les Conventions TER 2002) **et les caractéristiques de l'environnement institutionnel** propre à chaque Région et à chaque

<sup>767</sup> Certaines Régions, hors du champ de notre étude, nous ont demandé la possibilité d'appliquer notre transposition de la méthodologie des comptes de surplus.

activité TER. La nature de gouvernance, composée de la contractualisation initiale et du pilotage effectif de ce conventionnement, joue très probablement un rôle déterminant.

Au total, et en résumé, à notre question initiale sur la **pertinence du choix français de régionalisation ferroviaire** reposant sur le pari d'une "mise sous pression" de l'opérateur historique maintenu en position monopolistique et, dans ce contexte, de la faculté des Régions françaises de pouvoir écrire et gouverner leur contractualisation avec la SNCF, nous apportons une appréciation globalement positive. L'hypothèse, découlant de la théorie standard du monopole et de la capture du règlementateur par la firme régulée, qui laissait craindre une capture de rente massive en faveur du monopole historique, n'est pas confirmée par nos résultats obtenus par l'application de la MCS sur l'échantillon des sept régions expérimentatrices. Le profil "SNCF captateur" attendu, n'est généralement pas le profil dominant. Par contre, l'effet du monopole est bien présent et s'impose aux Régions, par l'intermédiaire de RFF (et *in fine* de l'Etat en tant que responsable de la tarification de l'infrastructure). Il semblerait que les voyageurs obtiennent tendanciellement une part significative du surplus distribuable né de l'activité TER. Les Régions ne sont pas perdantes non plus, mais il importe de distinguer entre les évolutions de prix subies (contributions d'exploitation) et les avantages cédés au titre du volontarisme régional en faveur de la modernisation du matériel roulant.

Au-delà des résultats obtenus par la MCS, notre étude nous a permis de porter une appréciation d'ensemble sur la régionalisation ferroviaire ("Acte I"). La régionalisation se présentait initialement comme le moyen de répondre à la sévère crise d'attractivité du trafic régional de voyageurs, tout en préservant la situation de monopole à la SNCF, dans l'espoir de lui permettre d'accroître sa capacité d'adaptation face à des marchés du transport de plus en plus concurrentiels. Ce double pari a été globalement gagné, même si de nombreux progrès restent nécessaires et si certains défis restent à relever (Haenel, 2008b)<sup>768</sup>. A la crise d'attractivité, la régionalisation a indiscutablement déjà su apporter une réponse appropriée, l'opérateur ferroviaire historique étant désormais plus innovant, livrant un service de meilleure qualité, mais au prix d'un coût (initialement) croissant pour la Collectivité (en particulier en termes de modernisation du matériel roulant, de participation au redressement de la situation financière de RFF et d'innovation dans la politique tarifaire) et à un coût comparativement élevé par comparaison internationale (en particulier de l'Allemagne, Levêque J. et Séguret S., 2007). Nous noterons également, pour préciser l'analyse de l'impact du TER sur les finances publiques, que le coût total pour la Collectivité par voyageur-kilomètre s'est accru (de 14%) au cours des cinq premières années de la régionalisation ferroviaire. L'observation du *coût d'exploitation en subvention publique par vok* révèle une augmentation plus mesurée (de 11%). En outre, ce dernier, après avoir augmenté sensiblement aurait, semble-t-il, *tendance à se stabiliser*, du fait principalement de la hausse du trafic (figure 7.1).<sup>769</sup>

---

<sup>768</sup> Le sénateur Haenel, dans son rapport d'évaluation de la régionalisation ferroviaire, identifiait trois défis principaux : l'intermodalité, pour offrir un service "porte à porte" ; les défis financiers et des goulets d'étranglement technique ; et enfin, le défi de l'ouverture à la concurrence dont le cadre légal en France reste à préciser.

<sup>769</sup> Pour une mise en perspective plus complète, notamment du coût d'exploitation en subvention publique par train-kilomètre, voir Annexes du chapitre 6.

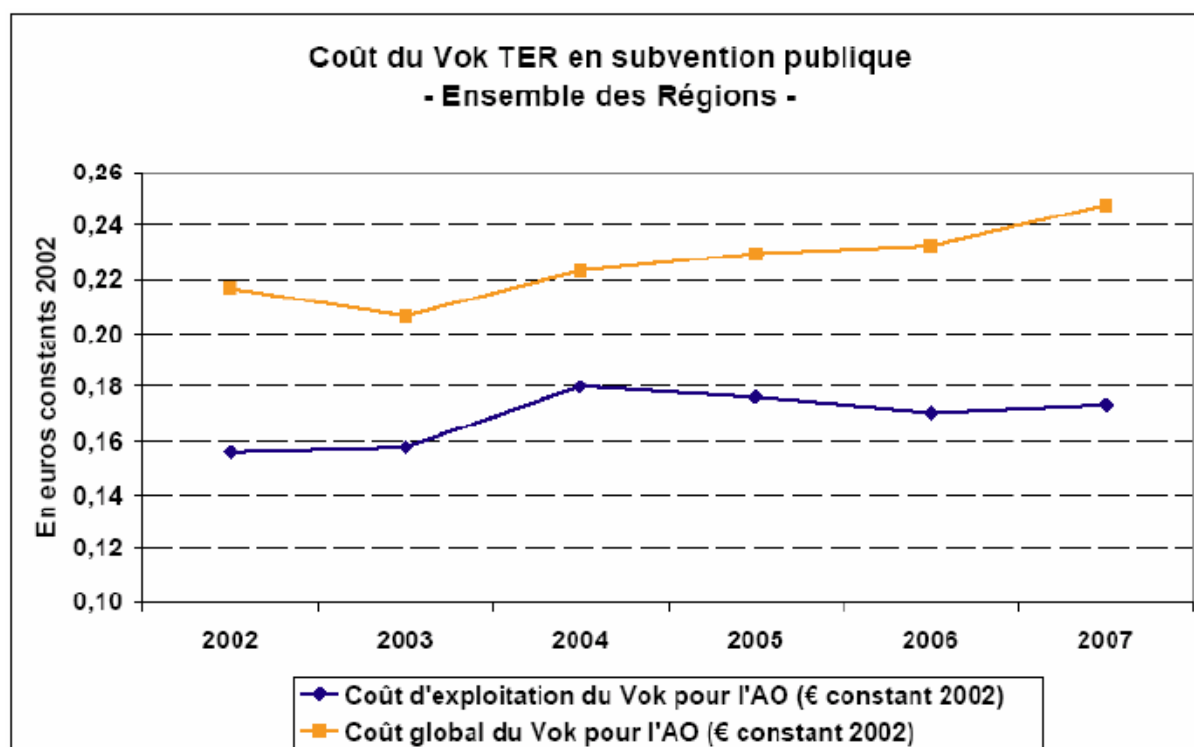


Figure 7.1 – Evolution du coût du voyageur-km en subvention publique.

Source : nos calculs à partir des Comptes des Transports 2002, 2005 et 2007.

Quant à l'opérateur ferroviaire historique, sa situation économique et financière est désormais bien plus favorable qu'en 2000 pour affronter la concurrence ; la régionalisation y est pour beaucoup dans ce redressement.

Ceci étant, des questions fondamentales subsistent pour pouvoir vraiment apprécier la portée du choix français de régionalisation ferroviaire. Quelle importance accorder dans ce résultat favorable à la libéralisation impulsée par la réglementation communautaire ? Dans quelle mesure la menace compétitive, pesant à terme sur la SNCF, l'a-t-elle amené à modifier ses pratiques envers les AO régionales, dans l'espoir légitime de les convaincre de la conserver comme opérateur une fois le marché ouvert ? Aurait-on pu faire mieux si le cadre institutionnel avait été plus précocement ouvert à d'autres opérateurs ? Notre étude ne nous permet pas de répondre à ces questions.

Cependant, à ces questions, nous serions tentés de proposer un début d'éclairage par la comparaison de la **régionalisation ferroviaire allemande et française**, limitée aux **régions expérimentatrices**. Ces deux réformes sont concomitantes, 1996 en Allemagne, 1997 en France. Mais chacune s'opère dans un cadre institutionnel bien différent, la liberté de choix de l'opérateur en Allemagne, l'opérateur historique comme prestataire obligé en France. Comment les résultats ont-ils évolué dans les deux cas ?

En comparaison avec la situation allemande, habituellement considérée comme exemplaire, la trajectoire de la régionalisation française est similaire. Dans les deux cas, la réforme s'est traduit initialement par un appel significatif aux finances publiques pour enclencher une dynamique dont les effets à moyen terme ont ensuite été importants sur la hausse de la fréquentation et *in fine* du ratio d'attractivité. Le tableau suivant illustre ces évolutions.

**Tableau 7.1 – La régionalisation ferroviaire : comparaison France / Allemagne.**

|           | Concours publics sur les 5 premières années | Nombre de Vok sur les 10 premières années    | Nombre de Tkm sur les 10 premières années    |
|-----------|---------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------|
| France    | +49% (2002-2007)                            | +55% (1997-2007) +61% (1997-2007, Rég. exp.) | +39% (1998-2007) +43% (1998-2007, Rég. exp.) |
| Allemagne | +53% (1996-2001)                            | +53% (1994-2004)                             | +20% (1994-2004)                             |

Source : nos calculs à partir de Haenel (2008b) et de nos données.

Enfin, au choix des instances européennes qui fondent leurs espérances de rétablissement de l'attractivité du transport ferroviaire dans les vertus des processus concurrentiels, et principalement, en matière de transport régional de voyageurs, dans la concurrence pour le marché, nous voudrions apporter une objection ou, pour le moins, formuler une interrogation. Comment être certain que le fondement de la réforme du transport ferroviaire relève d'abord, voire exclusivement, d'une approche en termes d'organisation et de structure du marché, c'est-à-dire du degré et du type de concurrence qui s'y exerce, plutôt que de **la nature de la gouvernance qui lie l'ensemble des parties intéressées**, à savoir le(s) entreprises ferroviaires, le gestionnaire d'infrastructure, les AO commanditaires et financeurs principal du service régional, mais aussi les voyageurs, bénéficiaires final du service et financeurs secondaires, sans compter la puissance publique en charge de la régulation de l'ensemble ?

Dans cette perspective, le premier mérite de la régionalisation ferroviaire en France n'est-il pas d'avoir permis une mutation profonde, irréversible, mais peu soulignée, du mode de régulation exercée par la puissance publique elle-même sur la détermination et le pilotage de cette politique publique ? La régulation de ce service public s'est fondamentalement réorientée d'une tutelle administrée, bureaucratique et centralisée, assez peu efficace en définitive, vers un gouvernement fragmenté et décentralisé, fortement impliqué tant dans définition, le financement que le suivi de la politique publique de transport de voyageurs. Formulé autrement, le mérite de la régionalisation ferroviaire française est d'avoir agi à la fois sur l'opérateur ferroviaire historique et sur le mode d'exercice de la commande publique et de son contrôle, devenu lui aussi plus performant.<sup>770</sup> S'interroger en ces termes revient à donner crédit à un autre paradigme où la nature de la transaction et des arrangements institutionnels comptent plus que les prix et les formes de marchés. Ne retrouvons-nous pas aussi l'intuition des fondateurs de la régionalisation ferroviaire française, pour qui, l'enjeu de cette dernière, relevait moins d'un problème économique d'organisation industrielle et de recherche d'un optimum économique, que d'une question politique où priment les enjeux de forme de gouvernement et notamment de participation citoyenne ?

<sup>770</sup> Cette interrogation doit beaucoup à l'analyse des facteurs de réussite que nous avons évoqué dans notre examen de la réforme et de la régionalisation ferroviaires en Suisse (Voir le chapitre 3). Nous avons relevé combien l'excellence ferroviaire suisse tenait à une alchimie fine composée d'un volontarisme constant en faveur d'une politique de transport multimodal, accordant une place privilégiée au ferroviaire, d'une stabilité des personnels en charge de la régulation du secteur, d'investissements financiers considérables de la puissance publique dans les infrastructures, d'une réelle fermeté de la puissance publique en matière de maîtrise des subventions d'exploitation et d'une contractualisation rigoureuse et incitative. Sans compter la grande capacité d'adaptation des entreprises ferroviaires elles-mêmes.

En prolongement de ce questionnement, alors que l'actualité réglementaire en France ouvre l'"Acte II" de la régionalisation ferroviaire<sup>771</sup>, avec la création de l'ARAF, l'entrée dans la concurrence du trafic international de voyageurs (et du cabotage) et du trafic régional avec le règlement OSP qui mettra fin au monopole légal de la SNCF, il nous semble nécessaire de garder à l'esprit un certain nombre d'observations concernant les problèmes posés par la régulation, que nous emprunterons à M. Boiteux (1999), ancien patron d'EDF, mais aussi économiste reconnu..

***"La meilleure solution devient alors un cas d'espèce, fonction des traditions du pays, de sa manière de former ses dirigeants, et de la conception plus ou moins exigeante qu'on a de l'intérêt public. [...] Après l'euphorie du changement, l'évolution pendulaire des doctrines à la mode conduira, peut-être dans un avenir plus ou moins lointain, à réinventer des structures qui, sous un nom différent, ressembleront étrangement à celles qu'on critique aujourd'hui.", Boiteux, (1999), p. 897 et p. 899.***

Bien que relevant d'un paradigme différent, il est intéressant de souligner, combien ces conclusions ne sont guère éloignées de celles de l'économie néo-institutionnaliste à laquelle nous nous sommes souvent référés dans cette thèse.

<sup>771</sup> Nous reprendrons cette expression d'acte II de la régionalisation ferroviaire à H. Haenel, auteur d'un récent rapport intitulé "Ecrire l'acte II de la régionalisation ferroviaire", (2008b).

## Liste des sigles et abréviations

- AFE : Agence Ferroviaire Européenne  
AFNOR : Association Française de Normalisation  
*AJDA : Actualité juridique - Droit administratif*  
AMF : Autorité des Marchés Financiers  
AO : Autorité organisatrice  
AOT : Autorité organisatrice de transport  
ARAF : Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires  
ARCEP : Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes  
ARF : Association des Régions de France  
BR : British Railways  
C1 : Charges d'exploitation TER forfaitisées  
C2 : Charges d'exploitation TER au réel  
CDAT : Centre de documentation du Ministère de l'Equipeement et des Transports  
CEE : Communauté Economique Européenne  
CEMT : Conférence Européenne des Ministres des Transports  
CER : Communauté Européenne du Rail et des compagnies d'infrastructure  
CERC : Centre d'Etudes des Revenus et des Coûts  
CERTU : Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques  
CES : Conseil Economique et Social  
CFF : Chemins de Fer Fédéraux  
CFF : Compensation financière forfaitaire  
CGP : Commissariat Général du Plan  
CHF : Franc suisse  
CNT : Conseil National des Transports  
CSSPF : Conseil Supérieur du Service Public Ferroviaire  
DAE : Direction déléguée aux Affaires Européennes (SNCF)  
DB : Deutsche Bahn  
*DF : Documentation Française*  
DG TREN : Direction Générale de l'Energie et des Transports  
DGD : Dotation générale de décentralisation  
DGF : Dotation générale de fonctionnement

DTER : Direction des TER (SNCF)  
 DTP : Direction des Transports Publics  
 EF : Entreprise ferroviaire  
 ENTPE : Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat  
 EPIC : Etablissement public industriel et commercial  
 EPSF : Établissement Public de Sécurité Ferroviaire  
 ERRAC : European Rail Research Advisory Council  
 FNAUT : Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports  
 FS : Ferrovie dello stato  
 GART : Groupement des Autorités Responsables de Transport  
 GI : Gestionnaire d'infrastructure  
 GID : Gestionnaire d'infrastructure délégué  
 GPF : Gestion à prix forfaitaire  
 IFP : Incitations financières à la performance  
 INRETS : Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité  
*JO : Journal officiel*  
*JORF : Journal officiel de la République française*  
 LET : Laboratoire d'Economie des Transports  
 LOTI : Loi d'orientation des transports intérieurs  
 MCAF : Mission de Contrôle des Activités Ferroviaires  
 MCS : Méthode des comptes de surplus  
 MEC : Mission d'Evaluation et de Contrôle  
 NERA : National Economic Research Associates  
 NPC : Nord-Pas-de-Calais  
 OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique  
 OSP : Obligations de service public  
 PACA : Provence Alpes Côte d'Azur  
 PCT : Politique commune des transports  
 PDL : Pays de la Loire  
 Pko : place kilométrique offerte  
 PPP : Partenariat public privé  
 PREDIT : Programme de recherche et d'innovations dans les transports terrestres  
 RFF : Réseau Ferré de France  
*RGCF : Revue générale des chemins de fer*  
 SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer français  
 SPG : Surplus de productivité globale

SRU : Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

STD : Surplus total distribuable

TCT : Théorie des coûts de transaction

TER : Train express régional

TGV : Train à grande vitesse

Tkm : trains-kilomètres

TURP : Transports urbains et régionaux de personnes

TVAM : taux de variation annuelle moyen

UE : Union Européenne

UITP : Union Internationale des Transports Publics

Vok : voyageurs-kilomètres



# Bibliographie

## 1. Ouvrages

- ALCHIAN Armen A., Reuben A. KESSEL, (1962), "Competition, Monopoly, and the Pursuit of Pecuniary Gains", in *Aspects of Labor Economics*, Princeton, N.J.: Princeton University Press (for National Bureau of Economic Research).
- ALLAIS Maurice, (1989), *La Théorie générale des surplus*, Presses universitaires de Grenoble, 716 p.
- AOKI Masahiko, (1988), *Information, Incentives, and Bargaining in The Japanese Economy*, New York, Cambridge University Press, 336 p.
- AOKI Masahiko, (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 467 p.
- ARMSTRONG Mark, COWAN Simon, VICKERS John, (1994), *Regulatory Reform : Economic Analysis and British Experience*, Cambridge Mass., MIT Press, 392 p.
- Arrow John Kenneth, (1976), *Les Limites de l'organisation*, Paris, PUF, 106 p.
- AUBY Jean-François, (1996), *Management public : introduction générale*, Sirey, Dalloz, 118 p.
- AUBY Jean-François, RAYMUNDIE Olivier, (2003), *Le service public*, Paris, Le Moniteur, 634 p.
- AVELINE Natacha, (2003), *La ville et le rail au Japon : l'expansion des groupes ferroviaires privés à Tokyo et Osaka*, Paris, CNRS Edition, 338 p.
- BAUMOL William, Panzar John C. et Willig R., (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*, New York, Harcourt-Brace-Jovanovich Publishers, 510 p.
- BARNARD Chester, (1938), *The Functions of the Executive*, Rééd. 1968, Cambridge, Harvard University Press, 34 p.
- BARTOLI Annie, (2009), *Le management dans les organisations publiques*, Paris, 3<sup>e</sup> éd., Dunod, 405 p.
- BAUDRY Bernard, (1995), *L'économie des relations interentreprises*, Paris, La Découverte, Repères n° 165, 125 p.
- BAUDRY Bernard, (2003), *Economie de la firme*, Paris, La Découverte, Repères n° 361, 124 p.
- BAUMOL William, (1959), *Business Behavior, Value and Growth*, New York, Macmillan.
- BEAU Nicolas, DEQUAY Laurence, FRESSOZ Marc, (2004), *SNCF, La Machine infernale*, Paris, Le Cherche midi, 266 p.
- BECCATINI Giacomo, (1990), "The marshallian District as a Socio-Economic Notion", in PYKE F., BECCATINI G., SENBENDER W., Eds, *Industrial districts as Inter-Firms Cooperation in Italy*, Geneva, International Institute for Labor Studies, pp. 37-51.

- BECCATINI Giacomo (ed.), (1987), *Mercato e forze locali. Il distretto industriale*, Bologna, Il Mulino.
- BERLE Adolf A., MEANS Gardiner C., (1932), *The Modern Corporation and Private Property*, New York, Macmillan.
- BEZANCON Xavier, (2000), *Essai sur les contrats de travaux et de services publics: Contribution à l'histoire administrative de la délégation de mission publique*, Paris, LGDJ / Montchrestien, 640 p.
- BESSAY Gaston, (1996), *Le conflit SNCF. Les vrais enjeux*, Paris, IFRET, 127 p.
- Bienaymé Alain, (1966), *Politique de l'innovation et répartition des revenus*, Paris, Cujas, 179 p.
- BLOY Eddy, BONNAFOUS Alain et alii., (1977), *Evaluer la politique des transports*, Economica / PUL, 102 p.
- BONNAFOUS Alain, (1989), *Le siècle des ténèbres de l'économie*, Paris, Economica, 184 p.
- BRADSHAW Bill, LAWTON SMITH Helen (edited by), (2000), *Privatization and Deregulation of Transport*, MacMillan Press, 439 p.
- BROUSSEAU Eric, (1993a), *L' Economie des contrats. Technologies de l'information et coordination interentreprises*, Paris, PUF, 370 p.
- BROUSSEAU Eric, (1996), "Contrats et comportements coopératifs : le cas des relations interentreprises", pp. 23-51, in RAVIX J.-L. (sld), *Coopération entre les entreprises et organisation industrielle*, CNRS, Collection recherche et Entreprise, Paris.
- BROUSSEAU Eric, (2000), "La gouvernance des processus de coopération", in BELLON B., VOISIN C., Pluket A. (eds.), *La coopération industrielle*, Paris, Economica, 318 p.
- BROUSSEAU Eric, GEOFFRON Patrice, WEINSTEIN Olivier, (1997), "Confiance, connaissances et relation inter-firmes", pp. 402-433, in GUILHON Bernard (et ali.), *Economie de la connaissance et organisations : entreprises, territoires, réseaux*, Paris, L'Harmattan, 481 p.
- BROUSSEAU Eric, GLACHANT Jean-Michel, (2002), *The Economics of contracts : theories and applications*, Cambridge UK, Cambridge University Press, 584 p.
- Buchanan James, Tullock Gordon, (1962), *The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 361 p.
- Burlaud Alain, (1991), "Surplus global de productivité", in *Encyclopédie du management*, tome 2, pp. 881-981, Paris, Vuibert.
- Cantos Pedro, Campos Javier, (2000), "Deregulation of railways", in G. de Rus and A. ESTACHE (edit.), *Privatization and regulation of transport infrastructures*, Washington DC, The World Bank Institute Development Studies.
- CAPIEZ Alain, (2003), *Yield management. Optimisation du revenu dans les services*, Paris, Lavoisier, 210 p.

- CARLTON Dennis W., PERLOFF Jeffrey M., (1998), *Economie industrielle*, Bruxelles, De Boeck université, 1086 p.
- CARON François, (1997), *Histoire des chemins de fer en France (1740-1883)*, Paris, Fayard, 700 p.
- Casson Mark, (1982), *The Entrepreneur, an Economic Theory*, Totowa, Barnes and Noble books, 418 p.
- CERC, (1987), *La productivité globale dans l'entreprise, Mesure et répartition*, Paris, Edition d'organisation, 145 p.
- CERC, (1994), *La productivité globale dans les services publics - Mesurer pour décider*, Paris, Documentation Française, 144 p.
- CHAMBERLAIN Edward H., (1933), *Theory of Monopolistic Competition*, Cambridge Mass., Harvard University Press.
- CHEROT Jean-Yves, (2002), *Droit public économique*, Paris, Economica, 712 p.
- Chevalier Jean-Marie, (2000), *L'économie industrielle de stratégies d'entreprises*, Paris, Montchrestien, 2<sup>e</sup> édition, 300 p.
- CHEVALLIER Jacques, (2008), *Le service public*, Paris, Presses Universitaires de France – PUF, 7<sup>e</sup> éd., 127 p.
- COMMONS John, R., (1934), *Institutions : Its place in Political Economy*, Madison, University of Wisconsin Press, 800 p.
- COURLET Claude, (1994), "Les systèmes productifs localisés, de quoi parle-t-on ?", pp.13-32, in COURLET Claude, SOULAGE B. (Eds), *Industrie, territoires et politiques publiques*, L'Harmattan, Paris.
- CORIAT Benjamin, WEINSTEIN Olivier, (1995), *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Paris, Livre de poche, Références, 218 p.
- CREW Michael A., CROCKER Keith J., (1992), "Flexibility versus Completeness in Long Term Contractual Relationships : Contracting Between Utilities and IPP's", pp. 131-145, in *Economic Innovations in Public Utility Regulation*, M. Crew (ed.), Kluwer Academic Publishers, Boston.
- CYERT Richard M., MARCH James G., (1963), *A Behaviour Theory of the Firm*, Cambridge Mass., Blackwell, 252 p.
- DASGUPTA Parta, (1988), "Trust as a commodity", pp. 49-72, in GAMBETTA, *Making and Breaking Cooperative Relations*, D. (ed.), London, Basil Blackwell, 1988.
- DAVIS Lance, NORTH Douglass, (1971), *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 292 p.
- De CLOSETS François, (1980), *Toujours plus !*, Paris, Grasset, 332 p.
- De CLOSETS François, (2005), *Plus encore !*, Paris, Fayard, 269 p.
- DEMEESTERE René et ali. (2005), *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, Paris, LGDJ, 230 p.
- D'IRIBARNE Philippe, (2006), *L'étrangeté française*, Paris, Seuil, 289 p.
- Dogson John, (1985), "A survey of Recent Developments in the Measurement of Rail Total Factor Productivity", in Button K.J. and Pitfield D.E., *International Railway Economics*, Gower Publishing Company, pp. 13-48.

- Downs Anthony, (1965), "The Economic Theory of Democracy", New York, Harper, 310 p.
- ECOSPI, (1999), *Dialogues autour de la performance en entreprise : les enjeux*, Paris, L'Harmattan, 288 p.
- FAURE Alain, (2007), "Doctrine ferroviaire et différenciation régionalisation : la décentralisation en chantier", pp. 34-46 in OLLIVIER-TRIGALO (dir. scientifique), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Collection de l'INRETS, 152 p.
- FRAGOLA Fleur, (2007), *Vers une Europe ferroviaire européenne. L'Europe à toute vapeur ?*, Paris, L'Harmattan, 127 p.
- GAFFARD Jean-Luc, (1990), *Economie industrielle et de l'innovation*, Paris, Précis, Dalloz, 470 p.
- Galbraith John Kenneth, (1967), *The New Industrial State*, Boston, Houghton-Mifflin, 576 p.
- GAMBETTA Diego (ed.), (1988), *Making and Breaking Cooperative Relations*, D. (ed.), London, Basil Blackwell, 280 p.
- GARROUSTE Pierre, (1997), *Les frontières de la firme*, Paris, Economica, 180 p.
- GERONDEAU Christian, (2004), *Les danseuses de la République : SNCF, les transports publics et autres*, Paris, L'Harmattan, 287 p.
- HENRY Claude, (1997b), *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*, Paris, PUF, 226 p.
- HENRY Claude, JEUNEMAITRE Alain, MATHEU Michel, (2001), *Regulation of Network Utilities : The European Experience*, Oxford, University Press, 364 p.
- HENRY Claude et QUINET Emile (sous la dir.), (2003), *Concurrence et Service public : Textes des conférences Jules DUPUIT*, Paris, L'Harmattan, 494 p.
- HERITIER Adrienne et alii., (2001), *Differential Europe : the European Union Impact on National Policymaking*, Oxford, Rowman and Littlefield.
- HOUÉRY Nicolas, (1977), *Mesurer la productivité : les comptes de surplus : une méthode de répartition des ressources*, Paris, Dunod, 141 p. [Réédité en 1991].
- KAHN Alfred E., (1971), *The Economics of Regulation : Principles and Institutions*, New York, Wiley, 402 p.
- LAFFONT Jean-Jacques, TIROLE, Jean, (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge Mass., MIT Press, 705 p.
- LE MIRE Pierre, (1998), *Droit de l'Union Européenne et politiques communes*, Paris, Mémentos, Dalloz, 237 p.
- LERNER Abba, (1944), *The Economics of Control*, London, Mac Millan, 428 p.
- LESOURNE Jacques, (1972), *Le calcul économique*, Paris, Dunod, 464 p.
- LEVEQUE François, (1998), *Economie de la réglementation*, Paris, La Découverte, Repères, n°238, 125 p.
- LIEbenstein Harvey, (1976), *Beyond Economic Man : A New Foundation for Microeconomics*, Cambridge Mass., Harvard University Press.

- LIEbenstein Harvey, (1987), *Inside The Firm : The Efficiencies of Hierarchy*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 276 p.
- Lindbeck Assar, Snower Dennis J., (1989), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge Mass, MIT Press, 285 p.
- MALO Jean-Louis, (1989), Comptes de surplus, in *Encyclopédie de gestion*, Paris, Economica, pp. 463-487.
- MARAIS Bertrand du, (2004), *Droit public de la régulation économique*, Paris, Presses de Sciences-Po/Dalloz, 602 p.
- Marchal Jean et LECAILLON Jacques, (1958), *La répartition du revenu national*, 3 tomes, Paris, Ed. Génin.
- MARSEILLE Jacques, (2002), *Le grand gaspillage – Les vrais comptes de l'Etat*, Paris, Plon, 276 p.
- Marshall Alfred, (1890), *Principles of Economics*, London, Macmillan, 823 p.
- MENARD Claude (sous la dir.), (2000), *Institutions, Contracts and Organizations : Perspectives from New-Institutional Economics*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, 481 p.
- MENARD Claude, (2001b), "Imprévision et contrats de longue durée : un économiste à l'écoute du juriste", in *Mélanges en l'honneur de Jacques GHESTIN - Le contrat au début du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, LGDJ.
- MENARD Claude, (2004), *L'Economie des organisations*, Paris, La Découverte, Repères, n°86, 123 p.
- Mer Francis, (2005), *"Vous les politiques..."*, Paris, Albin Michel, Essais, 240 p.
- MICHARD Anne-Sophie, (2000), "L'excédent organisationnel", in *L'Economie industrielle des stratégies d'entreprises*, sous la dir. CHEVALIER Jean-Marie, Paris, Montchrestien, pp 83-108.
- Mintzberg Henry, (1989), *Inside Our Strange World of Organizations*, New York, The Free Press, (Ed° française, *Le management, voyage au centre des organisations*, (2004), Paris, Editions d'Organisation, 570 p.).
- MOUGEOT Michel, (1989), *Economie du secteur public*, Paris, Economica, 495 p.
- Mougeot Michel, NAEGELEN Florence, (1994), *La discrimination par les prix*, Paris, Economica, Poche, 112 p.
- Nash Chris, (1985), "European Railway Comparisons – what can we learn ?" in BUTTON, K. J., PITFIELD P. E., (Eds), *International Railway Economics*, London Gower Press.
- NASH Chris, (2000), "Privatization and Deregulation in Railways : An Assessment of The British Approach", pp. 159-176, in BRADSHAW B. and ali., *Privatization and Deregulation of Transport*, MacMillan Press.
- NELSON Richard Kenton, WINTER Sidney, (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge (Mass.), Belknap Press / Harvard University Press.
- Niskanen William A., (1971), *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine-Atherton, 241 p.

- Noll Roger G., OWEN Bruce M., (1983), *The Political Economy of Deregulation – Interests Groups in The Regulatory Process*, Washington DC, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 164 p.
- NORTH Douglass, (1990), *Institutions, institutional change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 152 p.
- OLSON Mancur, (1965), *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 186 p.
- PERROT Anne, (1997), *Réglementation et concurrence*, Paris, Economica, Economie et statistiques avancées, 175 p.
- PIGOU Arthur Cecil, (1920), *Economics of Welfare*, London, Macmillan, 783 p.
- PIORE Michael. J., SABEL Charles F., (1984), *The second industrial divide*, New York, Basic Books, 368 p.
- PUTMAN Robert D., (1993), *Making democracy work. Civic tradition in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- QUINET Emile, (1990), *Analyse économique des transports*, Paris, PUF, Economie, 303 p.
- QUINET Emile, VICKERMAN Roger, (2004), *Principles of transport economics*, Northampton, E. Elgar, 385 p.
- Rees Ray, (1984), *Public Enterprise Economics*, London, Weidenfeld and Nicholson, second edition.
- RIBEILL Georges en collaboration avec LEMOINE Maurice et MALAN Anna, (1993a), *Les Cheminots – Que reste-t-il de la grande famille ?*, Paris, Syros, 277 p.
- RIBEILL Georges, (1993b), *La révolution ferroviaire : la formation des compagnies ferroviaire en France (1823-1870)*, Paris, Belin, 480 p.
- RICHER Laurent (coord.), (2007), *Concurrence pour le marché et concurrence dans le marché*, Paris, LGDJ, 124 p.
- Robinson Joan, (1933), *The Economics of Imperfect Competition*, London, Macmillan, 352 pp.
- RUFFIEUX Bruno, (1991), "Micro-système d'innovation et formes spatiales de développement industriel", in ARENA, R. et alii. (Ss. la dir.), *Traité d'économie industrielle*, Paris, Economica, pp. 373-382.
- SABEL Charles F., (1992), "Elaborer la confiance : de nouvelles formes de coopération dans une économie volatile", in D. FORAY, C. FREEMAN (ed.), *Technologie et richesse des nations*, Economica, Paris.
- SAMUELSON Paul, (1979), *Economics : an Introductory Analysis*, New York, Mac Graw-Hill, 853 p.
- SAUSSIER Stéphane, YVRANDE-BILLON Anne, (2007), *Economie des coûts de transaction*, Paris, La Découverte, Repères, n° 407, 128 p.
- Savall Henri, (1989), "Coûts cachés et analyse socio-économique des organisations", in *Encyclopédie de gestion*, Paris, Economica, 3 vol., 3189 p.

- Savall Henri, ZARDET Véronique, (2003), *Maîtriser les coûts et les performances cachés*, Paris, Economica, 4<sup>e</sup> édition, Gestion, 410 p.
- Schumpeter Joseph, (1943), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Unwin University Books.
- SHARKEY William W., (1982), *The Theory of Natural Monopoly*, Cambridge MA., Cambridge University Press, 240 p.
- SILEM Ahmed, (1991), *Encyclopédie de l'économie et de la gestion*, Paris, Hachette Education, 592 p.
- SIMON Herbert A., (1947), *Administrative Behavior. A story of Decision Processes in Business Organization*, New York, Macmillan, 368 p.
- STIGLITZ Joseph, (2004), *Principes d'économie moderne*, 2e édition, Bruxelles, De Boeck Université, 982 p.
- STOFFAËS Christian, (1995), *Services publics, question d'avenir*, Rapport du Commissariat général du Plan, Paris, Odile Jacob/ Documentation Française, 437 p.
- The New Palgrave : a dictionary of economics*, (1991), tome 4, edited by John Eatwell, Murray Milgate and Peter Newman, London, The MacMillan Press Ltd.
- TINOCO J. E., (2001), *Balanço social : uma abordagem da transparência e da responsabilidade publica das organizações*, Sao Paulo, Editoria Atlas.
- TIROLE Jean, (1993), *Théorie de l'organisation industrielle*, Economie et statistiques appliquées, Paris, Economica, tome 1, 430 p. ; tome 2, 1995, 554 p.
- TIXIER Pierre-Eric (ss. dir.), (2002), *Du monopole au marché : les stratégies de modernisation des entreprises publiques*, Paris, La Découverte, 196 p.
- TULLOCK Gordon, (1978), *Le marché politique. Analyse économique des processus politiques*, Paris, Economica, 89 p.
- Tullock, Gordon, (1980), "Efficient Rent-Seeking," in James M. Buchanan, Robert D. Tollison, and Gordon Tullock (eds.), *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society* (College Station : Texas A&M University Press), pp. 97-112.
- Union des Avocats Européens, (1999), *L'Europe des Transports, XIIème Congrès 8-9 octobre 1998 à Marseille*, Bruxelles, Bruylant, 335 p.
- VARIAN Hal R., (1987), *Measuring the Deadweight Costs of DVP and rent Seeking Activities*, Mineo, University of Michigan.
- VINCENT André, (1968), *La Mesure de la productivité*, Paris, Dunod, 303 p.
- WADE William R. & FORSYTH Christopher F., (2000), *Administrative law*, Eighth edition, Oxford, Oxford University Press, 1028 p.
- WEBER Max, (1922), *Economie et Société*, Tome 2, L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie, Rééd., 1998, Paris, Presse Pocket, 425 p.
- WILLIAMSON Oliver E., (1975), *Markets and Hierarchies : Analysis and Antitrust Implications - a study in the economics of internal organization*, New York, The Free Press, 288 p.
- WILLIAMSON Oliver E., (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, Free Press (1994, *Les institutions de l'économie*, InterEditions, 404 p.).

- WILLIAMSON Oliver E., (1986), *Economic Organization*, Brighton, Wheatsheaf books, 288 p.
- WILLIAMSON Oliver E., (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford UK, Oxford University Press.
- WILLIAMSON Oliver E., WINTER Sidney G., (1991), *The nature of the Firm : Origins, Evolution, and Development*, Oxford UK, Oxford University Press, 256 p.

## **2. Travaux universitaires et communications**

- ADAM Philippe, (2001), *Transports ferroviaires régionaux : environnement institutionnel, pertinence socio-économique*, Mémoire de DEA de sciences économiques, sous la dir. de Y. Crozet, LET, ENTPE, Université Lyon 2, 131 p.
- ATOM, (2003), *Typologie des clauses contractuelles*, Note interne, 26/03/2003, Centre d'Analyse Théorique des Organisations et des Marchés, Université Paris 1, 14 p.
- Baeza Anthony, (2004), *Le transport électrique en Europe : proposition d'un modèle organisationnel*, Thèse de sciences économiques, sous la dir. de Jean-Marie Chevalier, Université Paris Dauphine, 585 p.
- BAJARI Patrick, MCMILLAN Robert, TADELIS Steven, (2003), "Auctions versus Negotiations in Procurement : An Empirical Analysis", *NBER Working Papers*, n°w9757, June.
- BARONE Sylvain, (2007), "Transports : où en sont les services régionaux en matière d'expertise" pp. 60-70 in Ollivier-Trigallo (sous dir.), 2007, *Six régions à l'épreuve des politiques de transports*, Collections de l'INRETS, Arcueil, 152 p.
- Barone Sylvain, (2007b), *La régionalisation ferroviaire : retour sur une prise de compétence régionale*, Journée d'échanges du RET, 25/09/2007, Communication, 19 p.
- BARONE Sylvain, (2008), *Le train des régions, régionalisation des transports collectifs et recomposition de l'action publique*, Thèse de sciences politiques, sous la dir. de E. Négrier, Université Montpellier 1, 696 p + annexes.
- BARRERE Christian, DEBATISSE Daniel, (1996), "La nouvelle bataille du rail", pp. 3-44, in Collectif, (1996), *France : quel avenir pour le rail ?*. Paris, Compte-rendu de la Conférence-débat organisée par Forum Alternatives Européennes à l'Assemblée Nationale, le 14 mai 1996, 102 p.
- BAUDE Xavier, (2001), *La fin des monopoles ferroviaires*, Mémoire de DEA de sciences économiques, sous la dir. de Y. Crozet, LET, ENTPE, Université Lyon 2, 166 p.
- BAUMSTARK Luc, MENARD Claude, ROY William, YVRANDE-BILLON Anne, (2005), *Modes de gestion et efficience des opérateurs dans le secteur des transports urbains de personnes*, Rapport du PREDIT, mai, 154 p.
- BERNARD Pierre, (1967), *Productivité, prix des produits et rémunération des facteurs*, Thèse de sciences économiques, sous la dir. de J. Marczewski, Paris, 336 p.



- BILLAUDOT Bernard, (1995), *De la productivité globale des facteurs à la productivité de répartition*, Note de travail IREPD, n°39, Grenoble, 38 p.
- BILLAUDOT Bernard, (1997), *La productivité globale*, Note de travail IREPD, n°39, Grenoble, 42 p.
- BONNET Géraldine, THOMÉ Benoît, HOULES Laurent, CANET Alexandre, (2001), *La régionalisation des transports ferroviaires – enseignements de l'expérimentation et perspectives*, Rapport d'études du CERTU, CERTU, ENTPE, Université Lyon 2, 123 p.
- Bouf Dominique, Crozet Yves, Guihéry Laurent, PEGUY Pierre-Yves, (2000), *Performance comparées des entreprises de réseaux ferroviaires en Europe*, 3 rapports (Méthodologie, Analyses comparatives, Rapport de missions dans cinq pays d'Europe : Suède, Allemagne, Suisse, Pays-Bas, Angleterre). LET, Rapport pour le CGP, 165 p.
- Boussard Jean-Marc, (1981), "Les comptes de surplus de la branche agricole depuis 1960", Communication à la société française d'économie rurale, INRA.
- CAILLAUD Bernard, QUINET Emile, (1993), *Analyse du caractère incitatif des contrats de transport urbain*, Document de travail du CERAS, Document du CEPREMAP, n° 9307.
- CASTA Jean-François, (1979), *La méthode des comptes de surplus : application au contrôle de gestion*, Cahier de recherche n°1, CEREG, Université Paris IX-Dauphine, Paris.
- Cermesoni Mariano, (2009), *Identification des marchés potentiels dans le transport ferroviaire régional d'après les évolutions normatives engagées par l'Union Européenne*, Mémoire du Master professionnel TURP, ENTPE, Université Lyon 2, 101 p.
- CHAPPAZ-GILLOT Annick et DESTAIS Ghislaine, (2000), "La productivité revisitée", *Cahier de recherche*, n°23, IEPE, juin, Grenoble, 32 p.
- CHAPPAZ-GILLOT Annick et DESTAIS Ghislaine, (2005), "Le progiciel PEE : un nouvel outil au service d'une approche partenariale de l'entreprise", Communication au 54<sup>e</sup> congrès de l'Association Internationale des économistes de langue française, 23-25 mai 2005, Aix en Provence.
- COELLI Tim et Perelman Sergio, (2000), "Efficiency measurement, multiple-output technologies and distance functions : with application to European Railways," CREPP Working Papers 9605, Centre de Recherche en Economie Publique et de la Population (CREPP) (Research Center on Public and Population Economics) HEC-Management School, University of Liège.
- COULIER Julien, (2004), *La libéralisation dans le transport ferroviaire en Europe : un essai d'analyse économique des stratégies des acteurs*, Thèse de Sciences économiques sous la dir. de C. Barrère, Université de Reims Champagne-Ardenne, 312 p.
- Crozet Yves, (2002), "Quelle pertinence du transport ferroviaire pour la mobilité quotidienne dans les zones peu denses ?", XXXVIII<sup>e</sup> colloque de l'ASRDLF, 21-23 août 2002, Trois-Rivières, Québec.

- CROZET Yves, CHI Arnaud, (2003), *La régionalisation : quel avenir pour les nouvelles relations SNCF - Régions ?*, Communication au 13<sup>e</sup> colloque International de la Revue Politiques et Management Public, 24-25 novembre, Strasbourg.
- DEFEUILLEY Christophe, (1998), "La délégation de service public : une analyse à partir de la notion de la théorie des contrats", Note du CIRED (EHESS et CNRS), octobre.
- DESMARIS Christian, (2003), *Les conventions d'exploitation du service public régional de transports de voyageurs : organisation contractuelle et processus d'apprentissage organisationnel sous l'angle d'une relation de sous-traitance*, Mémoire de DEA sous la direction d'Y. Crozet, LET, Université Lyon 2, 181 p. + annexes.
- DINDELEUX Thierry, (1996), *La SNCF : service public et gestion privée*, Thèse de doctorat de droit sous la dir. de M. Durupty, Paris XI, Sceaux, 554 p.
- DOLLABELLA Mauricio Melo, (2002), "Demonstração dos excedentes : um modelo de mensuração da produtividade empresarial", XXII<sup>o</sup> Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Curitiba – PR, 22-23 de outubro, 8 p.
- Doumas Emmanuel, (2008), *Diversification des activités et privatisation des entreprises de chemin de fer : enseignements des exemples japonais*. Thèse de Doctorat d'Economie sous la dir. de A. de Palma, Paris-Jourdan Sciences économiques (PSE), ENPC, 329 p.
- Dupuit Jules, (1844), "De la mesure de l'utilité des travaux publics", *Annales des Ponts et Chaussées*, Mémoires et documents, n° 166, pp. 332-375.
- Faivre d'Arcier Bruno, (1998), *Evaluation des politiques de transport et préférences individuelles*, Mémoire d'Habilitation à diriger des recherches, Université lumière Lyon 2, 100 p.
- FAURE Alain, (2007), "Doctrine ferroviaire et différenciation régionalisation : la décentralisation en chantier" dans OLLIVIER-TRIGALO (dir. scientifique), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Collection de l'INRETS, pp. 34-46.
- FILLAT Patrice, (2005), *Le conventionnement TER Région / SNCF : Bilan et opportunités de négociation pour l'exploitant*, Mémoire du Master professionnel TURP, ENTPE, Université Lyon 2, 123 p.
- FitchRatings, (2002), "Régionalisation ferroviaire : un futur fardeau pour les régions", Painvin Nicolas et Dumoulin Olivier, septembre, 6 p.
- FRIED Joachim, (2009), *Présentation de la Deutsche Bahn à la rencontre avec le Comité des parties prenantes*, Stuttgart, 11 septembre, 31 p.
- FROMENT Eric, (1973), *Les Travaux du Centre d'étude des revenus et des coûts en termes de surplus, analyse critique*, Thèse complémentaire de sciences économiques, Paris 1, 172 p.
- GATHON Henry-Jean, PERELMAN Sergio, (1987), "Fonction de coût multiproduit, productivité totale des facteurs, et performance dans les chemins de fer. Une comparaison internationale", Working Paper CIRIEC, n°, 87/07, Université de Liège, 29 p.
- GAUTHIER-LESCOP Laure, (2006), *Service public et concurrence dans les transports*, Thèse de droit public, sous la dir. de D. Brousolle, Université de Bourgogne, Dijon, 547 p.

- GARCIA Olivier, (2001), *La réforme ferroviaire en France : une évaluation comptable*, Mémoire de DEA d'économie des transports, sous la dir. A. Bonnafous, LET, Université Lyon 2, 123 p.
- GAUTHIER Richard, (2001), *La régionalisation des transports ferroviaires dans les Pays de la Loire et en Limousin*, Mémoire de maîtrise de géographie et d'aménagement, sous la dir. de E. Auphan, Université Paris IV, 175 p. + annexes.
- Glachant Jean-Michel, (2004), *Les analyses économiques de la régulation des marchés*, Contribution au colloque "Droit de la régulation" de l'UMR de droit comparé de l'Université Panthéon-Sorbonne les 29 et 30 avril 2004.
- GUERANGER David, (2007), "La régionalisation ferroviaire – Réflexions sur les enjeux financiers" dans OLLIVIER-TRIGALO (dir. scientifique), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Collection de l'INRETS, pp. 88-102.
- HENRY Claude, (1997a), *Cours d'Economie publique*, Polycopié, Palaiseau, Ecole Polytechnique, 2 tomes.
- Herouin, Eric (1997), *Transport public de voyageurs : zone de pertinence du fer, ou zone de pertinence de la SNCF*, Mémoire de DEA à l'Université Lumière Lyon 2, Lyon, septembre 1997, 96p. + annexes.
- HERVIER Sébastien, (2001), *La régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs à la lumière de la théorie des contrats et de modélisation de trafic sur l'axe Clermont-Lyon*, Mémoire de DEA sous la dir. d'Y. Crozet, LET, Université Lyon 2, 70 p. + annexes.
- HOLVAD Torben, (2006), "Railway Reforms in a Europ Context, Colloque "En route vers Lisbonne"", 9-10 novembre 2006, 17 p.
- HouÉry Nicolas, (1974), *L'application de la méthode des comptes de surplus et de la productivité globale des facteurs à l'entreprise privée*, Thèse de 3<sup>e</sup> cycle de gestion, sous la dir. d'Alain Cotta, Université Paris Dauphine.
- IDEI, (2003a), *The economics of passenger Rail Transport : A survey*, IDEI Working Paper, IDEI report, janvier, Toulouse, 122 p.
- IDEI, (2003b), *Railway (De) regulation : A european Efficiency Comparison*, IDEI Working Paper, IDEI report, novembre, Toulouse, 47 p.
- LECADRE Alix, (2007), *Le pilotage de l'activité TER Champagne-Ardenne*, Mémoire du Master professionnel TURP, ENTPE, Université Lyon 2, 116 p.
- LÉVÊQUE Etienne et ali., (1976), *Transports ferroviaires et routiers de marchandises, comptes de surplus*, SEDES, Paris, 76 p. (hors annexes).
- LÉVÊQUE Julien, (2005), *Réguler les chemins de fer sur une proposition de la nouvelle économie de la réglementation : la "concurrence par comparaison" (yardstick competition)*, Thèse de doctorat de sciences économiques, sous la dir. de Y. Crozet, Université Lyon 2, 243 p.
- LUNARDI Maria Elizabeth, (2006), *Le management de projet dans les entreprises publiques : une étude sur l'expérience de la Société Nationale des Chemins de Fer – SNCF*, Thèse de doctorat de sciences de gestion, sous la dir. de J-P. Debourse, Université Lille 1, IAE, 451 p.

- MAHE Henry, (1981), *Partage du surplus et analyse politique de l'entreprise : comptes d'avantages et capacités stratégiques des parties prenantes à l'entreprise*, Thèse de gestion, Ed. Quick Print, Montpellier, 327 p.
- MALO Jean-Louis, (1982), *Application informatisée de la méthode des comptes de surplus à une entreprise de transports collectifs urbains*, Mémoire d'expertise comptable.
- MEVELLEC Pierre, (1976), *La méthode des surplus appliquée aux coopératives agricoles*, Thèse de 3<sup>e</sup> cycle, Rennes.
- NASH Chris, (1999), *Developments in rail policy in the European Union*, Paper presented at the 6th International Conference on Ownership and Competition in Land Passenger Transport, Cape Town, South Africa.
- NASH Chris, (2005), *Reform of European Passenger Railways – where do we stand ? Competition and Ownership in Land Passenger Transport*. Selected papers from the 9<sup>th</sup> international Conference (Thredbo 9), Lisbon, September 2005, pp. 95-114, published by Elsevier Science, 2007, edited by Rosario Marcario et alii.
- NASH Chris, RIVERA-TRUJILLO Cesar, (2004), "Rail regulatory reform in Europe - Principles and practise", Working Paper, 25 p.
- OLLIVIER-TRIGALO Marianne (dir. scientifique), (2007), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport - Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Rapport final, Collection de l'INRETS, Arcueil, février, 152 p.
- PERELMAN Sergio, (1986), "La performance technique des réseaux de chemin de fer", *Working Paper*, 86/12, CIRIEC, Université de Liège.
- PRESTON John (1994a), "Does size matter ? A case study of western European railways", UTSG conference, University of Leeds.
- PRESTON John, (1994b), *The Economics of Rail Privatisation : An Assessment*, WP, University of Leeds, Institute for transport Studies.
- QORABOYEV Ikboljon, (2004), *La politique communautaire d'accès au marché dans le domaine du transport ferroviaire*, Mémoire de DEA de droit communautaire et européen, sous la dir. de J-P. TOSI, IDEDH, Université Montpellier I.
- Rivera Cesar, (2004), *Measuring The Productivity and Efficiency of Railways (an international comparison)*, PhD Thesis, University of Leeds.
- ROY William, (2007), *Réglementation, Gouvernance et performance des services publics de transport collectif urbain*, Thèse de doctorat de sciences économiques, sous la dir. A. Bonnafous, Université Lyon 2, 400 p.
- SEMBLANO BROCHADO Cristina, (1994), *La gestion de l'entreprise publique : l'exemple des entreprises publiques de production, transport et distribution de l'énergie électrique en France et au Portugal*, Thèse de gestion, sous la dir. de M. Capet, Université Paris 1, 488 p.
- Thompson Louis S., (2003b), "New rail Passenger Structures in the United States : Using experience from the E.U., Japan and Latin America", First Conference on Rail Industry Structure, Competition and investment, Toulouse, France.

- Thompson Louis S., Budin K.-J. and Estache Antonio, (2001), "Private Investment in Railways : Experience From South and North America, Africa and New zeland", PTRC Conference, Cambridge.
- VIGNON Carole, (2007), *Déréglementation du fret ferroviaire en Europe : enjeux et perspectives*, Mémoire de Master 2 de droit public des affaires, sous la dir. de Mickael Karpenschif, Université Lyon III, 65 p.
- Walras Léon, (1875), *L'Etat et les chemins de fer*, Paris, 19 p.
- WEWERS Bernhard, (2009), *Présentation au 1<sup>o</sup> Journée parlementaires sur le transport ferroviaire régional de voyageurs*, Paris, mercredi 7 octobre, 7 p.
- YVRANDE-BILLON Anne, (2002), *Choix contractuels et performances - Le cas du chemin de fer britannique*, Thèse de doctorat de sciences économiques, sous la dir. de C. Ménard, Université Paris 1, 292 p.
- Zembri Pierre, (2003), *La régionalisation des transports ferroviaires depuis le début des années 1980 : des gestions différenciées de l'antagonisme entre territoires institutionnels et territoires fonctionnels*, Communication au colloque Territoires institutionnels, territoires fonctionnels, IRVSM Mâcon, 25-26 septembre, 16 p.

### 3. Rapports et études

- ABOUT Nicolas, (1996), *La réforme du système ferroviaire britannique et le Livre blanc de la Commission européenne : "Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires"*, Rapport d'information, n°76, 12 novembre, Paris, Sénat.
- ADEME, Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, (2008), *Efficacité énergétique et environnementale des modes de transport*, Synthèse publique, janvier, Paris, 28 p.
- Agence des participations de l'ETAT, (2007), *Rapport annuel 2006*, Paris, 212 p.
- Assemblée Nationale, (1996), *France : quel avenir pour le rail ?*, Compte-rendu de la conférence-débat organisée à l'Assemblée Nationale par le Forum Alternatives Européennes, le 14 mai 1996 sur le thème de l'avenir du transport ferroviaire, Paris, 102 p.
- Barbier de la Serre René, DAVID Jacques-Henri, JOLY Alain, ROUVILLOIS Philippe, (2003), *L'Etat actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques*, Rapport au Ministre de l'Economie et des Finances, Paris, Documentation Française, 31 p.
- Baumstark Luc, (2003) "L'expérience pionnière des suédois en matière de régulation ferroviaire", in *Réguler les services publics en réseaux : l'expérience européenne*, Dir. Claude Henry, Michel Matheu, Alain Jeunemaître, Documentation française, pp. 83-116.
- BELOT Claude, HAENEL Hubert, (1993), *Evolution de la situation financière de la SNCF, les conditions dans lesquelles cette société remplit ses missions de service public, les relations qu'elle entretient avec les collectivités locales et son rôle en*

- matière d'aménagement du territoire*, Rapport de la commission d'enquête, Paris, Sénat, 269 p.
- Bergougnoux Jean, (2000), *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, CGP, Paris, Documentation Française, 347 p.
- BOUF Dominique, CROZET Yves, LEVEQUE Julien, ROY William, (2005), *Etude comparée des systèmes de régulation ferroviaire : Grande-Bretagne, France et Suède : Analyse des règles du jeu et de leur mise en œuvre, Enseignements pour la France*, Rapport intermédiaire dans le cadre d'une étude de benchmarking international pour la SNCF, Direction de la stratégie, 47 p.
- CAE, (1997), *Service public / secteur public*, Rapport du CAE, n°3, Paris, Documentation Française, 105 p.
- CAE, (2000), *Etat et gestion publique*, Rapport du CAE, n°24, Paris, Documentation Française, 214 p.
- CAE, Cohen Elie et Henry Claude, (1997), *Service public, Secteur public*, Rapport du CAE, n°3, Paris, Documentation Française, 105 p.
- CDAT, (2004), *La régionalisation ferroviaire – 1994-2004*, 2 volumes, Dossiers du CDAT, Paris, 520 p. [http://www.statistiques.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/Regionalisation\\_ferroviaire\\_Complet\\_cle288b2e.pdf](http://www.statistiques.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/Regionalisation_ferroviaire_Complet_cle288b2e.pdf)
- CEMT, (1998), *La restructuration des chemins de fer en Europe*, Paris, OCDE, 156 p.
- CEMT, (2006), *Des comptes ferroviaires pour une régulation efficace*, Paris, OCDE, 13 p.
- CEMT, (2007a), *L'adjudication par appels d'offres des services ferroviaires*, Paris, OCDE, 260 p.
- CEMT, (2007b), *Des comptes ferroviaires pour une régulation efficace*, Paris, OCDE, 13 p.
- CER, (2005a), *Reforming Europe's Railways – An assessment of progress*, Brussels, 193 p.
- CER, (2005b), *Public Service Rail Transport in The Europe Union : An overview*, Eurail Press, November, Brussels, 155 p.
- CERC, (1969a), *Surplus de productivité globale et comptes de surplus*, Documents du CERC, n°1, Paris, Documentation Française, 72 p.
- CERC, (1969b), *Productivité globale et comptes de surplus de la SNCF*, Documents du CERC n°3/4, Paris, Documentation Française, 121 p.
- CERC, (1970), *Productivité globale et comptes de surplus de GDF*, Documents du CERC n°8, Paris, Documentation Française, 131 p.
- CERC, (1971), *Productivité globale et comptes de surplus des Charbonnages de France*, Documents du CERC n°11, Paris, Documentation Française, p. 96 p.
- CERC, (1972), *Productivité globale et comptes de surplus d'EDF*, Documents du CERC n°13, Paris, Documentation Française, p. 78 p.
- CERC, (1973), *Les comptes de surplus des entreprises. Méthodologie et modalités d'application*, n°18, Paris, Documentation Française, 80 p.

- CERC, (1980), *Productivité globale et comptes de surplus*, Documents du CERC, n°55/56, 3°-4° trim., Paris, Documentation Française, 218 p.
- CERTU, (1999), *Conventions d'exploitation dans les TPU : principales caractéristiques*, septembre, 179 p.
- CGP, (1995), BONNAFOUS Alain, *Transports : le prix d'une stratégie*, Tome 1, *Eléments de réflexion et recommandations*, Tome 2, *L'avenir des entreprises publiques*, Paris, Documentation Française.
- CGP, (1995), STOFFAES Christian, *Services publics, question d'avenir*, O. Jacob, Paris, Rapports de Documentation Française, 437 p.
- CGP, (2000), BERGOUGNOUX Jean, *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, Paris, Rapports de la Documentation Française, 348 p.
- CGP, (2003), HENRY Claude et ali., *Réguler les services publics en réseaux : l'expérience européenne*, Paris, Rapports, Documentation Française, 308 p.
- CHAUVINEAU Jacques, (2001), *La régionalisation ferroviaire*, Avis et Rapports du Conseil Economique et Social, Séance du 26 septembre, Paris, 144 p.
- Chauvineau Jacques, (2003), Premier bilan de la régionalisation ferroviaire, Avis et Rapports du Conseil Economique et Social, n°2003-19, 20 octobre, Paris, 63 p.
- COHEN de LARA Michel, DRON Dominique, (2000), *Pour une politique soutenable des transports*, Rapport au Ministre de l'Environnement, Paris, Rapports officiels, Documentation Française, 413 p.
- COM (92) 494 du 2 décembre 1992, Livre blanc intitulé "Le développement futur de la politique commune des transports", Bruxelles.
- COM (96) 421 final du 30 juillet 1996, Livre blanc intitulé "Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires", Bruxelles, 54 p.
- COM (1998) 202 final du 2 avril 1998, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre et les effets de la directive 91/440 relative au développement des chemins de fer communautaires*, Bruxelles.
- COM (2001) 370 du 12 septembre 2001, Livre blanc intitulé "La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix", Bruxelles, 135 p.
- COM (2002) 18 final du 23 janvier 2002, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, "Vers un espace ferroviaire européen intégré"*, Bruxelles, 67 p.
- COM (2004) 140 final du 3 mars 2004, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, "Poursuivre l'intégration du système ferroviaire européen : le troisième paquet ferroviaire"*, Bruxelles, 13 p.
- COM (2005) 319 final du 20 juillet 2005, "Proposition révisée de règlement du Conseil et du Parlement européen relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route", Bruxelles, 31 p.
- COM (2006) 314 final du 22 juin 2006, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, "Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent"*, Examen à mi-parcours du livre blanc de 2001, Bruxelles, 48 p.

- Communication, *Lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat aux entreprises ferroviaires*, JOUE, C184 du 22/07/2008, pp. 13-31.
- Conseil National des Transports, (2005), *Rapport sur l'évolution sociale dans les transports terrestres, maritime et aérien en 2003-2004*, Tome 2, Paris, 191 p.
- Conseil National des Transports, (2007), *L'évolution sociale dans les transports terrestres, maritime et aérien en 2004-2005*, Paris, p. 190 p.
- Cour des comptes, (1999), "Le contrôle des entreprises publiques", pp. 23-40, in *Rapport au Président de la République 1998*, Paris, 638 p.
- Cour des comptes, (2004), "La réforme ferroviaire de 1997 : un bilan financier", pp. 253-285, in *Rapport au Président de la République 2003*, Paris, Direction des journaux officiels, 2004, 720 p.
- Cour des comptes, (2005), *Les transports publics urbains*, Rapport thématique, Paris, 258 p.
- Cour des comptes, (2006), *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, Paris, Documentation Française, 418 p.
- Cour des comptes, (2008), *Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine*, Rapport public thématique, Paris, Documentation Française, 167 p.
- Cour des comptes, (2009), *Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*, Rapport public thématique, Paris, Documentation Française, 150 p.
- CROZET Yves, (2004), *Les réformes ferroviaires européennes : à la recherche des bonnes pratiques*, Institut de l'Entreprise, Paris, 93 p.
- CSSPF, (2001), *Bilan de la réforme des chemins de fer britannique*, Paris, CSSPF, 215 p. <http://www.csspf.fr/index.php/filemanager/download/87/>
- CSSPF, (2002), *Evaluation de la réforme du secteur du transport ferroviaire*, Rapport présenté en novembre 2001, Paris, Documentation Française, 256 p.
- DARLING Alistair, (2004), *The future of Rail*, Departement for Transport, London, 94 p.
- D'AUBERT François, (1994), *Rapport de la Commission d'enquête sur la situation de la SNCF*, Rapport n°839-866-1381, juin, Paris, Assemblée nationale.
- DEHORNOY Julien et *alii.*, (2007), *La tarification du réseau ferré*, Rapport du Conseil général des ponts et chaussées, Paris, 162 p.
- Diefenbacher Michel, (2003), *Rapport de la Commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision*, Rapport n°1004, juillet, Paris, Assemblée Nationale, 195 p.
- ERRAC, (2004), *Rail Research in the EU. A comparison of Member State public research programmes with the ERRAC SRRA 2020*, May, Brussels, 48 p.
- ERRAC, (2006), *Suburban and Regional Railways Landscape in Europe*, October, Brussels, 30 p. [http://www.errac.org/docs/Suburban%20and%20Regional%20Railways%20Landscape%20in%](http://www.errac.org/docs/Suburban%20and%20Regional%20Railways%20Landscape%20in%20)
- GART, (2007), *Annuaire de la tarification des transports publics régionaux*, Paris, GART, 47 p.



- GERBAUD François, HAENEL Hubert, (2003), *Fret ferroviaire français : la nouvelle bataille du rail*, Rapport au Premier Ministre, Paris, Documentation Française, 116 p.
- GRIGNON Francis, (2009), *Rapport sur le projet de loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés*, Paris, Sénat, 139 p.
- HAENEL Hubert, (1993), *Rapport relatif à l'avenir de la SNCF*, Rapport d'information, n°335, Sénat, Rapport de la commission d'enquête sur la SNCF.
- HAENEL Hubert, (2008a), *Une organisation ferroviaire à la hauteur de nos ambitions*, Rapport au Premier Ministre, 8 octobre, 67 p.
- HAENEL Hubert, (2008b), *Ecrire l'acte II de la révolution ferroviaire régionale*, Rapport au Premier Ministre, 26 octobre, 63 p.
- HAENEL Hubert, (2009), *La libéralisation des transports ferroviaires dans l'Union européenne*, Rapport d'information, n°220, Paris, Sénat, 49 p. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000225/0000.pdf> <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000560/0000.pdf>
- IBM Business Consulting Services and KIRCHNER Christian, (2004), *Rail Liberalisation Index 2004 – comparison of the market opening in the rail markets of the Member States of European Union, Switzerland and Norway*, Munich, Study commissioned by Deutsche Bahn AG, 90 p.
- IVALDI Marc, JULLIEN Bruno, REY Patrick, SEABRIGHT Paul et TIROLE Jean, (2003), *The Economics of Tacit Collusion*, IDEI Working Paper, n°186, Report for DG Competition, European Commission, Toulouse, 75 p.
- KELLER Fabienne, (2009), *La gare contemporaine*, Rapport au Premier Ministre, 10 mars, Documentation Française, 298 p.
- KENDRICK John W., (1961), *Productivity trends in the United States*, National Bureau of Economic Research, Princeton, Princeton University Press.
- Kessides Ioannis N., Willig Robert D., (1995), *Restructuring Regulation of the Rail Industry for the Public Interest*, Washington DC, World Bank, 45 p.
- Kopicki Ron, Thompson Louis S., (1995), "Best Methods of Railway Restructuring and Privatization", CFS Discussion Paper Series, number 111, Washington DC, World Bank.
- LET, (2001), *Performance comparées des entreprises de réseaux ferroviaires en Europe*, Etude du Laboratoire d'Economie des Transports pour le CGP, 165 p.
- MARETOPE, (2001), *Managing and Assessing Regulatory Evolution in local public Transport Evolution in Europe*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes. <http://www.tis.pt/proj/maretope/maretope.html>
- MARITON Hervé, (2004), *Les relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics : un train de réformes*, Mission d'évaluation et de contrôle sur la clarification des relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics, Rapport d'information n°1725, Paris, Assemblée Nationale, 497 p.
- Mariton Hervé, (2006), *Transports routiers, ferroviaires, fluviaux et maritimes*, Annexes n°3363-38 à la loi de finances 2007, Rapport au nom de la commission des finances, Paris, Assemblée Nationale, 186 p.

- Martinand Claude, (1996), *Débat national sur l'avenir du transport ferroviaire*, Rapport, Paris, Ministère de l'Équipement.
- MCAF, Mission de Contrôle des Activités Ferroviaires, (2006), *Rapport d'activité 2004-2005*, Paris, Ministère des Transports, 32 p.
- MCAF, Mission de Contrôle des Activités Ferroviaires, (2007), *Rapport d'activité 2006*, Paris, Ministère des Transports, 33 p.
- Ministère de l'Équipement et des Transports, (1989), *Le contrat de plan Etat-SNCF 90-94 – Réflexion sur l'avenir de la SNCF*, Paris, 78 p.
- Ministère des Transports, (1995), *L'Europe : Avenir du ferroviaire*, Aspe Europe, Paris, Collection Rapports officiels, 191 p.
- Ministère des Transports, (2004), *Rapport de la commission Mandelkern pour la continuité des Services Publics dans les transports terrestres de voyageurs*, Paris, Documentation Française, 117 p.
- Ministère des Transports, (2005), *Audit sur l'état du réseau ferré national français*, ss. la dir. et la coordination des professeurs Rivier Robert et Putallaz Yves, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, 7/09/2005, 30 p.
- Ministère des Transports, (2006), *Les comptes des transports en 2005*, Paris, 148 p. (tome1), 49 p. (tome 2).
- NERA, (2004), *Study of the Financing and Public Budget Contributions to Railways*, Final report for the European Commission, January, London, 118 p.
- Netzwerk Privatbahnen, (2009), *Competitive-Report German Railway 2008/2009*, English summary, 5 p.
- Netzwerk Privatbahnen, (2009b), *Wettbewerber-Report Eisenbahn 2008/2009*, Netzwerk Privatbahnen, Mofair, BAGSPVN, 166 p.
- Nora Simon, (1968), *Rapport sur la gestion des entreprises publiques*, Paris, Documentation Française, 132 p.
- OCDE, *Mesure de la productivité - Tome 1, Concepts*, (1955), Paris, 158 p. ; Tome 2. *Mesure au niveau de l'entreprise, méthode et résultats*, (1955), Paris, 220 p. ; Tome 3. *Comparaisons internationales à l'échelle des branches d'une industrie*, (1966), Paris, 468 p.
- OCDE, (2006), *Réforme structurelle dans le secteur ferroviaire*, Revue de l'OCDE sur le droit et la politique de la concurrence, vol. 8, n°2, Paris, 160 p.
- OECCA, (1981), *Les comptes de surplus de l'entreprise*, Conseil supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables et des Comptables Agréés, Paris.
- LOUDIN Jacques, (2001), *La politique commune des transports*, Rapport d'information, n°300, Paris, Sénat, 76 p.
- LOUDIN Jacques, (2003), *Rapport sur le financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020*, Rapport d'information, n°303, Paris, Sénat, 76 p.
- Paternotte Yannick, (2009), *Remettre le fret sur le rail : un défi économique, social et environnemental*, Rapport d'information, n°1741, Paris, Assemblée Nationale, 106 p.
- PHILIP Christian, (2002), *Rapport sur le deuxième paquet ferroviaire*, Rapport d'information, n°388, 20 novembre, Paris, Assemblée Nationale, 80 p.

- PHILIP Christian, (2003), Rapport d'information n°711 déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne sur le deuxième paquet ferroviaire (rapport complémentaire), 19 mars, Paris, Assemblée Nationale, 58 p.
- PRUD'HOMME Rémy, (2003), *Les services publics*, Notes de benchmark international, Paris, Institut de l'entreprise, 31 p.
- RFF, (2006), *Rapport d'activité 2005*, Paris, 49 p.
- RFF, (2007), *Rapport financier 2006*, Paris, 64 p.
- ROY Pierre-Louis, (2007), "L'ouverture à la concurrence des trafics voyageurs. Quelle réglementation, quels débats et quels enjeux ?", in *Annales 2006*, Direction de la Stratégie, SNCF, Paris, 124 p.
- ROY Pierre-Louis, RAPP Marie-Claude, (2004), "Le 'deuxième paquet ferroviaire' et 15 ans d'encadrement européen des chemins de fer", in *Annales 2003-2004*, Direction de la stratégie, Paris, 73-92 p.
- SETRA, (2009), *Le transport ferroviaire de voyageurs sur le réseau ferré national français - Exploration d'un système complexe*, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, Synthèse des connaissances, Paris, 92 p.
- SNCF, (1989), *Avant-projet de plan d'entreprise*, Paris, 63 p. hors annexes.
- SNCF, (1996), *Les réformes de la SNCF : Projet industriel*, Paris.
- SNCF, (2004a), *Annales 2003-2004*, Direction de la stratégie, Paris, 116 p.
- SNCF, (2004b), *Règles de gestion de l'entreprise pour l'exercice 2004*, Edition du 01/05, Paris, 76 p.
- SNCF, (2005), *Rapport annuel 2004*, Paris, 140 p.
- SNCF, (2006a), *Résultat de l'EPIC SNCF – Commentaires sur l'activité*, Paris, 31 p.
- SNCF, (2006b), *Rapport annuel et Développement durable 2005*, Paris, 96 p.
- SNCF, (2006c), *Bilan social 2005*, Paris, 50 p.
- SNCF, (2007a), *Rapport annuel 2006*, Paris, 35 p.
- SNCF, (2007b), *Rapport de gestion 2006*, Paris, 47 p.
- SNCF, (2007c), *Rapport développement durable 2006*, Paris, 58 p.
- SNCF, (2007d), *Annales 2006*, Direction de la stratégie, Paris, 124 p.
- SNCF, (2008), *Tarifs voyageurs 2007*, Paris, 151 p.
- Stewart-Smith Geoffrey, Martin C. Needler, (1995), "Industry Structure and Regulation", *Policy Research Working Paper*, The World Bank, February, 49 p.
- UIC, (1999), *Statistiques Chronologiques des Chemins de Fer 1970-1997*, Paris, 106 p.
- UIC, (2007a), *Statistiques Chronologiques des Chemins de Fer 1970-2005*, Paris, 97 p.
- UIC, (2007b), *Statistiques Chronologiques des Chemins de Fer 2005*, Paris, 211 p.
- UIC, 2007, *Statistiques Chronologiques des Chemins de Fer 2005*, Paris, 211 p.
- UITP, (2005), "Les contrats ferroviaires régionaux pour le transport de passagers", *Core Brief*, mars, 4 p.
- World Bank, (1982), *The Railways Problem*, Washington DC.

## 4. Articles

- ALBOUY Michel, (1981), "Comptes de surplus et analyse d'écarts", *Revue du financier*, n°16, pp. 46-58
- AOKI Masahiko, (1986), "Horizontal vs. Vertical Information Structure of the Firm", *American Economic Review*, vol. 76/5, pp. 971-983.
- ANDRYVAL, (2001), "Une analyse critique du Livre blanc", *Transports*, n°410, Novembre-Décembre, pp. 403-409.
- ARROW John K., (1987), "La rationalité en économie", *Revue Française d'Economie*, vol. 2, 1, Hiver, pp. 22-47.
- AVERCH Harvey, JONHSON Leland L., (1962), "Behavior of the Firm under Regulating Constraints", *American Economic Review*, vol. 52/5, pp. 1053-1069.
- BAJARI Patrick, TADELIS Steven, (2001), "Incentives Versus Transaction Costs : A theory of Procurement Contracts", *Rand Journal of Economics*, Autumn, 32(3), pp. 387-407.
- BARALE Florence, (2000), "Critique de la nouvelle économie des réseaux et de son principe de séparation de l'infra et des services", *Revue d'Economie Industrielle*, n°91, 1° trim., pp. 7-24.
- BARRERE Christian, (1998a), "Gestion publique et gestion marchande du transport ferroviaire", *Sciences de la société*, n°43, pp. 25-47.
- BARRERE Christian, (1998b), "La politique de la concurrence dans les réseaux : le cas du transport ferroviaire", *Économie appliquée*, vol. 51, n°3, pp. 37-75.
- BATISSE François, (1997), "Regard sur la régionalisation des réseaux dans le monde", *Revue Générale des Chemins de Fer*, n°4, pp. 32-44.
- BATISSE François, (1998), "Les réseaux voyageurs américains", *Rail International*, mai, pp. 33-43.
- BATISSE François, (1999), "La régionalisation des transports ferroviaires est un phénomène mondial", *Revue Générale des Chemins de Fer*, septembre, pp. 44-52.
- BATISSE François, (2001), "La régionalisation du transport ferroviaire : un phénomène mondial mal connu", *Rail International*, août-septembre, n° 9-10, pp. 8-19.
- BAUDRY Bernard, (1991), "Une analyse économique des contrats de partenariat industriel : l'apport de l'économie des coûts de transaction", *Revue d'Economie Industrielle*, n°56, 2° trim., pp. 46-58.
- BAUDRY Bernard, (1992), "Contrat, autorité et confiance : la relation de sous-traitance est-elle assimilable à la relation d'emploi ? ", *Revue Economique*, vol.43, n°5, septembre, pp. 871-894.
- Baudry Bernard, (1993), "Partenariat et sous-traitance : une approche par la théorie des incitations", *Revue d'Economie Industrielle*, n°66, 4°trimestre, pp. 51-68.
- Baudry Bernard, (1994) ; "De la confiance dans la relation d'emploi ou de sous-traitance", *Sociologie du travail*, vol. XXXVI, n°1, pp. 43-61.

- Baudry Bernard, Tinel Bruno, (2003), "Une analyse théorique des fondements et du fonctionnement de la relation d'autorité intrafirme", *Revue Economique*, vol. 54, n°2, pp. 229-252.
- BEAUMONT Marie-Dominique, (2004), "*Manager de lignes TER, une fonction transverse*", *Revue Générale des Chemins de Fer*, janvier, pp. 79-81.
- BECCATINI Giacomo, (1991), "Italian Districts : Problems and Perspectives", *International Studies of management and Organization*, vol. 21, n°1, Spring, pp. 83-90.
- BECKER Gary, (1983), "A theory of competition Among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, 98, pp. 371-400.
- BENZONI Laurent, ROGI Michel, (1993), "La réglementation des réseaux en Europe – Une doctrine à la recherche de ses fondements économiques", *Revue d'Economie Industrielle*, n°63, 1° trimestre, pp. 261-271.
- BESANCON Xavier, (1997), "Rétrospectives sur la gestion déléguée du service public en France", n° spécial, *Revue Française de Droit Administratif*, pp.7 15-32.
- BOITEUX Marcel, (1999), "Services publics : monopole ou concurrence ?", *Commentaires*, n°88, hiver 1999-2000, pp. p.893-900.
- BOUF Dominique, PEGUY Pierre Yves, (2001), "Is yardstick competition desirable for western European Railways ?", *International Journal of Transport Economics*, vol. XXVIII, n°2, june, pp. 205-227.
- BREIL, Jacques, (1977), "Un nouvel outil de gestion : les comptes de surplus", *Revue Française de Gestion*, n°10, Juillet/Août, pp.7-17.
- BRIARD Karine, REMY André, SAUVANT Alain, (2001), "Analyse des rendements d'échelle et de l'évolution de la productivité de la SNCF par une approche désagrégée", *SES, Notes de synthèse du SES*, mars, 8 p.
- BROUSSEAU Eric, (1993b), "La théorie des contrats : une revue", *Revue d'Economie Politique*, pp. 1-81.
- Brousseau Eric, Glachant Jean-Michel, (2000), "Economie des contrats et renouvellements de l'analyse économiques", *Revue d'Economie Industrielle*, n°92, 2°-3° trim., pp. 23-50.
- Broussolle Denis, (1997), Chronique de législation : la création de Réseau Ferré de France, *Actualité Juridique - Droit Administratif*, n°5, 20 mai, pp. 456-461.
- Broussolle Denis, (2002), Chronique de législation : "La régionalisation ferroviaire : le décret du 27 novembre 2001", *Actualité Juridique - Droit Administratif*, n°5, 20 mai, pp. 435-439.
- BROUSSOLLE Denis, (2009), "La mutation du droit des transports", *AJDA*, n°19, 25 mai, pp. 1020-1026.
- Buchanan James, (1975), "A contractarian paradigm for applying economic theory", *American Economic Review*, 65, may, pp. 225-230.
- BURLANDO Claudia, GUIHERY Laurent, (2004), "La régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs : les enseignements des expériences françaises et italiennes", *Les Cahiers Scientifiques des Transports*, n°45, septembre, pp. 125-154.

- Burlaud Alain, Dahan Lionel, (1985), "Global Productivity Surplus Accounts", *International Journal of Accounting Education and Research*, vol. 21, n°1, Fall, pp. 159-169.
- Burlaud Alain, Dahan Lionel, (1987), "Productivity Assessment in the Public Sector : Global Productivity Surplus Accounts", *Financial Accountability and Management*, Fall, pp. 235-297.
- Burlaud Alain et Dahan Lionel, (1988), "Global Productivity Surplus Accounts", *The international Journal Of Accounting*, pp. 159-169.
- Butault Jean-Pierre et *ali.*, (1991), "Formation et répartition des gains de productivité dans les agricultures européennes", *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, n° 20, INRA, pp. 63-90.
- Butault Jean-Pierre et *ali.*, (1995a), Formation et répartition des gains de productivité dans l'agriculture française, analyse par produit", *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, n°33, INRA, pp. 55-72.
- BUTAULT Jean-Pierre et *ali.*, (1995b), "La productivité dans l'agriculture française varie beaucoup selon les produits", *INRA Sciences sociales*, INRA, n°3, juin, 4p.
- CAIRNS Robert D., (1985), "Rent seeking, Deregulation and Regulatory Reform", *Canadian Public Policy*, vol. 11, n°3, September, pp. 591-601.
- CAMPAGNE Pierre-Yves, (2004), "Du rapport Nora (1969) au rapport Haenel (1994)", *Revue Générale des Chemins de Fer*, janvier, pp. 15-20.
- Campos Javier, Cantos Pedro, (1999), "Regulating privatized rail transport", *Policy Research Working Paper*, n°2064, Washington DC, World Bank, 67 p.
- Cantos Pedro, Campos Javier, (2005), "Recent Changes in the Global Rail Industry : Evaluating the New Regulatory Instruments", *European Transport*, n° 29, pp. 1-21.
- Cantos Pedro, Maudos Joaquin, (2001), "Regulation and Efficiency : The Case of European Railways", *Transportation Research*, Part A : Policy and Practise, vol. 35, 459-472.
- Cantos Sanchez Pedro, PASTOR MONSALVEZ J.M., SERRANO MARTINEZ L., (1999), "Productivity, Efficiency and Technical Change in The European Railways : a Non-Parametric Approach", *Transportation*, 26(4), pp. 337-357.
- Cantos Sanchez Pedro, PASTOR MONSALVEZ J.M., SERRANO MARTINEZ L., (2000), "Efficiency Measures and Output Specification : The Case of European Railways", *Journal of Transportation and Statistics*, vol. 3(3), pp. 61-68.
- CARRON Nathalie, (2004), La ferroviaire politique dans le cadre de la politique générale des transports en Suisse, *Rail International*, pp. 17-29.
- Caves Doseph W., Christensen Laurits R., (1980), "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment : The Case of Canadian Railroads", *Journal of Political Economy*, 88, n°5, pp. 958-976.
- Caves Doseph W., Christensen Laurits R. and SWANSON Joseph A. (1980), "Productivity in U.S. Railroads, 1951-74", *The Bell Journal of Economy*, 11, Spring, pp. 166-181.

- Caves Doseph W., Christensen Laurits R. and SWANSON Joseph A. (1981), "Productivity Growth, Scale Economics and Capacity Utilization in U.S. Railroads", *The American Economic Review*, 71, pp. 994-1002.
- CHANTERAC Gilles de, (2004), "La multimodalité tarifaire et la billettique qui en permet la mise en œuvre : un sujet d'actualité pour les activités régionales", *Revue Générale des Chemins de Fer*, janvier, pp. 73-78.
- CHARREAUX Gérard, (1998), "Le rôle de la confiance dans le système de gouvernance d'entreprise", *Economie et Société*, n°8-9, Série SG, pp. 47-67.
- CHADWICK Edwin, (1859), "Results of Different Principles of Legislation and Administration in Europe ; of Competition for the field, as Compared within the Field of Service", *Journal of Royal Statistical Society*, n°22, pp. 381-420.
- CHEVANDIER Christian, (1998), "Ecrire l'histoire des conflits sociaux dans les transports par fer depuis 1945 : enjeux et modalités", *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°19, automne, pp.159-182.
- CLAEYS Antoine, (2006), "La création de l'Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire : les prémisses d'une régulation dans le secteur ferroviaire", *Revue Lamy de la concurrence*, 01/07/2006, pp. 120-125.
- COASE Ronald, (1937), "The Nature of the Firm", *Economica*, 4, november, pp. 386-405. traduction française : "La nature de la firme", (1987), *Revue Française d'Economie*, vol. II/1, hiver, pp.133-163.
- COURBIS Raymond, (1964), "Comptes économiques nationaux à prix constants", *Etudes et Conjoncture*, juillet, INSEE, pp. 5-76
- COURBIS Raymond, (1968), "Productivité globale des facteurs, prévision des prix et politiques des revenus", *Revue Economique*, vol. XIX, n°4, pp. 562-606
- COURBIS Raymond, TEMPLÉ Philippe, (1975), "La méthode des comptes de surplus et ses applications macro-économiques", *Collections de l'INSEE*, série C, n° 35.
- CURIEN Nicolas, (1994), "Approches économiques et régulation des réseaux", *Annales des Mines, Réalités industrielles*, Octobre, pp. 20-26.
- CROCKER Keith J., MASTEN Scott E., (1991), "Pretia ex Machina ? : Prices and Process in Long Term Contracts", *Journal of Law and Economics*, 34, pp. 69-99.
- CROZET Yves, (2001), "Réformes et concurrence dans le transport ferroviaire européens", *Annales des Mines*, février, pp. 27-34.
- CROZET Yves, (2004), "European Railway Infrastructure: Towards a convergence of infrastructure pricing ?", *International Journal of Transport Management*, 2, Vol 1, p 5-15.
- CROZET Yves, (2007), "L'Europe ferroviaire dans cinquante ans", *Recherche*, Supplément, n°413 « Le train du futur », p 10-16.
- CROZET Yves, HEROUIN Eric, (1999), "Le transport régional de voyageurs : régionalisation et nouvelles incitations à la performance ferroviaire", in *Politiques et Management Public*, volume XVII, n°3, pp. 171-193.
- DAVIES Richard, (2000), "The Privatisation of British Rail", pp. 103-136, in BRADSHAW B. and *ali.*, 2000, *Privatization and Deregulation of Transport*, MacMillan Press.

- DE BORAS Sandrine, (2007), "La tarification sociale nationale ferroviaire : nécessité d'un bilan, nécessité d'une réforme ?", *Revue Générale des Chemins de Fer*, juillet-août, pp. 17-27.
- DE DONDER Philippe, (2005), "L'entreprise publique en concurrence : les oligopoles mixtes", *Revue Française d'Economie*, vol. XX, pp. 11-50.
- DEMSETZ Harold, (1968), "Why regulate utilities ?", *Journal of Law and Economics*, vol. 11, n°1, pp. 55-65.
- DENISON Edward F., (1967), "Sources of postwar growth in nine Western countries", *American Economic Review*, Vol. 57, n° 2, May, pp. 325-332.
- DESMARIS Christian, (2004), "La régionalisation ferroviaire : architecture conventionnelle et modes de gouvernance", *Transports*, n° 424, mars-avril, pp. 104-115.
- DOLLABELLA Mauricio Melo, (1999), "Demonstração dos Excedentes - Um Modelo Contábil para Regulação de Tarifas Públicas", *Contabilidade Vista e Revista*, v.10, n°2, setembro, 23 p.
- Else P. K., James T. H., (1995), "Privatisation and The Quality of Rail Services", *Transport Research*, vol. 29A, n°6, pp. 387-400.
- ENVER François, (2006a), "Pays-Bas. Syntus : small is beautiful", *Ville et Transports Magazine*, n°402, pp. 78-80.
- ENVER François, (2006b), "Allemagne : la concurrence réveille le transport régional", *Ville et Transports Magazine*, n°402, pp. 71-77.
- Estache Antonio, (2001), "Privatization and regulation of Transport Infrastructure in 1990", *The World Bank Research Observer*, vol. 16, n°1, Spring, pp 85-107.
- Estache Antonio, Gonzales Antonio and TrujilloLeónidas, (2002), "What does "privatization" does for Efficiency ? Evidence from Argentina and Brazil's Railways"?, *Efficiency Series Paper*, n°10, World Bank, Washington DC, 23 p.
- Estival Jean-Pierre, (1985), "Les entreprises ferroviaires à la recherche de critères de gestion spécifiques. Le cas de la SNCF, de la DB et des BR", *Transports*, n°300, pp. 9-17.
- FAIVRE D'ARCIER Bruno, (2002), "Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire", *Transports*, n° 416, novembre-décembre, pp. 389-397.
- FARELL M. Joseph, (1957), "The Measurement of Productive Efficiency", *Journal of the Royal Statistical Society*, 120, pp. 253-281.
- FILLEUL Jean-Jacques, 2002, "L'Evaluation de la réforme ferroviaire française de 1997 par le CSSPF", *Transports*, n°412, mars-avril, pp. 95-100.
- FOCKENS Catherine, (2004), "La tarification régionale", *Revue Générale des Chemins de Fer*, janvier, pp. 79-81.
- FRESSOZ Marc, (2009), "Keolis s'épanouit sur les lignes régionales de la Ruhr", *Transport Public*, n°1094, septembre, pp. 56-58.
- Friedlaender Ann F., (1971), "The Social Costs of Regulating the Railroads", *American Economic Review*, 61, pp. 226-234.



- GAMBETTA Diego, (1988), "Can we trust ?" in GAMBETTA D. (ed.), *Making and breaking Cooperative Relations*, Oxford, Basil Blackwell.
- GATHON Henry-Jean, (1986), "La mesure des gains de productivité globale dans les chemins de fer. Une comparaison internationale", *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, n°4, pp. 459-476.
- GATHON Henry-Jean, (1987), "Etude comparative de la performance des sociétés de transport urbain : une approche internationale", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°4, pp.641-656.
- GATHON Henry-Jean et PERELMAN Sergio, (1989), "Etude comparative des performances des sociétés de chemins de fer", *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, n°60, pp. 60-80.
- Gathon Henry-Jean, PestiEau Pierre, (1995), "Decomposing efficiency into its managerial and its regulatory components : The case of European Railways", *Journal of Operational Research*, vol. 80(3), pp. 500-507.
- GAUTHIER Laure, (2003), "L'accès des tiers au réseau ferroviaire français", *Actualité Juridique - Droit Administratif*, 25 août, pp. 1441-1445.
- GAUTHIER-LESCOP Laure, LEVEQUE Julien, (2006), "De la régionalisation à la concurrence régulée. Analyse économique et juridique de la future organisation du transport ferroviaire régional de voyageurs", *Politiques et Management Public*, vol. 24, n°1, pp. 1-28.
- GERARDIN Damien, (1999), "L'ouverture des entreprises de réseau : analyse des principaux enjeux du processus de libéralisation", *Cahiers de droit européen*, 01 janvier, pp.13-48.
- GLAIS Michel, (1991), "La jurisprudence récente (article 85 et 86) de la Commission européenne de la concurrence à l'épreuve de la théorie économique", *Revue d'Economie Industrielle*, n°56, pp. 101-117.
- GLAIS Michel, (1998), "Concurrence - Infrastructures et autres ressources essentielles au regard du droit de la concurrence", *Revue d'Economie Industrielle*, n°85, pp. 85-116.
- Goldberg Victor P., (1976), "Regulation and Administered Contracts", *Bell Journal of Economics*, 7(2), pp. 426-448.
- Goldberg Victor P., (1979), "Protecting the right to be served", *Research in Law and Economics*, 1, pp. 145-156.
- GOUJON Sonia, (2004a), "Le transport ferroviaire en Europe, libéralisation et part modale du fer", *Note de synthèse du SES*, Ministère des Transports, n°151, janvier-février, pp. 9-14.
- GOUJON Sonia, (2004b), "La réformes récentes du secteur ferroviaire en Allemagne", *Note de synthèse du SES*, Ministère des Transports, n°151, janvier-février, pp. 15-24.
- GOUJON Sonia, (2004c), "La réforme du secteur ferroviaire en Grande-Bretagne", *Note de synthèse du SES*, Ministère des Transports, n°154, juillet-août, pp. 29-38.
- GRAIG Charles E., HARRIS E. Clark, (1973), "Total Productivity measurement at the Firm Level", *Sloan Management Review*, Spring, pp. 13-29.

- GUERANGER David, (2007), "La régionalisation ferroviaire – Réflexions sur les enjeux financiers" dans OLLIVIER-TRIGALO (dir. scientifique), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Collection de l'INRETS, pp. 88-102.
- GUERIN-SCHNEIDER Lætitia, BONNET Frédéric, BREUIL Lise, (2003), "Dix ans de loi Sapin dans les services d'eau et d'assainissement : évolutions et perspectives du modèle de délégation à la française", *Annales des Mines*, juillet, pp. 44-57.
- GUIHERY Laurent, (2002), "Transport ferroviaire de voyageurs : les régions passent à la vitesse supérieure... La SNCF pourra-t-elle suivre ?", *Pouvoirs Locaux*, n°53/II, juin, pp. 89-96.
- GUIHERY Laurent, (2005), "Régionalisation ferroviaire et conventions régions-SNCF : quels enjeux et quelles perspectives ?", *Pouvoirs Locaux*, n°55/III, pp. 55-60.
- GUIHERY Laurent, PEREZ Marc, (1998), "Régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs. L'intrusion des problématiques fédérales dans l'économie des transports – une perspective franco-allemande", *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, n°33, pp. 147-180.
- HARMEY Claude, HEMAT Christine, (1985), "La méthode des surplus de productivité globale. Son application à la SNCF.", *Revue Générale des Chemins de Fer*, pp. 651-656.
- HART Oliver D., (1983), "The market mechanism as an incentive scheme", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 14, n°2, pp 366-382.
- Hart Oliver D., Moore J., (1990), "Property Rights and the Nature of the Firm", *Journal of Political Economy*, vol. 98/6, pp. 1119-1158.
- HAYDOCK David, (2009), "German lesson for the French", *Today's Railways Europe*, n°165, September, pp. 28-33.
- Helm Dieter, (1994), "British Utility Regulation : Theory, Practice and Reform", *Oxford Review of Economic Policy*, p. 93.
- HENRY Claude, QUINET Emile, (1999), "Which railways policy and organisation for France", *Journal of Transport Economics and Policy*, 33, pp. 119-126.
- HICKS John R., (1935), "Annual Survey of Economic Theory : The Theory of Monopoly", *Econometrica*, Vol. 3, n°1, pp. 1-20.
- HOTELLING Harold, (1938), "The general welfare in relation to problems of taxation and railway and utility rates", *Econometrica*, 6, pp. 242-269.
- Houssiaux Jacques, (1957), "Le concept de quasi-intégration et le rôle des sous-traitants de l'industrie", *Revue Economique*, mars, pp. 221-247. <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/10/56/08/PDF/rts4.pdf>
- HUGOUNENQ Réjane, VENTELOU Bruno, (2002), "Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne", *Revue de l'OFCE*, vol. 80, janvier, pp. 7-61.
- IDEP, Institut de l'entreprise, (1977), "La méthode des comptes de surplus appliquée aux entreprises", *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre
- IDOT Laurence, 1995, "L'ouverture des transports ferroviaires à la concurrence", *Cahiers du droit européen*, vol. 31, n°3, pp. 263-321

- JARILLO J. Carlos, RICART Joan Enric, (1987), "Sustaining Networks", *Interfaces*, vol.17, n°5, september-october, pp. 82-91.
- JENSEN Michael C., MECKLING William H., (1976), "Theorie of the Firm : Managerial behavior, Agency cost, and ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, 3, pp. 305-360.
- Kaps Roderick & Wolfs Christian, (1997), "The tranformation of European Rail – Deregulation on track", *The Mac Kinsey Quaterly*, 1997/4.
- KENDRICK John W., CREAMER Daniel, (1965), "Measuring Company Productivity", *Studies in Business Economics*, n° 89, New York, National Industrial Conference Board.
- KENDRICK John W., SATO R., (1963), "Factor Prices, Productivity and Economic Growth", *American Economic Review*, vol. LIIII, décembre, pp. 974-1003.
- KESELJEVIC, Christophe, MEILLASSON Sylvain, (2001), *Le ferroviaire en Suisse*, Rail, n° 84, pp. 14-22
- Klein Benjamin, CRAWFORD RobertA., ALCHIAN Armen, (1978), "Vertical Integration, Appropriate Rents, and the Competitive Contracting Process", *Journal of Law and Economics*, 21, 2, pp. 297-326.
- LARSON Andrea, (1992), "Network Dyads in Entrepreneurial Settings : A Study of the Governance of Exchange Relationships", *Administrative Science Quaterly*, 37.
- LEBORGNE Guillaume, ENVER François, 2006, "Allemagne, Pays-bas, Grande-Bretagne : A la découverte des trains de la libéralisation", *Ville et Transports Magazine*, n°402, 07 juin, pp. 68-86.
- LEVEQUE Julien, (2005), "Réduire le poids des contraintes informationnelle, politique et sociale grâce à la concurrence par comparaison : le cas des trains régionaux de la SNCF", *Revue d'Economie Industrielle*, n°111, 3° trim., pp. 57-78.
- LEVEQUE Julien, (2006), "Mieux allotir les réseaux régionaux à partir de nouveaux résultats sur les rendements d'échelle ferroviaires", [en cours de soumission à la revue *Economie et Prévision*], 22 p.
- LevêqueJulien,Séguret Sylvain, (2007), "Les contributions publiques au financement des systèmes ferroviaires en France et en Allemagne", *Transports*, n°444, juillet-août, pp. 221-231.
- LiEbenstein Harvey, (1966), "Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency", *American Economic Review*, Vol. 56, n°3, pp. 392-415.
- LIMOUSIN Perrine, BABIN L, (2003), "Projet de règlement communautaire sur les obligations de service public dans le secteur des transports : perspectives d'adoption et effets potentiels", *Les Petites Affiches*, février, n°40, p. 7-16
- LONGUET Gérard, (2004), "Quelles perspectives pour le transport ferroviaire régional ?", *Revue Générale des Chemins de Fer*, janvier, pp. 109-113.
- LORENTZ Edward, (1988), "Neither friends nor strangers : Informal Networks of Subcontracting in French Industry" in GAMBETTA D. (ed.), *Trust*, Blackwell, Oxford.
- LOUPIEN Jean-Charles, (2000), "Le système ferroviaire français face au droit communautaire", *Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz (CJEG)*, n°565, Mai, pp. 181-190.

- Machlup Fritz, (1967), "Theories of the Firm : Marginalist, Behavioral, Managerial", *American Economic Review*, vol. 30, pp. 1-33.
- MARAIS Bertrand du, (2003), "Des chemins gaulois vers l'optimum économique : proposition d'un schéma "à la française" de libéralisation des services collectifs", *Politiques et Management Public*, vol. 21, n°2, pp. 121-141.
- MARLOT Grégoire, (2004), "La déréglementation du transport ferroviaire européen", in Les Services publics à l'heure de la concurrence, *Regards sur l'actualité*, n°306, pp. 59-71, Paris, Documentation Française.
- MASSE Jean-Pierre, (2001), "Regional reforms could break SNCF's monopoly", *Railway Gazette International*, pp. 118-121.
- MENARD Claude, (1994), "Organizations as coordinating devices", *Metroeconomica*, 45/3, pp. 224-247.
- MENARD Claude, (1997), "Le pilotage des formes organisationnelles hybrides", *Revue Economique*, vol. 48, n°3, mai, pp. 741-750.
- Ménard Claude, (2001a), "Enjeux d'eau : la dimension institutionnelle", *Tiers Monde*, n°166, pp. 259-274.
- MENARD Claude, (2003a), "L'approche néo-institutionnaliste : des concepts, une méthode, des résultats", *Cahier d'Economie Politique*, n°44, pp. 103-118.
- MENARD Claude, (2003b), "Economie néo-institutionnelle et politique de la concurrence : les cas des formes organisationnelles hybrides", *Economie Rurale*, septembre-décembre, pp. 3-18.
- MENARD Claude, SAUSSIÉ Stéphanie, (2000), Contractual choice and performance : the case of water supply in France, *Revue d'Economie Industrielle*, n°92, pp. 385-404
- MERAUD Jacques, (1979), "Productivité globale et comptes de surplus", *Journal de la société de Paris*, n°1, 1° trim., pp. 9-31.
- MEVELLEC Pierre, (1978), "La méthode des surplus et l'analyse financière. Vers une productivité et un surplus globaux élargis", *Revue d'Economie Industrielle*, n°5, pp. 124-132
- MILGROM Paul, ROBERTS John, (1988), "An Economic Approach to influence Activities in Organizations", *American Journal of Sociology*, vol. 94, pp. 154-179.
- MONAMI Eric, (2000a), "Quality regulation in passenger rail transport : an assessment of recent European experiences", *International Journal of Transport Economics*, vol. XXVII, n° 2, pp. 173-197.
- MONAMI Eric, (2000b), "European passenger rail reforms : a comparative assessment of the emerging models", *Transport Reviews*, vol. 20, n°1, pp. 91-112.
- MOUGEOT Michel et NAEGALEN Florence, (2005), "La concurrence pour le marché", *Revue d'Economie Politique*, n°115, vol. 6, pp. 739-778.
- Nadvi Khalid, Schmitz H., (1999), "Clustering an industrialisation : introduction", *World Development : special issue on "Industrial clusters in developing countries"*, vol. 27, n° 9, septembre, pp. 1503-1513.
- Nash Chris, (2002), "What to Do about the Railways ?", *The Beesley lectures on Regulation Series XII*, The Institute of Economic Affairs and London Business School.

- NICINSKI Sophie, (2009), "L'ouverture du réseau ferroviaire à la concurrence", *AJDA*, n°19, 25 mai, pp. 1027-1032.
- NUMA Guy, (2009), "Théorie de l'agence et concessions de chemins de fer français au XIX<sup>e</sup> siècle", *Revue d'Economie Industrielle*, 125, 1<sup>er</sup> trimestre, pp. 105-128.
- OCDE, (2006), "La réforme structurelle dans le secteur ferroviaire", *Revue sur le droit et la politique de la concurrence*, Volume 8 –2006/2, 160 p.
- OUM Tae Hoon, WATERS II W. G., YU Chunyan, (1999), "A survey of Productivity and Efficiency Measurement in Railway Transport", *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 33 (1), pp. 9-42.
- OUM Tae Hoon, YU Chunyan, (1994), "Economic Efficiency of Railways and Implications for Public Policy : A Comparative Study of The OECD Countries' railways", *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 28, pp. 121-138.
- PENARD Thierry, (2002), "L'accès au marché dans les industries de réseau : enjeu concurrentiel et réglementaires", *Revue Internationale de Droit Economique*, n° 2/3, pp. 293-312.
- Peltzman Sam, (1976), "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, No. 2, Conference on the Economics of Politics and Regulation, August, pp. 211-240.
- Percheron Daniel, (2004), "Le NPC, région pionnière pour le transport collectif ferroviaire", *Revue Générale des Chemins de Fer*, janvier, pp. 39-45.
- Perelman Sergio, (1996), "La mesure de l'efficacité des services publics", *Revue Française de Finances Publiques*, n°55, 1996, pp. 65-79.
- PERRIN, Jacques, (1977), "Comptes de surplus - Pour un nouveau tableau de bord de l'entreprise", *Revue Française de Gestion*, n°11, sept./oct, pp. 35-40.
- PICQ Jean, (1999), "Les avatars du service public à la française", *Projet*, n°260, décembre, pp.47-54.
- POSNER Richard A., (1974), "Theories of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 5, n°2, pp. 335-358.
- PRAGER Robin E., (1990), "Firm behaviour in Franchising Monopoly Market", *Rand Journal of Economics*, vol. 21, n°2, pp. 211-225.
- PRESTON John, (1996), "Economics of British rail privatization : an assessment.", *Transport Review*, 16(1), pp. 1-21.
- PRESTON John, NASH Chris, WARDAMN M., WHELAN G., (2000), "The franchising of Passenger Rail Service in Britain", *International Review of Applied Economics*, 14(1), pp. 99-112.
- PRIEST George L., (1993), "The Origins of utility regulation and the 'Theories of Regulation' Debate", *Journal of Law and Economics*, 36/1, April, pp. 289-323.
- QUIDORT Michel, (2005), "La régionalisation ferroviaire en Allemagne", *Transports urbains*, n°107, juillet-septembre, p. 25-32.
- RADNER Roy, (1964), "Mathematical Specification of Goals for Decision Problems," in *Symposium on the Use of Judgement in Optimal Decisions*, New York, Shelly and Bryan (eds.), Wiley.

- RAFFARIN Jean-Pierre, (2000), "Les enjeux de la décentralisation transports ferroviaires", *Solutions ferroviaires*, 4<sup>e</sup> trimestre, n°22.
- Richardson George B., (1972), "The Organization of Industry", *Economic Journal*, n°82, september, pp. 883-896.
- RICKETTS Martin, (1987), "The Economics of Business Enterprise : New Approaches to the Firm", *The Economic Journal*, vol. 97, n°388, december, pp. 999-1001.
- RING Peter Smith, VAN DE VEN Andrew H., (1992), "Structuring Cooperative Relationships between Organizations", *Strategic Management Journal*, Vol. 13, pp.483-498.
- ROBIN Valérie, (2004), "La mise en place d'une politique de gestion de la relation clients personnalisée et multicanal", *Revue Générale des Chemins de Fer*, janvier, pp. 57-65.
- ROY Jean-Louis, (1977), "Un nouvel instrument de la stratégie sociale : le surplus", *Revue Française de Gestion*, novembre-décembre, pp. 62-72
- RULLIERE Jean-Louis, TORRE André (1995), "Les formes de la coopération interentreprise", *Revue d'Économie Industrielle*, numéro spécial, pp. 215-246.
- SAGLIO Jean, (1991), "Echange social et identité collective dans les systèmes industriels", *Sociologie du travail*, n°4, pp. 529-544.
- SAKO Mari, (1991), "The role of "trust" in Japanese buyer-supplier relationships", *Recherche Economique*, XLV, 2-3, pp. 449-474.
- SALQUE Christine, (2006), "Intégration du marché européen des transports ferroviaires et nouvelle stratégie des entreprises ferroviaires historiques européennes", *Revue de droit de l'Union européenne*, janvier, pp. 51-110.
- SAUSSIER Stéphane (2000), "Transaction Costs and Contractual Completeness ?", *Journal Of Economic Behavior and Organization*, 42/2, pp. 189-206.
- SAVARY Gilles, (2004), "La régionalisation ferroviaire française sous pression du marché intérieur européen", *Revue Générale des Chemins de Fer*, janvier, pp. 103-108.
- Shapiro Carl, Stiglitz Joseph E., (1984), "Equilibrium unemployment as a worker discipline device", *American Economic Review*, 74 (3), pp. 433-444.
- SIMON Herbert, (1959), "Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science", *American Economic Review*, 49/1, pp.253-283.
- SOLOW Robert, (1957), "Technical change and the aggregate production function", *Review of Economics and Statistics*, vol. 29, pp. 312-320.
- Steinmetz Claude, (2004), "Le conventionnement, un outil au service de la régionalisation ferroviaire", *Revue Générale des Chemins de Fer*, janvier, pp. 47-56.
- Steinmetz Claude, (2005), "Régionalisation ferroviaire : bilan et enjeux", *Contrats publics*, n°48, octobre, pp. 44-56.
- STIGLER George J., (1964), "A Theory of Oligopoly", *The Journal of Political Economy*, Vol. 72, n°1, pp. 44-61.
- STIGLER George J., (1971), "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, n°1, pp. 3-21.

- STIGLER George J., (1999), "A qui profite la réglementation ?", *Problèmes Économiques*, n°2 637, 27 octobre, p.10.
- STIGLER George J., Friedland Claire, (1962), "What Can Regulators Regulate ? The Case of Electricity", *Journal of Law and Economics*, vol. 5, October, pp. 1-16.
- TEMPLÉPhilippe, (1971), "La méthode des comptes de surplus. Un essai d'application aux comptes des entreprises", *Économie et Statistiques*, INSEE, n° 29, p 33-50.
- ThompsonLouis S., (2003a), "Changing Railway Structure and Ownership : Is Anything Working ?", *Transport Reviews*, vol. 23, n°3, pp. 311-355.
- TIROLE Jean, (1999), "Concessions et délégation de services publics", *Revue d'Economie Financière*, 01/1999, n°51, pp. 79-92.
- TRIGILIA Carlo, (1986), "Small-firm development and Political subcultures in Italy", *Europeen Sociological Review*, 2, pp. 161-175.
- TRIGILIA Carlo, (1991), "The Paradox of the Region : Economic Regulation and the Representation of Interests", *Economy and society*, vol. 20, no 3, August, pp. 307–327.
- VAUGHAN Rogers, (2007), "Europeanization through Regionalization? Reforming the French Railways", *Journal of Contemporary European Studies*, Volume 15/2, August, pp. 215 – 230.
- VINCENT André, (1958), "De la comptabilité nationale aux calculs de productivité", *Etudes et Conjoncture*, n°8, INSEE, pp. 750-759.
- VINCENT André, (1961), "La mesure de la productivité à l'échelle de la nation et des branches d'activité", *Etudes et Conjoncture*, INSEE, pp. 707-785.
- VINCENT André, (1965), "De la mesure de la productivité aux problèmes généraux de gestion économique", *Revue Économique*, vol. 16, n°6, pp. 879-924.
- VINCENT André, (1969a), "Fonctions de production et formules de productivité", *Revue Économique*, janvier, n°1, vol. XX, pp. 1-36.
- VINCENT André, (1969b), "La productivité globale, clef de l'étude de la répartition", *Revue Économique*, vol. XX, n°5, pp. 783-829.
- WALLISER Bernard, (1977), "Analyse comparative des deux "surplus", surplus microéconomique, surplus de productivité globale des facteurs", *Revue Économique*, mars 1977, vol. XXVIII, n°2, pp. 252-261.
- WILLIAMSON Oliver E., (1976), "Franchise bidding for Natural Monopolies – In general and with Respect to CATV", *Bell Journal of Economics*, 7, pp 73-104.
- WILLIAMSON Oliver E., (1981), "The Modern Corporation : Origins, Evolution, Attributes", *Journal of Economic Literature*, 19, december, pp. 1537-1568.
- WILLIAMSON Oliver E., (1993), "Calculativeness, trust and economic organization", *Journal of Law and Economics*, n°36/1, April, pp. 453-486.
- WILLIAMSON Oliver (E., 1991), "Comparative Economic Organization : the analysis of discrete Alternative", *Administrative Science Quaterly*, vol. 36, pp. 269-296.
- YVRANDE-BILLON Anne, (2008), "Concurrence et délégation de services publics. Quelques enseignements de la théorie des coûts de transaction", *Revue Française d'Economie*, 22, pp. 97-131.

- ZEMBRI Pierre, (1997a), "Régionalisation ferroviaire et gestion différenciée de l'antagonisme entre territoire institutionnel et territoire fonctionnel des réseaux", *Flux*, n°29, juillet-septembre.
- Zembri Pierre, (1997b), "Vers une seconde étape de la régionalisation des transports ferroviaires : cause et enjeux d'une mutation délicate", *Transports urbains*, n°96, pp. 17-24.
- ZEMBRI Pierre, (2005), "Régions, Etat, SNCF : vers une nouvelle crise de confiance ?", *Pouvoirs Locaux*, n°66/III, pp. 61-64.
- ZUPAN Mark A., (1989), "The Efficacy on Franchise Bidding Schemes in The Case of Cable Television : Some systematic Evidence", *Journal of Law and Economics*, 32, October, pp. 401-456.

## **5. Conventions TER Régions / SNCF**

- Expérimentation d'un transfert à la Région de l'organisation et du financement des transports collectifs d'intérêt régional – Convention Région Alsace- SNCF 1997-1999.
- Convention relative à l'organisation et au financement du service public de transport régional de voyageurs entre la Région Alsace et la SNCF 2002-2009.
- Convention TER Centre 1997.
- Convention relative à l'organisation et au financement des services régionaux de transport de voyageurs TER CENTRE entre la Région Centre et la SNCF – 2002/2006.
- Région Limousin – SNCF – Convention pour d'exploitation du TER Limousin.
- Convention d'exploitation du transport public ferroviaire régional de voyageurs 2002-2011 – Région Limousin.
- Région Nord – Pas de Calais. Convention d'exploitation et de gestion du service public TER.
- TER – Convention entre la Région Nord – Pas de Calais et la SNCF 2002-2007. Pour l'exploitation et le financement des services ferroviaire d'intérêt régional.
- Convention de gestion du service public régional de transport de voyageurs entre la Région des Pays de la Loire et la SNCF 1997-1999.
- Convention pour l'exploitation et le financement du service public de transport de voyageurs entre la Région des Pays de la Loire et la SNCF 2002-2007.
- Région Provence-Alpes-Côte d'Azur / SNCF. Contrat pour l'exploitation des services publics ferroviaires d'intérêt régional 1997-1999.
- Région Provence-Alpes-Côte d'Azur / SNCF. Contrat d'exploitation des services ferroviaires régionaux 2002-2006.
- Convention Région Rhône-Alpes / SNCF pour la gestion du service public de transport régional de voyageurs.
- Expérimentation d'un transfert à la Région Rhône-Alpes de l'organisation et du financement des transports collectifs d'intérêt régional 2002-2007.



## 6. Sources normatives

Traité de Rome instituant la Communauté Européenne signé le 25 mars 1957.

Traité de Maastricht sur l'Union Européenne signé le 7 février 1992, JOC191 du 29 juillet 1992.

Règlement 1191/69/CEE du Conseil du 26 juin 1969 relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, JO L 156 du 28 juin 1969.

Règlement 1893/91/CEE du Conseil du 20 juin 2001 relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, JO L 156 du 29 juin 1969.

Règlement 881/2004 du 29 avril 2004 du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence ferroviaire européenne, JOUE L 164/14 du 30 avril 2004.

Règlement 1370/2007 /CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux obligations de services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (dit règlement OSP), JOUE L 315/1 du 3 décembre 2007.

Directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires, JOCE n° L237 du 24 août 1991.

Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 relative au développement des chemins de fer communautaires modifiant la directive 91/440/CEE, JOCE n° L75, 15 mars 2001.

Directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, JOCE n° L75, 15 mars 2001.

Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité, JOCE n° L75, 15 mars 2001.

Directive 2004/49/CE du 29 avril 2004 relative à la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant les directives 95/18/CE 2001/14/CE, JOUE L 164/14 du 30 avril 2004.

Directive 2004/50/CE du 29 avril 2004 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire européen et modifiant les directives 96/48/CE et 2001/16/CE, JOUE L 164/14 du 30 avril 2004.

Directive 2004/51/CE du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement des chemins de fer communautaires, JOUE L 164/14 du 30 avril 2004.

Loi 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), JO du 31 décembre 1982.

- Loi 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, JO du 27 juillet 1983.
- Loi 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau Ferré de France en vue du renouveau du transport ferroviaire, JO du 15 février 1997.
- Loi 99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, JO du 29 juin 1999.
- Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, JO du 14 décembre 2000.
- Loi 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom, JO du 01 janvier 2004.
- Loi 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, JO du 6 janvier 2006.
- Loi 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, JO du 9 décembre 2009.
- Décret 83-3 du 5 janvier 1983, fixant les modalités d'élection des représentants des salariés au Conseil d'administration de la SNCF, JO du 6 janvier 1983.
- Décret 83-38 du 24 janvier 1983, fixant les modalités de désignation des membres du Conseil d'administration de la SNCF, JO du 26 janvier 1983.
- Décret 83-109 du 18 février 1983 relatif aux statuts de la Société nationale de chemins de fer français, JO du 19 février 1983.
- Décret 1983-817 du 13 septembre 1983 portant approbation du Cahier des charges de la SNCF, modifié par les décrets 94-606 du 19 juillet 1994 et 99-11 du 7 janvier 1999.
- Décret 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF, JO du 7 mai 1997 modifié par les décrets 99-11 du 7 janvier 1999 et 2003-194 du 7 mars 2003.
- Décret 97-445 du 5 mai 1997 portant constitution du patrimoine initial de l'établissement public RFF, JO du 7 mai 1997.
- Décret 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national, JO du 7 mai 1997.
- Décret 99-221 du 19 mars 1999 relatif au Conseil Supérieur du Service Public Ferroviaire, JO du 23 mars 1999, modifié par le décret 2003-374 du 12 avril 2003 et par le décret 2004-963 du 9 septembre 2004.
- Décret 99-1161 du 29 décembre 1999 relatif à la durée du travail des personnels de la SNCF, JO du 30 décembre 1999.
- Décret 94-606 du 19 juillet 1994 portant modification de l'article 14 du Cahier des charges de la SNCF, JO du 21 juillet 1994.
- Décret d'application n°2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional, JO du 28 novembre 2001.
- Décret 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national, JO du 8 mars 2003.

- Décret 2004-963 du 9 septembre 2004 portant création de l'Agence des Participations de l'Etat, JO du 10 septembre 2004.
- Décret n°2006-369 du 28 mars 2006 relatif aux missions et aux statuts de l'Etablissement public de sécurité ferroviaire, JO du 29 mars 2006.
- Décret n°2006-1279 du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire, JO du 20 octobre 2006.
- Décret 2006-1534 du 6 décembre 2006, pris pour application des articles 1°, 1°-1 et 1°-2 de la loi 97-135 portant création de RFF, JO du 7 décembre 2006.
- Décret 2008-47 du 15 janvier 2008 relatif au régime spécial de retraite des personnels de la SNCF, JO du 16 janvier 2008.
- Arrêté du ministre des transports du 6 mai 2003 fixant les modalités de fonctionnement de la MCAF, JO du 17 mai 2003.
- Circulaire du 3 décembre 2001 concernant le transfert aux Régions de l'organisation et du financement des services ferroviaires régionaux de voyageurs, Le Moniteur, 22 mars 2002.
- Assemblée Nationale, *Projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant sur diverses dispositions relatives aux transports*, n°359, 3/11/2009, 60 p.

## 7. Archives sonores (Consultées le 08/10/2009).

- SNCF : Débat sur le contrat de plan 1995-1999, Actualités régionales Îles de France, FR3, 26/11/1995 - 00h02m32s. Consulté le 08/10/2009. <http://www.ina.fr/economie-et-societe/vie-sociale/video/PAC9511261616/sncf-reunion-sur-le-contrat-de-plan.fr.html>
- SNCF : Interview du président de la SNCF, A. CHADEAU sur le nouveau statut de la SNCF en tant qu'EPIC, MIDI 2, A2, 11/01/1983 - 00h02m56s <http://www.ina.fr/economie-et-societe/vie-economique/video/CAB8300028501/chadeau.fr.html>
- SNCF : Contrat de plan 1984-1989, SOIR 3, FR3 - 26/04/1985 - 00h02m02s <http://www.ina.fr/economie-et-societe/vie-economique/video/CAC88031016/sncf-contrat-plan-pour-les-4-annees-a-venir.fr.html>
- La SNCF à l'heure de la nouvelle convention conclue avec l'Etat (avenant du 27 janvier 1971 modifiant la convention de 1937). L'hexagone, ORTF - 06/09/1971 - 00h44m40s [http://www.ina.fr/archivespour tous/index.php?vue=notice&from=tl\\_\\_ogp\\_int\\_parcours&num\\_notice=1&id\\_notice=I04145577](http://www.ina.fr/archivespour tous/index.php?vue=notice&from=tl__ogp_int_parcours&num_notice=1&id_notice=I04145577)

## 8. Sites web

Agence des Participations de l'Etat : <http://www.ape.minefi.gouv.fr/>

Bibliothèque de Sciences Po Paris, L'Europe des Transports : [http://www.sciences-po.fr/docum/actualites\\_bibliogr/biblio/europe\\_transports.htm](http://www.sciences-po.fr/docum/actualites_bibliogr/biblio/europe_transports.htm)

Conférence Européenne des Ministres des Transports : <http://www.cemt.org/indexfr.htm>

Cour des comptes : <http://www.ccomptes.fr/CC/Accueil.html>

Espace financier de la sncf : [http://lesfinances.sncf.com/accueil\\_fr.htm](http://lesfinances.sncf.com/accueil_fr.htm)

SNCF Entreprise : <http://www.entreprise-sncf.com/index.html>

Textes et jurisprudence français : <http://www.legifrance.gouv.fr/>

Toute l'Europe : le portail français sur les questions européennes :

<http://www.touteurope.fr/fr/union-europeenne-en-action/les-politiques-europeennes/transports.html>

Encycogov, Encyclopedia of corporate governance : <http://e.viaminvest.com/B14References/ReferencesA.asp>

# [Annexes]

[desmaris\\_c\\_annexes\\_introduction.pdf](#)  
[desmaris\\_c\\_annexes\\_chapitre1.pdf](#)  
[desmaris\\_c\\_annexes\\_chapitre3.pdf](#)  
[desmaris\\_c\\_annexes\\_chapitre4.pdf](#)  
[desmaris\\_c\\_annexes\\_chapitre5.pdf](#)  
[desmaris\\_c\\_annexes\\_chapitre6.pdf](#)