



**HAL**  
open science

# La gouvernance régionale du transport ferroviaire de voyageur en France : une approche par la méthode des comptes de surplus

Christian Desmaris

► **To cite this version:**

Christian Desmaris. La gouvernance régionale du transport ferroviaire de voyageur en France : une approche par la méthode des comptes de surplus. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2011, 1, pp. 39-79. 10.3917/reru.111.0039 . halshs-00582461

**HAL Id: halshs-00582461**

**<https://shs.hal.science/halshs-00582461>**

Submitted on 4 Apr 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La gouvernance régionale du transport ferroviaire de voyageur en France : une approche par la méthode des comptes de surplus

Desmaris C.

*Revue d'Economie Régionale et Urbaine* (Février/2011), pp. 39-80 - <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00582461/fr/>

**La gouvernance régionale du transport ferroviaire de voyageurs en  
France :**

Une approche par la méthode des comptes de surplus

**Regional governance for rail passengers transport in France :**

An initial assessment using the surplus accounts approach

**Christian DESMARIS**

Université Lyon 2 – Institut d'Etudes Politiques  
Laboratoire d'Économie des Transports (UMR n°5593 [www.let.fr](http://www.let.fr))  
14 avenue Berthelot, 69 365 Lyon cedex 7, France

[christian.desmaris@sciencespo-lyon.fr](mailto:christian.desmaris@sciencespo-lyon.fr)

Tel : +33-437283841 / 25

Mots-clés : transport, transport ferroviaire, monopole, TER, SNCF, service public, compte de surplus, surplus global de productivité, efficience, réglementation

Keywords : transportation, railways, monopoly, regional railways, SNCF, public utility, global productivity surplus, efficiency, regulation

Classification JEL : R38, R 48, L12, L43, L92

## **Résumé**

Il y a dix ans, la loi SRU a ouvert une réforme ambivalente du système ferroviaire de transport de voyageurs en France. Elle préserve le monopole d'exploitation de l'opérateur historique, mais confie aux Régions la responsabilité d'autorité organisatrice. La théorie économique suggère que le monopole conduit à une capture de rente. Par la méthode des comptes de surplus, que nous déploierons sur le compte de facturation SNCF-TER, nous montrerons qu'en cette phase initiale, RFF a été le principal bénéficiaire du surplus total disponible, loin devant les voyageurs tendanciellement bénéficiaires de la régionalisation ferroviaire. L'effet sur les collectivités publiques est plus équivoque. Si les Régions ont su maîtriser la frontière de prix de la subvention d'exploitation, hors péages, elles ont dû céder d'importants avantages au titre de la modernisation du matériel roulant. Une approche plus fine montre combien chaque région constitue un "modèle économique du TER" particulier régi par un mode de gouvernance spécifique.

## **Summary**

Ten years ago, the SRU law initiated an ambivalent reform of the railway system of passenger transport in France. It preserves the monopoly of operation of the historical operator, but transfers the political responsibility for organizing the regional railway system to the regions. The economic theory suggests that the monopoly led to a revenue capture. With the surplus accounts method, which will be displayed on the SNCF-TER billing account, we can show that, on this initial stage, the Infrastructure Manager (RFF) has been the main beneficiary of the total available surplus, far ahead from the passenger who might benefit from the rail regionalization. The effect on local communities is more equivocal. If the regions have been able to control the border price of the operating subsidy, tolls excepted, they had to yield significant benefits for the rolling stock modernization. A more detailed approach shows how each region is a particular "TER economic model" ruled by a specific mode of governance.

## **Note de remerciement**

(\*) L'auteur tient à remercier tout particulièrement Yves CROZET et Bruno FAIVRE D'ARCIER du Laboratoire d'Economie des Transports (LET), Dominique MIGNOT de l'Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS), ainsi qu'Alain BAJARD et Gérard ROLLAND pour leur relecture attentive et leurs commentaires constructifs.

## Introduction

Les transports collectifs de voyageurs constituent aujourd'hui une des toutes premières politiques publiques pour de nombreuses Régions françaises. Ainsi en 2008, le Transport Express Régional (TER) coûte environ 4 milliards d'euros à l'ensemble des Régions, soit 65,2 euros par habitant en moyenne (46,4 euros pour le fonctionnement et 18,8 euros par habitant pour l'investissement)<sup>1</sup>. Le TER représente désormais le deuxième poste du budget des Régions métropolitaines, avec 17% en moyenne (après l'enseignement et avant la formation professionnelle et l'apprentissage).

Si la régionalisation de cette compétence débute dans les années 1980, elle n'est pleinement généralisée que depuis 2002<sup>2</sup>, en vertu de la loi SRU<sup>3</sup>, qui confie aux Régions le rôle d'Autorité Organisatrice de Transport (AOT). Durant cette première phase, l'originalité du schéma français de régionalisation tient au maintien de la SNCF comme exploitant unique, partenaire obligé des Régions.

Dix ans après la loi SRU, l'environnement institutionnel est en cours de changement. Les Régions ont maintenant, en vertu du règlement OSP<sup>4</sup>, la possibilité de procéder à des appels d'offre pour attribuer tout ou partie du service public de transport régional de voyageurs. Reste encore à modifier en ce sens la loi<sup>5</sup> qui confiait ce service à la seule SNCF. D'ores et déjà, depuis le 13 décembre 2009<sup>6</sup>, avec la traduction en droit interne de la directive 2007/58/CE, le trafic TER transfrontalier est également ouvert à la concurrence de tous les opérateurs intéressés. La filiale transport de Veolia Environnement a obtenu en février 2010 une licence ferroviaire lui accordant le droit de faire circuler des trains de voyageurs en France et donc de concurrencer la SNCF.

A l'aube de cette ouverture à la concurrence, cet article vise à caractériser les modes de gouvernance mis en place par les Régions lors de la première phase de la régionalisation ferroviaire. Le maintien de la SNCF comme opérateur unique s'est-il traduit par la capture d'une rente de monopole significative par l'opérateur historique aux dépens des collectivités publiques ou des voyageurs ? Cette hypothèse trouve écho dans de nombreux travaux sur le secteur (GATHON et PERELMAN, 1989 ; KESSIDES et WILLIG, 1995 ; NERA, 2004 ; LEVEQUE, 2005). Les coûts d'exploitation de ce service ont-ils pu être maîtrisés par la contractualisation menée par les Régions avec cet imposant partenaire, ou au contraire, l'asymétrie d'information entre les deux parties s'est-elle traduite par des effets d'aléa moral majeurs en défaveur des Régions, placées dans le rôle du principal ? Les voyageurs ont-ils pu bénéficier de l'engagement des Régions dans cette politique de service public de proximité. Et si tel est le cas, est-il possible d'en mesurer l'importance ? La loi SRU a-t-elle autorisé une diversité des contractualisations du TER ? Doit-on, en définitive, parler d'un modèle ou de modèles de gouvernance SNCF-TER ?

Pour conduire cette analyse, nous avons sollicité une méthode d'évaluation des politiques publiques éprouvée, mais aujourd'hui faiblement usitée : la méthode des comptes de surplus (MCS). Cette dernière nous a semblé particulièrement à même de répondre aux interrogations ci-dessus. Nous l'avons testé sur l'ensemble des sept régions dites expérimentatrices<sup>7</sup>, à savoir l'Alsace, le Centre, le Limousin, le Nord-Pas-de-Calais, les Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes, sur la période de quatre années allant de janvier 2002 à décembre 2005<sup>8</sup>. Pour deux de ces régions, nous avons travaillé sur l'ensemble de leur conventionnement initié en 2002, afin de tester la robustesse de nos résultats.

Notre analyse sera conduite en trois temps. Nous commencerons par rappeler le cadre institutionnel régissant la contractualisation entre l'opérateur ferroviaire, la SNCF, et les Collectivités publiques régionales, commanditaires et financeurs de ce service public de transport. Dans un deuxième temps, nous exposerons nos choix méthodologiques, celui de recourir à la MCS, les innovations méthodologiques apportées pour son emploi dans le cadre du

transport régional de voyageurs, ainsi que quelques résultats transversaux. Enfin, nous exposerons les résultats de notre analyse des profils de gouvernance, cherchant à tester l'hypothèse selon laquelle la SNCF, maintenue en position de monopole, serait en mesure d'exercer des effets de domination sur le système de TER et à révéler l'importance de la diversité des modes de gouvernance entre régions.

- 2 -

## **Les mécanismes de la contractualisation SNCF-TER : un environnement institutionnel très particulier**

La régionalisation ferroviaire française a suivi initialement, suite à la loi SRU, une voie originale. Cette originalité est perceptible, tant au regard du schéma proposé par la réglementation européenne, très favorable au modèle de concurrence pour le marché (appels d'offre), qu'en comparaison avec les réformes entreprises dans les pays européens voisins (Allemagne, Italie, Espagne, Pays-Bas, Suède).

Pour illustrer cette originalité de la contractualisation SNCF-TER, nous l'aborderons sous trois éclairages, juridique, économique et par comparaison avec les pratiques européennes.

### **2.1. Le cadre légal de la régionalisation ferroviaire en France : ouvert et favorable à l'initiative contractuelle**

Etonnamment, le cadre légal sur lequel repose le conventionnement entre l'exploitant ferroviaire historique et les Régions laisse une grande liberté de contractualisation aux deux parties et ne précise pas vraiment la nature du « modèle économique » qui régit cette activité de service public.

Le Directeur du service juridique et conventionnement de la SNCF, lors de la préparation de ces conventions de TER, mentionnait combien la régionalisation ferroviaire française est introduite « sans qualifier la nature juridique des conventions à passer entre les Régions et la SNCF, comme le Législateur aurait pu le faire » (C. STEINMETZ, 2004, p. 52).

Cette grande liberté accordée aux contractants est directement inscrite dans l'écriture même de la loi SRU (section 5, articles 124 à 139). Cette loi stipule que les Régions métropolitaines (sauf Ile-de-France et Corse) deviennent, à compter du 01/01/2002, pleinement responsables de l'organisation et du financement des transports collectifs d'intérêt régional. En tant qu'AOT à part entière, les Régions sont chargées de définir le contenu des services ferroviaires régionaux de voyageurs (et des services routiers effectués en substitution), et notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'utilisateur (art. 124). Pour ce faire les Régions négocient une convention d'exploitation et de financement avec la SNCF, chargée de l'exploitation du service et responsable de la cohérence d'ensemble des services ferroviaires intérieurs. Le texte confie également à la SNCF le rôle de conseil et d'expertise auprès des Régions, afin de les assister dans la prise en main de cette nouvelle compétence. Quant à l'Etat, il s'était engagé à opérer cette décentralisation sans transfert de charges sur la base du service constaté et attesté pour l'exercice 2000. Concrétisant ce principe de neutralité financière, l'Etat avait alors accepté (art. 125 et 128) d'ajuster la dotation générale de décentralisation (DGD) pour permettre la compensation de l'exploitation des services transférés, la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'Etat et assurer le renouvellement du matériel roulant et contribuer à la modernisation des gares à vocation régionale.

Pour le reste, la loi SRU, ou ses décrets d'application, ne stipulaient rien sur le partage des risques (industriels ou commerciaux), le mode de rémunération de l'exploitant, ou encore, sur le financement et la propriété des investissements. Aucun modèle préétabli de convention n'a été

proposé aux parties, ni par le Législateur, ni par les Ministères concernés (Transports et Economie et Finances), leur laissant la liberté de signer des contrats adaptés à chaque contexte régional, mais ouvrant aussi la possibilité à la SNCF de profiter de sa situation de monopole et de partenaire obligé.

Notre étude (DESMARIS, 2004) menée sur les conventions d'exploitation et de financement du TER des sept régions expérimentatrices a révélé des profils de gouvernance particulièrement disparates. Conduite avec une méthodologie empruntée à l'analyse des relations de sous-traitance (BAUDRY, 1995 ; RICHARDSON, 1972) et à la théorie néo-institutionnelle des contrats de délégation de service public (ATOM, 2003 ; BAUMSTARK L. et *alii.*, 2005), cette étude attestait d'une grande diversité contractuelle, et donc, de l'effectivité de la capacité d'appropriation par les Régions de cette compétence nouvelle. Ainsi, certaines Régions, telles les Pays de la Loire ou le Limousin, ont allégé leur dispositif conventionnel, faisant d'abord confiance aux dynamiques de coopération entre AOT et exploitant. D'autres Régions, telles Rhône-Alpes ou PACA, ont souhaité des contrats plus « autoritaires » et plus contraignants pour l'opérateur ferroviaire, faisant davantage appel à des séquences « directives - contrôle - sanction ». Enfin, le conventionnement du TER a sollicité, dans des proportions diverses, des schémas incitatifs qui reposent sur des dispositifs faisant appel à des bonus-malus et à des pénalités. Ces dispositifs d'incitation sont censés intéresser financièrement le délégataire à la réalisation des objectifs assignés par l'AOT en matière de qualité de service, de continuité ou encore de niveau de recettes.

Nous suggérons également que « l'organisation contractuelle proposée par chaque Région se présente comme un équilibre institutionnel, précaire et provisoire, reflet de multiples tensions et de nombreux compromis. Tensions entre les différents objectifs de politiques régionales, tant ceux en matière de politique de transport collectif, que ceux d'aménagement du territoire, ou enfin de stratégie d'image à destination des contribuables et des électeurs. » (DESMARIS, 2004, p. 113).

Différents travaux de sciences politiques (OLLIVIER-TRIGALO et *alii.*, 2007) ont, quant à eux, permis d'étudier combien le transfert de compétences en matière de transport collectif de voyageurs marque l'émergence d'un processus de différenciation territoriale, au cours duquel chaque Région trouve l'opportunité d'énoncer sa « doctrine ferroviaire ». Pour certains auteurs, la régionalisation ferroviaire devient même le creuset d'une véritable « démocratie différentielle » (FAURE, 2007).

Pour d'autres, cette autonomie contractuelle a probablement été une des causes majeures de la réussite de la régionalisation ferroviaire en France. Dernièrement, le sénateur H. HAENEL, un des pères de la régionalisation ferroviaire, en établissant un bilan de ses premières années, qualifiait le chemin parcouru de « principale réussite de la décentralisation française (...) dont la portée dépasse largement les limites du secteur ferroviaire. » (HAENEL, 2008, pp. 3-5). Selon lui, la régionalisation ferroviaire, à la fois atout en faveur du développement durable et vitrine du renouveau du transport collectif, constitue aussi une référence pour l'ensemble du processus de décentralisation conduit en France.

Derrière cette diversité et cette fécondité contractuelle est néanmoins présent un certain « modèle économique du TER » qu'il importe de préciser.

## **2.2. Le « modèle économique SNCF-TER » dans le cadre de la loi SRU**

Alors qu'aucun modèle économique n'est explicitement prescrit par la loi SRU et ses textes d'application, l'analyse des conventions d'exploitation et de financement des TER révèle une architecture qui, en définitive (même si elle introduit quelques dimensions incitatives<sup>9</sup>), s'avère largement respectueuse d'un monopole historique adverse au risque.

Si le risque commercial est partagé entre l'AOT et l'exploitant ferroviaire, l'essentiel en est généralement supporté par la SNCF qui se voit assigner un objectif annuel de recettes. Ainsi,

l'exploitant bénéficie de la majorité du surcroît de recettes obtenu par rapport à l'objectif contractuel, et inversement, il doit supporter les conséquences d'un trafic inférieur à l'objectif. Le mécanisme de partage du risque commercial repose sur le principe de bandes passantes (seuils d'écart des recettes par rapport à l'objectif) et de conventions de répartition, empruntées aux pratiques des transports publics urbains. Ce partage du risque commercial trouve son fondement dans la co-responsabilité des contractants en matière de recettes. Alors que les AOT régionales disposent du levier de la tarification et du pouvoir de définir la consistance du service, l'exploitant est pleinement responsable de la qualité du service produit. Il peut en outre mener des actions de promotion commerciale et faire à l'AOT des propositions d'évolution du service.

Le risque industriel, qui concerne l'évolution des coûts de production, est plus délicat à analyser. Le principe de forfaitisation des charges d'exploitation du TER amène, en première approche, à le faire supporter à l'opérateur. La réalité est en fait plus complexe<sup>10</sup>. Une analyse approfondie montre un certain partage entre le délégataire et l'AOT, pour trois raisons. Tout d'abord, seules les charges maîtrisables par la SNCF sont forfaitisées, les autres charges d'exploitation, telles les péages, sont refacturées telles aux Régions. Le forfait de charges SNCF est, de surcroît, indexé afin de neutraliser les variations de facteurs exogènes non contrôlés par l'exploitant (le coût de l'énergie notamment). Enfin, l'exploitant bénéficie très généralement d'une rémunération spécifique, destinée à couvrir ce risque industriel. Cette rémunération additionnelle, calculée comme un pourcentage du forfait de charges versé à la SNCF, est parfois très avantageuse pour cette dernière.

Quant au risque sur investissement, l'obsolescence du parc de matériel roulant du TER et son caractère stratégique pour reconquérir la clientèle, ont amené les Régions à accepter d'en assumer la plus grande part (plus de 90% en moyenne, DESMARIS, 2010a). Une partie de cet effort des Régions est néanmoins compensée par l'Etat en vertu des engagements pris dans la loi SRU. Mais cette compensation est devenue marginale, moins d'un quart en 2007, du fait des dépenses considérables décidées par les Régions.

Fondamentalement, au-delà de ce partage des risques, le modèle économique SNCF-TER retenu par la loi SRU veut que les Régions équilibrent, *a posteriori*, le compte d'exploitation SNCF-TER que leur présente l'opérateur ferroviaire historique. Cette contribution régionale d'exploitation est, à la marge, modulée par l'impact d'un système de pénalités et de bonus-malus visant à encadrer la qualité produite.

Par conséquent, les finances régionales supportent intégralement les dérives sur les charges d'exploitation non forfaitisées (et en particulier sur les péages décidés par l'Etat), mais aussi l'écart entre les charges d'exploitation facturées par la SNCF et la compensation reçue de l'Etat au titre de la décentralisation de cette compétence. Les Régions assument également l'écart entre leur contribution à l'investissement (pour le matériel roulant, et de plus en plus aussi, pour la modernisation des gares et l'infrastructure), et les compensations obtenues de l'Etat à ce titre.

L'effort financier de l'Etat et des Régions en faveur du renouveau du TER est donc considérable. Selon le bilan effectué par H. HAENEL (2008), le coût brut du transport régional de voyageurs pour les Régions (hors Ile-de-France) est de l'ordre de 4 milliards d'euros, en 2007. Cela représente environ un cinquième de leur budget total en moyenne, même si le degré d'implication reste très variable d'une région à l'autre. Globalement, la moitié de ces contributions financières concerne l'exploitation au sens large (équilibre d'exploitation et compensation tarifaires), l'autre moitié couvre les diverses opérations d'investissement. Rappelons aussi que le TER est un service public largement à la charge du contribuable. Les voyageurs, en moyenne, ne contribuent qu'à 25% du coût du TER facturé aux Régions par la SNCF. Toute nouvelle création d'offre de service implique mécaniquement un accroissement de la contribution régionale.

Une fois déduites les compensations perçues de l'Etat, la contribution nette des Régions est cependant moindre, de l'ordre de 1,1 milliard en 2007, contre 530 millions en 2002. Pour autant, nous observerons que l'effort financier des Régions, au titre du TER, a plus que doublé en cinq

ans, augmentant au rythme soutenu de 15% par an en moyenne. Alors que les Régions ne contribuaient qu'à 27% du montant des contributions publiques totales (Etat, régions, etc.) en 2002, leur part est passée à 36% en 2007.<sup>11</sup>

Pour compléter cette approche de l'architecture économique du conventionnement SNCF-TER né de la loi SRU, nous soulignerons que les choix effectués alors en France ont été bien différents de ceux très généralement observés en Europe. La littérature (ERRAC, 2006) montre combien, majoritairement, le schéma de rémunération retenu en Europe fait supporter à l'exploitant à la fois le risque industriel (coûts) et le risque commercial (recettes) en contrepartie d'une grande responsabilité et d'une réelle liberté entrepreneuriale de l'opérateur. Cela est encore plus vrai lorsque le service est concédé par attribution directe.

Au final, par comparaison avec les modalités des réformes du transport ferroviaire régional de voyageurs mises en place dans nombre de pays voisins, l'acte I de la régionalisation ferroviaire en France témoigne d'un choix rétif à la concurrence et protecteur de l'équilibre financier (précaire) de l'opérateur ferroviaire historique (BROUSSOLLE, 2002 ; GAUTHIER, 2003).

- 3 -

### **La méthode des comptes de surplus comme méthode d'investigation de la gouvernance régionale des TER**

Sur un plan méthodologique, il nous faut répondre à trois interrogations : pourquoi choisir la méthode des comptes de surplus (MCS) ? Quelles innovations méthodologiques avons-nous dû apporter pour opérer une transposition de cette méthodologie à l'objet TER ? Quels sont les principaux résultats auxquels l'application de la MCS nous a permis d'aboutir ?

#### **3.1. La MCS au service de l'évaluation de la gouvernance régionale des TER**

Diverses méthodologies ont été sollicitées pour appréhender la gouvernance régionale du transport régional de voyageurs. Certaines, à partir des frontières de coûts, ont tenté de mesurer l'inefficience productive du service produit par la SNCF, en tant que prestataire préservé dans sa situation de monopole (LEVEQUE, 2005). Cet auteur montrait, à partir des modèles théoriques de concurrence par comparaison, que les Régions auraient avantage à introduire un mécanisme comparatif. Leur contribution financière d'exploitation aux TER pourrait en être réduite d'environ 10%. D'autres études ont visé à prendre en compte les externalités du système de transport ferroviaire sur son environnement socio-économique (DAEI/SES-INSEE, 2004) ou écologique (ADEME, 2008).

Notre perspective est différente. Elle veut principalement mettre l'accent sur la question de la redistribution du « surplus » né de l'activité du TER. Elle vise à identifier l'ensemble des partenaires de cette activité de service public et à mesurer les avantages et les désavantages du « jeu entre les hommes » (BERNARD et MASSE, 1969), c'est-à-dire les gains et les pertes des partenaires du système SNCF-TER. Dans ce cadre, la MCS nous permettra de tester l'hypothèse d'un monopole ferroviaire captateur de surplus. Reprenant la terminologie d'un des fins connaisseurs de la MCS, Y. MORVAN (1991), nous solliciterons la MCS pour apprécier l'éventuelle « capacité de drainage » de l'opérateur historique, voire celle du gestionnaire d'infrastructure, aux dépens des voyageurs, des collectivités publiques ou d'autres partenaires (fournisseurs). Dans ce sens, nous accorderons une attention toute particulière, non seulement aux montants des « avantages » reçus ou « désavantages » cédés, mais aussi aux évolutions des « frontières de prix » entre les acteurs. Ces évolutions sont-elles subies, négociées ou imposées ? Cette approche nous semble également pertinente dans le sens où elle s'apparente à la notion de termes de l'échange, habituelle en économie internationale.

La MCS ambitionne de mesurer simultanément l'évolution de la productivité globale d'une organisation et la répartition des revenus résultant des échanges de cette dernière avec son environnement<sup>12</sup>.

Fondamentalement, la MCS est une analyse différentielle. Elle vise à évaluer le supplément de richesse qu'une organisation peut produire et décrire comment cette richesse additionnelle est ensuite répartie entre les différents acteurs économiques liés à elle, par des évolutions de prix, de coût ou de rémunération. Le caractère différentiel de l'analyse repose sur l'étude du 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).

En pratique, la MCS repose sur la dissociation des suppléments de valeur en deux termes : les *écarts sur quantités* (ou variations de volume 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). Le SPG mesure l'évolution de l'efficacité productive de la firme. La méthode éclaire aussi un autre aspect du fonctionnement d'une organisation : l'évolution de la répartition des coûts et des revenus qui découle de son activité. Cette répartition porte à la fois sur le surplus de productivité et sur les avantages de prix concédés par certains partenaires. Ce montant réparti, le *surplus total disponible* (STD), exprime l'évolution des frontières de prix. Une évolution de prix favorable à un partenaire signifie pour lui, un "avantage obtenu" et, pour l'organisation, un "avantage distribué". Symétriquement, 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'organisation (entreprise) sont reliés dans un compte, dit "compte de surplus".

Dans une optique d'économie des contrats, la MCS nous semble à même d'apporter des éclairages sur la stabilité de l'équilibre contractuel noué entre les parties. L'importance du *taux de surplus total disponible*<sup>13</sup> pouvant faire office d'indicateur de cette stabilité contractuelle. Un faible taux de surplus exprime une relation contractuelle apaisée et, inversement, une situation de taux de surplus élevé traduit de fortes modifications de l'équilibre économique initial du contrat. Nous chercherons également, par cet indicateur, à tester l'hypothèse d'apprentissage organisationnel des acteurs, et tout particulièrement celui des Régions en tant qu'AOT.

Nous rappellerons, pour terminer, que la MCS a, à maintes reprises, été sollicitée pour analyser l'activité de transport ferroviaire. La SNCF l'avait intégré à son système de contrôle de gestion. Ce fut le cas de 1970 à 1995. Elle a donné lieu à différentes publications sur le système ferroviaire en France (HARMEY et HEMAT, 1985 ; GARCIA, 2005). Elle a aussi été sollicitée, en parallèle avec d'autres méthodologies, dans une étude visant à comparer les performances des principales compagnies ferroviaires européennes sur la période 1970-1983 (GATHON et PERELMAN, 1989). Certains continuent de voir dans cette méthode un instrument d'évaluation précieux, à introduire dans la palette des outils d'évaluation des politiques publiques (GEFFROY, 1994 ; BERGOUX, 2000).

Néanmoins, bien que simple dans son principe, la MCS pose différents problèmes de mise en œuvre. Sa transposition aux comptes SNCF-TER nous a ainsi amené à proposer quelques innovations méthodologiques.

### **3.2. La transposition de la MCS aux comptes SNCF-TER : quelques innovations méthodologiques**

La transposition de la MCS aux comptes SNCF-TER a été un pari méthodologique qui nous a opposé quatre types de difficultés.

Nous avons d'abord dû réunir les informations de gestion nécessaires au calibrage de la MCS. Cela a signifié, en pratique, obtenir les Comptes de facturation TER remis par la SNCF aux Régions, pour validation et paiement du service commandé, mais aussi obtenir des données

physiques pour en permettre la décomposition « prix / volume ». Cette quête ne fut pas facile dans le sens où les données sollicitées revêtent un caractère considéré comme confidentiel et stratégique par ces deux acteurs encore en phase d'apprentissage de leur relation et du fait que notre étude s'est effectuée à notre initiative, sans demande préalable, ni du monopole ferroviaire, ni des Régions commanditaires de ce service délégué. Faute de pouvoir obtenir la coopération de la SNCF, il nous a fallu gagner la confiance de chaque Région et pérenniser leur volonté de contribuer à notre étude au-delà des tensions avec l'opérateur ferroviaire ou avec l'Etat (ZEMBRI, 2005) ou encore de leur volonté de maîtriser la globalité de la communication de leur politique de TER.

Nous avons ensuite dû surmonter l'hétérogénéité des données. Cette dernière résultant à la fois des sensibles évolutions de périmètres du compte SNCF-TER au cours des premières années de conventionnement et de l'absence initiale de normalisation de l'enregistrement comptable des informations de gestion concernant les services ferroviaires régionaux<sup>14</sup>. Cette hétérogénéité a été surmontée par la mise en place d'un format de compte SNCF-TER commun, seul à même de permettre des comparaisons entre Régions et dans le temps<sup>15</sup>.

Notre volonté de donner une interprétation économique de l'équilibre du contrat SNCF-TER et de définir la nature du « modèle économique » retenu par la loi SRU nous a amené à effectuer une réorganisation de l'enregistrement comptable de certaines données. Par exemple, 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'AOT 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 mieux rendre compte de l'action de modernisation du matériel roulant financée par les collectivités publiques, les "Reprises de subvention" n'ont pas été déduites des amortissements et apparaissent en produit du compte de facturation "standardisé".

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 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 1.

**Figure 1 - Correspondance entre le compte de facturation SNCF-TER "standardisé" et les acteurs du "système TER"**

| Charges                                  | Acteurs                 | Produits                                                   | Acteurs                 |
|------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Charges forfaitisées C1                  | SNCF                    | Recettes commerciales                                      | Voyageurs               |
|                                          |                         | Compensations tarifaires                                   | Collectivités publiques |
|                                          |                         | Subvention de modernisation du matériel roulant (Reprises) | Collectivités publiques |
|                                          |                         | Subvention d'exploitation nette                            | Collectivités publiques |
| Rémunération Exploitant                  | SNCF                    |                                                            |                         |
| Incitations financières à la performance | SNCF                    |                                                            |                         |
| Péages d'infrastructure                  | RFF                     |                                                            |                         |
| Amortissement matériel roulant           | SNCF                    |                                                            |                         |
| Charges financières                      | SNCF                    |                                                            |                         |
| Taxe professionnelle                     | Collectivités publiques |                                                            |                         |
| <b>Total</b>                             |                         | <b>Total</b>                                               |                         |

Il restait à résoudre une quatrième et dernière difficulté, le choix des clefs. Celles-ci servent à 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" (Tkm) pour appréhender l'offre de service de transport ; les "voyageurs-kilomètres" (Vok) ferroviaires et routiers pour traduire la demande, c'est-à-dire le trafic sous l'angle de la distance ; et le nombre de "caisses actives" pour exprimer l'ensemble du parc de matériel roulant sollicité par l'activité TER<sup>16</sup>. Nous aurions parfois souhaité retenir d'autres clefs, plus appropriées à l'analyse de certains postes, mais l'opérateur ferroviaire historique nous a imposé des choix soumis à une forte contrainte informationnelle.

A la suite de P. BERNARD et P. MASSE (1969), qui mentionnaient que les critères d'appréciation de la distribution des avantages mis en lumière par les comptes de surplus sont extérieurs à la méthode, nous avons proposé plusieurs configurations de comptes de surplus théoriquement caractéristiques. Dans le but de guider nos interprétations et de traduire nos hypothèses, nous avons retenu celles du "Client roi", du "Contribuable serein" et de "l'Entreprise ferroviaire captatrice". Conformément à notre hypothèse initiale, qui nous laisse supposer un fort pouvoir économique du monopole ferroviaire sur son environnement, porteur de comportements opportunistes aux dépens des AOT régionales peu expérimentées sur les questions de transport, nous accorderons *a priori* un crédit supérieur à la troisième de ces configurations, c'est-à-dire celle reposant sur le profil d'une "Entreprise ferroviaire captatrice". La confrontation de ces profils avec les résultats observés sur notre échantillon nous permettra de tester cette proposition.

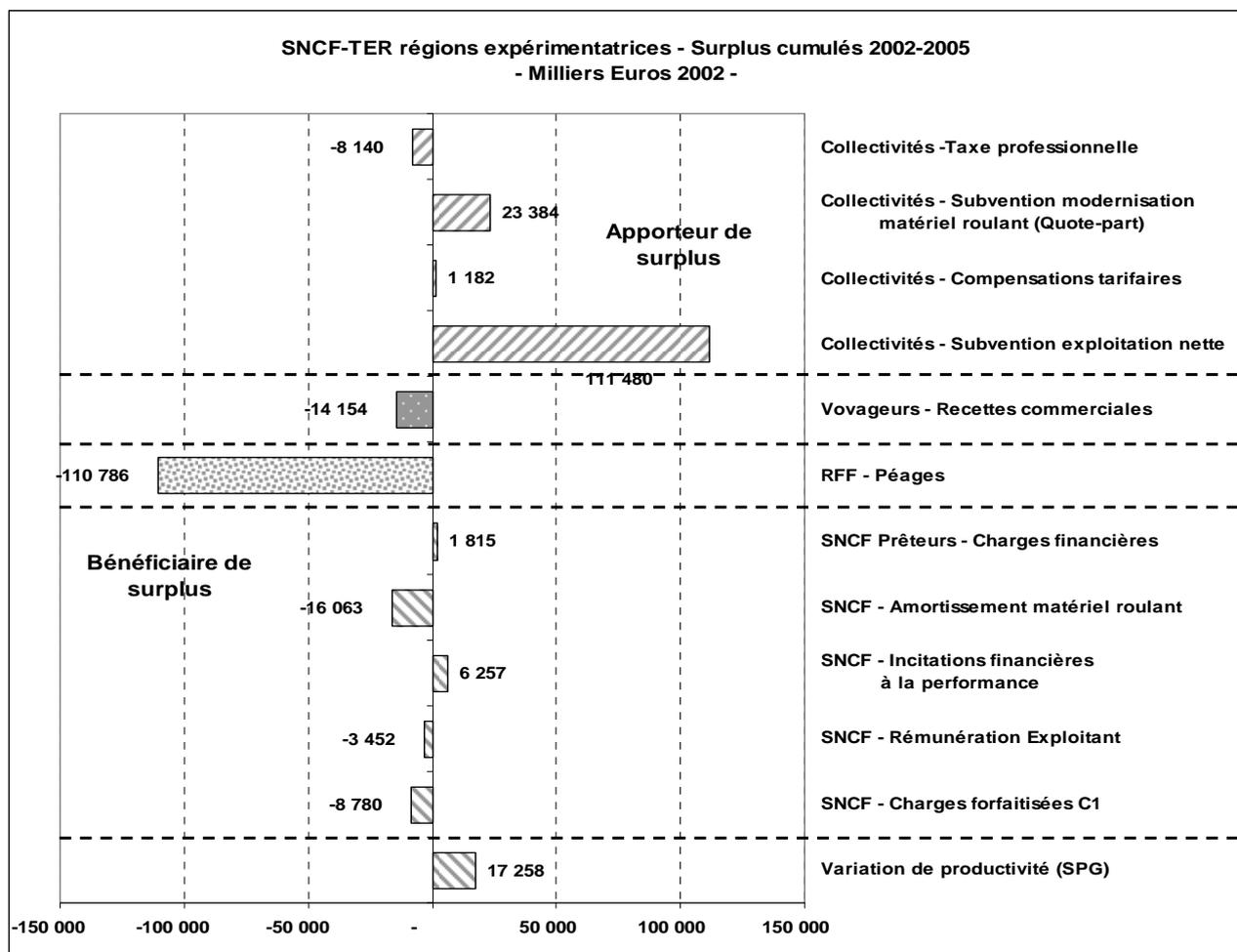
Enfin, afin de rendre compte le plus globalement possible de l'avantage transféré aux voyageurs par la politique TER conduite par les Régions, nous avons opté pour une vision que nous qualifierons par la notion de « surplus élargi des voyageurs ». Ce dernier comprend, outre les avantages de prix conférés par les politiques tarifaires nationales ou régionales, les avantages liés à la modernisation des matériels roulant (confort, régularité) que nous estimerons par les variations de prix des amortissements. A cette fin, nous avons affecté les transferts de surplus relatif à l'amortissement des matériels roulant, non pas à leurs propriétaires, Régions ou SNCF, mais à leurs utilisateurs, les voyageurs<sup>17</sup>. Cette hypothèse, *a priori* audacieuse, trouve plusieurs

fondements. Le première, empirique, tient au fait que les acteurs du système « SNCF-TER » s'accordent tous pour considérer que l'arrivée des nouveaux matériels roulants, constitue un facteur essentiel du regain d'attractivité des TER (HAENEL, 2008). Le deuxième, plus analytique, à la suite de plusieurs auteurs de sciences de gestion (MALO, 1989), retient le caractère pluriel des destinataires possibles des amortissements et l'arbitraire qui préside à leur attribution. Dans notre cas, les Régions étant très généralement le principal, voire le seul, financeur et propriétaire de ces matériels, les affecter à la SNCF, comme le propose le compte de facturation SNCF-TER, constituait une hypothèse très discutable.

### 3.3. Premiers résultats transversaux de l'application de la MCS aux comptes SNCF-TER

Comment caractériser le « modèle économique SNCF-TER-SRU » au regard de nos résultats obtenus par la MCS ? Le compte de surplus cumulé 2002-2005 (figure suivante), que nous avons établi à partir de l'étude des sept régions expérimentatrices, nous apporte quelques éclairages intéressants. Nous en commenterons plus particulièrement cinq<sup>18</sup>.

Figure 2 - Compte de surplus cumulé 2002-2005 SNCF-TER des régions expérimentatrices



Interprétation : Entre début 2002 et fin 2005, les Collectivités publiques, en l'occurrence les sept Régions expérimentatrices, ont distribué environ 111,5 millions d'euros d'avantages, en raison de modifications des prix de la subvention nette d'exploitation du service de TER. Inversement sur cette période, RFF est bénéficiaire de surplus, pour un montant globalement équivalent à celui cédé au total par les Régions.

1) L'hypothèse, selon laquelle l'exploitant ferroviaire historique aurait mis à profit son monopole d'exploitation sur le transport régional de voyageurs, préservé par la loi SRU, pour capturer une rente informationnelle significative, ne se trouve pas validée. La SNCF obtient, certes, un

transfert d'avantages, mais il est au total réduit (de l'ordre de 4,1 millions d'euros, en valeur 2002). Le gain obtenu sur les charges d'exploitation (8,8 millions d'euros, soit 5,5% du STD) est, pour l'essentiel, perdu par les pénalités et malus subis en raison de l'insuffisance de qualité du service offert (6,3 millions d'euros, soit 3,9% du STD). Les avantages de prix obtenus par la SNCF au titre de la rémunération de l'exploitant (couverture du risque industriel) viennent pour moitié compenser cette perte (3,4 millions d'euros, soit 2,1% du STD). Observation inattendue : dans plusieurs régions, le prix des charges d'exploitation par train-kilomètre réalisé et facturé par la SNCF aux Régions est en 2005, en valeur constante, inférieur à son niveau de 2002 (DESMARIS, 2010a, p. 332).

Il importe de rappeler que la MCS repose sur une approche différentielle qui ne tient pas compte des positions initiales, mais seulement des déplacements des frontières de prix. Ainsi, en comparaison avec l'Allemagne, le service de transport ferroviaire régional produit par la SNCF, reste cher, mais les contraintes sociales (statut des cheminots) et géographiques (faible densité de population) sont moins favorables que celles des opérateurs allemands (LEVEQUE et SEGURET, 2007).

2) A la différence de l'exploitant ferroviaire, le gestionnaire d'infrastructure, Réseau Ferré de France (RFF) vient largement solliciter les collectivités publiques régionales et tend à figurer comme le premier gagnant des transferts d'avantages de prix dans ce premier temps de la régionalisation ferroviaire en France. Le prix des péages a presque doublé en moyenne sur le début du conventionnement, passant de 1,6 euros à 3 euros (en valeur 2002) par train-kilomètre. Le choc est encore plus violent dans certaines régions très urbanisées, telles le NPC et PACA. Cette augmentation résulte de la hausse des péages souhaitée par RFF, validée par l'Etat, et appliquée aux tarifs de 2004.

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 les énormes besoins de fonds nécessaires à l'entretien et au développement du réseau réaffirmés lors du Grenelle de l'Environnement (MINISTERE DES TRANSPORTS, 2005) ; aligner le prix d'accès de l'infrastructure sur les coûts complets, seule stratégie compatible avec un modèle économique viable et durable pour RFF<sup>19</sup> ; placer le niveau des péages en France à un niveau comparable avec ceux observés à l'étranger ; 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, principale recette de RFF, versé par la SNCF ne couvrait que 40% du coût de la facture présentée à RFF par la SNCF, du fait de sa mission de gestionnaire d'infrastructure délégué. Sur ces bases, l'équilibre du compte d'exploitation de RFF était donc peu viable. En 2006, dix ans après la création de RFF, le solde de RFF était encore négatif : RFF versant 2,7 milliards d'euros au titre de sa convention de gestion avec la SNCF et en recevant 2,4 milliards d'euros sous forme de péages. Mais un rééquilibrage est désormais en cours et inversera cette situation à compter de 2010 (DEHORNOY, 2007).

3) La situation des Régions est, quant à elle, profondément ambivalente. En première approche, confirmant les résultats de la littérature (HAENEL, 2008, COUR DES COMPTES, 2009), les Régions sont globalement les tous premiers contributeurs du surplus distribué par l'activité du TER. Les avantages cédés par les Régions représentent 85% du compte de surplus cumulé 2002-2005, principalement au titre de la subvention d'exploitation (69%, 111 millions d'euros), le reste pour la modernisation du matériel roulant, mis en œuvre activement par les Régions. Une analyse plus fine amène à nuancer cette première analyse. Observée hors péages, après une hausse, la subvention d'exploitation des Régions est en moyenne stable en fin de période, avec une baisse dans plusieurs des sept régions de l'échantillon (Alsace, Pays de la Loire)<sup>20</sup>. Ce résultat est tout à fait remarquable. Il signifie que les Régions, après une période d'apprentissage, ont su s'approprier cette nouvelle compétence et maîtriser la frontière de prix avec leur délégataire.

4) Les voyageurs apparaissent tendanciellement comme largement « gagnants » de la régionalisation ferroviaire. Ils obtiennent des avantages à deux titres : directement, par les

bénéfices des politiques tarifaires impulsées par l'Etat (abonnement de travail, réduction pour familles nombreuses...) et de plus en plus à l'initiative et à la charge des Régions elles-mêmes, mais indirectement aussi, par le supplément de confort et de ponctualité lié à la modernisation des matériels roulant conformément à notre proposition de lecture en termes de « surplus élargi ». Sur la période 2002-2005, ces avantages obtenus se sont chiffrés à respectivement 14,1 millions d'euros et 16 millions d'euros.

5) Les gains de productivité du système SNCF-TER ont été globalement faibles, pour le moins sur les toutes premières années de la régionalisation ferroviaire, encore peu marquées par l'augmentation des trafics. Le SPG représente en moyenne seulement 5% de l'ensemble du surplus total distribué (STD). Exprimé dans la terminologie des comptes de surplus, les « héritages » l'emportent largement sur les gains de productivité. Mais, nous avons observé qu'en situation de forte hausse du trafic, les gains de productivité pouvaient alors constituer un apport significatif aux comptes de surplus (55% en Rhône-Alpes en 2005 par exemple). Nous soulignerons enfin que les gains de productivité calculés ici ne correspondent pas directement à ceux de l'exploitant ferroviaire, mais à ceux que traduit le compte de facturation SNCF-TER dans un contexte de forfaitisation de l'essentiel des charges d'exploitation. De ce fait, nous les qualifierons de gains de productivité « conventionnels ».

Il nous importe maintenant d'approfondir notre perception du système SNCF-TER-SRU en dépassant ces résultats transversaux, par une analyse région par région. En résultera t-il un modèle de gouvernance unique ou, au contraire, une pluralité de modèles de gouvernance TER ?

- 4 -

#### **A la recherche des profils de gouvernance : essai sur l'échantillon des 7 régions expérimentatrices**

Nous allons maintenant préciser notre compréhension du modèle économique SNCF-TER par l'étude des résultats obtenus sur les sept régions expérimentatrices. Quelles sont les spécificités de ces régions au regard des comptes de surplus ? De quel profil type se rapprochent-elles le plus ? Comment en rendre compte ? Quel est notamment l'impact des conventions ?

Mais avant toute chose, posons quelques données de cadrage permettant de situer comparativement chaque région au regard de la problématique du TER (tableau 1)<sup>21</sup>.

**Tableau 1 – Données de cadrage de l'activité TER**

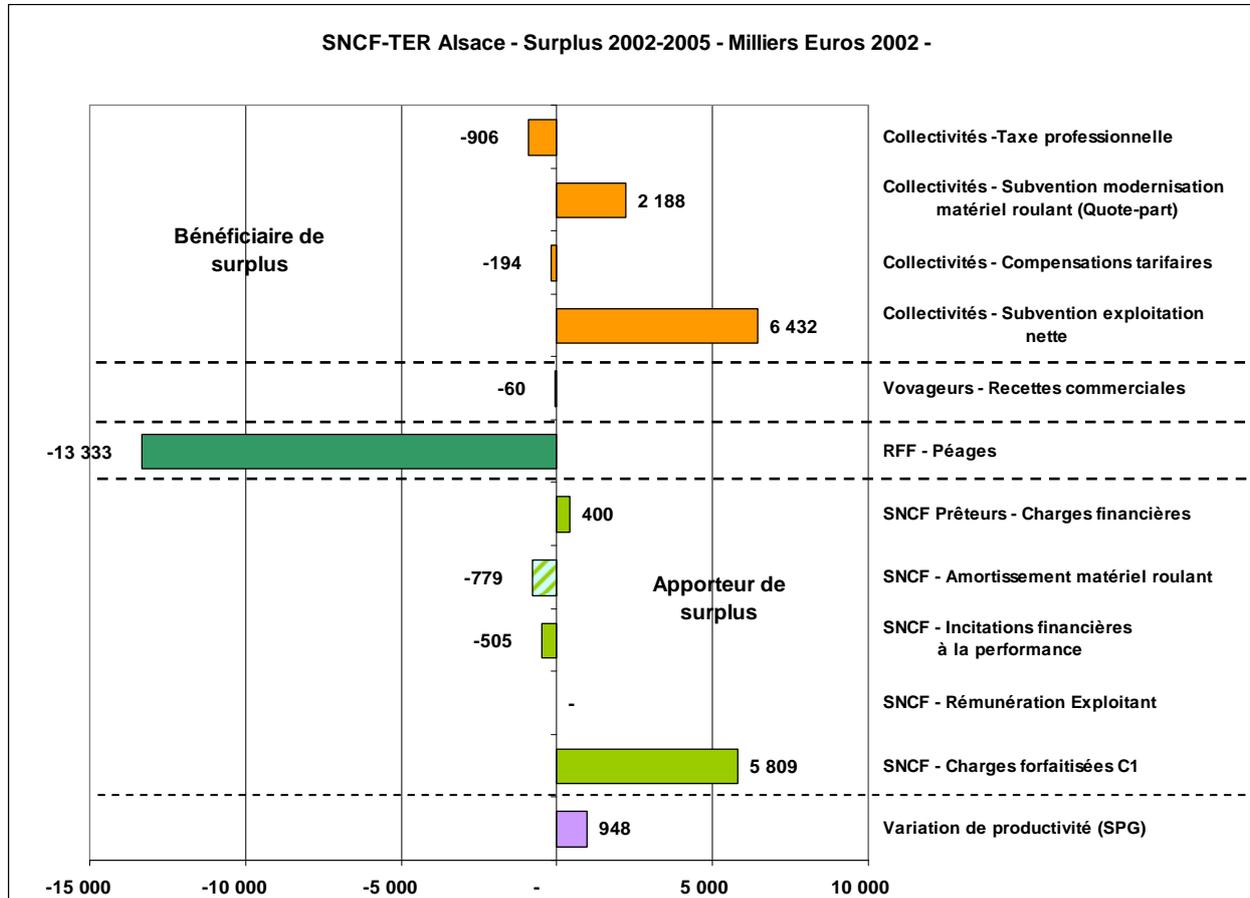
|                                            | Superficie, en Km <sup>2</sup> (1) | Habitants en 2008 (en millions) (1) | Densité – Habitants au Km <sup>2</sup> (1) | Densité d'offre : Tkm / Km <sup>2</sup> (indice 100 = moyenne en 2001) | Densité d'offre – Hab. / Km <sup>2</sup> (indice 100 = moyenne en 2001) | Budget régional affecté au TER en 2008 (en millions d'euros) (1) | Budget TER / Hab. en 2002 (en euros) (1) | Longueur du réseau ferré voyageurs (au 31/12/2001) (2) | Nombre de voitures TER en 2002 (3) | Offre – Train-km TER en 2001 (en milliers) (3) | Demande : Voyageurs -Km TER fer et route en 2001 (en millions) (2) | Ratio d'attractivité en 2001 : VOK / Tkm |
|--------------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| <b>Alsace</b>                              | 8 280                              | 1,8                                 | 223                                        | 141,8                                                                  | 245                                                                     | 160,6                                                            | 58,2                                     | 620                                                    | 296                                | 7 231,3                                        | 495,8                                                              | 68,6                                     |
| <b>Centre</b>                              | 39 151                             | 2,5                                 | 66                                         | 139,4                                                                  | 72                                                                      | 140,9                                                            | 42,4                                     | 1 540                                                  | 438                                | 10 003,5                                       | 766,6                                                              | 76,6                                     |
| <b>Limousin</b>                            | 16 942                             | 0,7                                 | 44                                         | 156,2                                                                  | 54                                                                      | 60,5                                                             | 55,4                                     | 870                                                    | 62                                 | 3 267,1                                        | 96,1                                                               | 29,4                                     |
| <b>Nord-Pas-de-Calais</b>                  | 12 414                             | 4,0                                 | 329                                        | 83,4                                                                   | 222                                                                     | 248,1                                                            | 38,0                                     | 1 217                                                  | 374                                | 9 806,0                                        | 850,9                                                              | 86,8                                     |
| <b>Pays de la Loire</b>                    | 32 082                             | 3,6                                 | 111                                        | 67,5                                                                   | 56                                                                      | 221,5                                                            | 19,7                                     | 1 187                                                  | 181                                | 6 394,9                                        | 443,2                                                              | 69,3                                     |
| <b>PACA</b>                                | 31 400                             | 4,9                                 | 156                                        | 59,9                                                                   | 71                                                                      | 216,0                                                            | 36,0                                     | 1 081                                                  | 297                                | 7 932,7                                        | 676,1                                                              | 85,2                                     |
| <b>Rhône-Alpes</b>                         | 43 698                             | 6,2                                 | 141                                        | 125,4                                                                  | 134                                                                     | 490,5                                                            | 56,1                                     | 2 269                                                  | 779                                | 20 811,5                                       | 1 528,0                                                            | 73,4                                     |
| <i>Total des Régions expérimentatrices</i> | 183 967                            | 23,9                                | -                                          | 100 (4)                                                                | 100 (4)                                                                 | 1 538,1                                                          | 43,7 (4)                                 | 8 784                                                  | 2 427                              | 65 446,8                                       | 4 856,7                                                            | 69,9                                     |

(1) DGCL, Les finances des régions en 2002 et en 2008 ; (2) SNCF, Statistiques régionales 2002 ; (3) Données des Régions ; (4) Moyenne.

#### 4.1. L'Alsace : le profil d'une région du type « Contribuable serein »

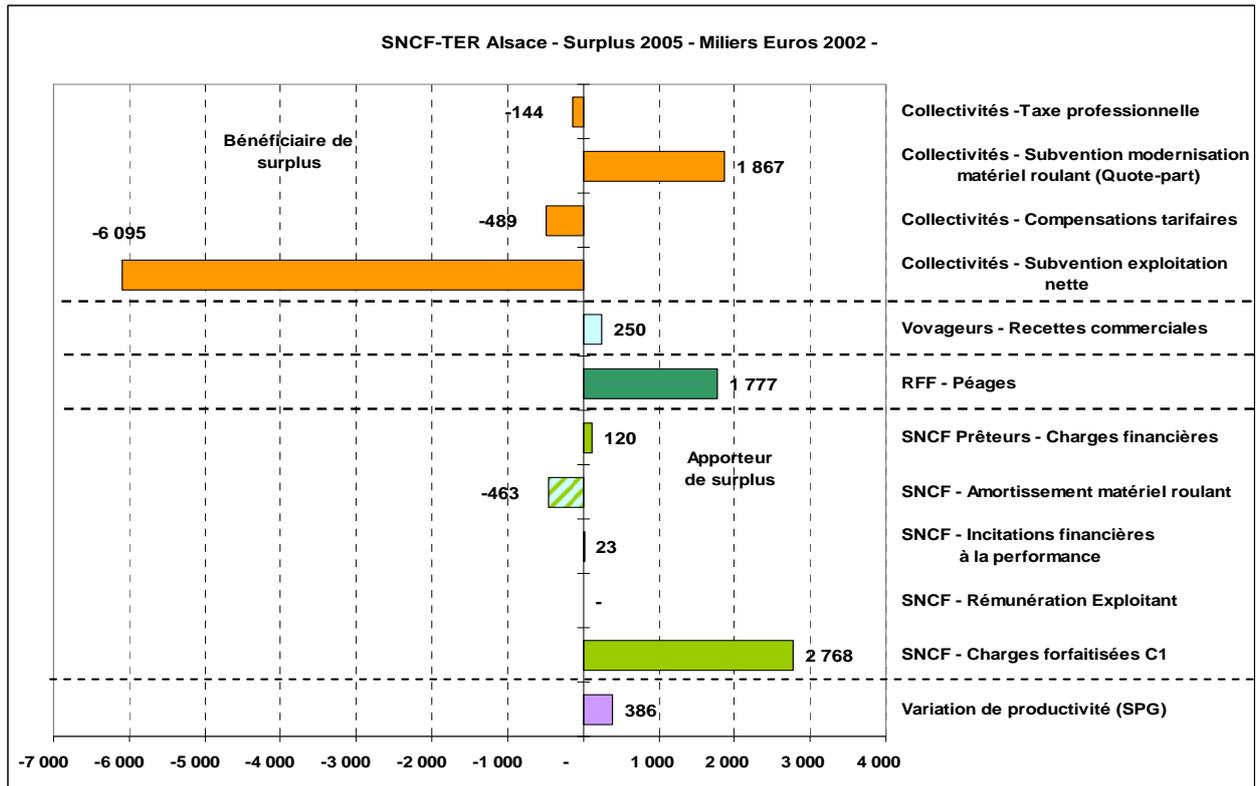
Cette proposition de qualification de la gouvernance SNCF-TER menée par la région Alsace à l'encontre de la SNCF tient à trois traits caractéristiques, parfaitement lisibles dans le compte de surplus cumulé 2002-2005.

**Figure 3 - Compte de surplus cumulé SNCF-TER 2002-2005 de la région Alsace**



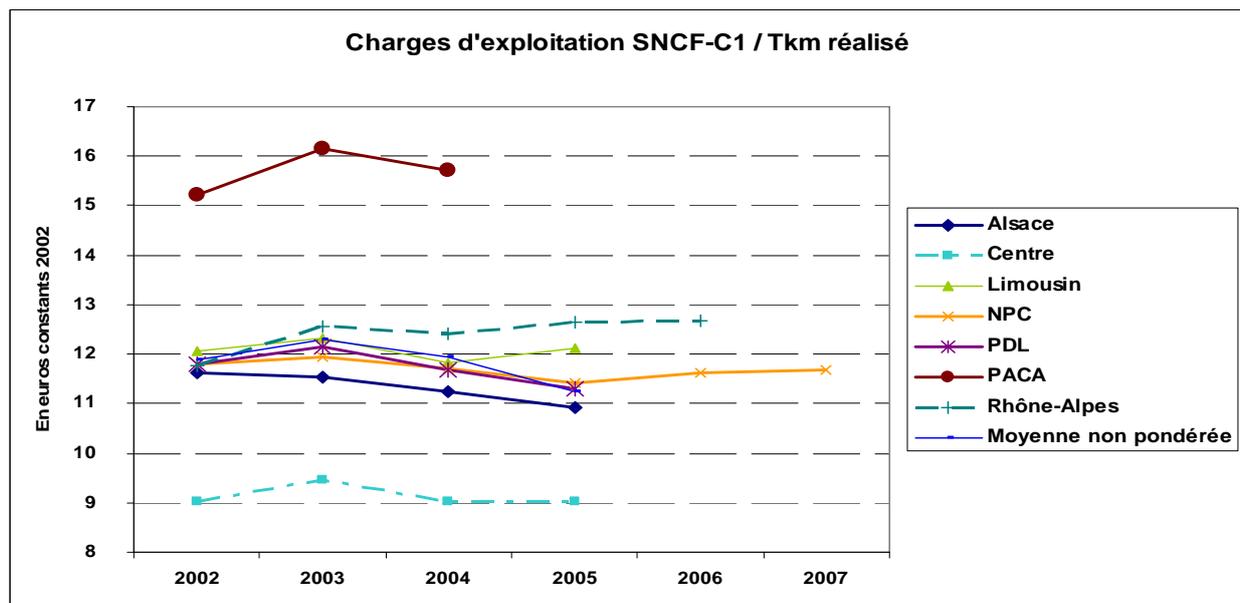
1) Un apport en surplus des Collectivités très mesuré. Si les collectivités publiques sont, comme ailleurs, apporteurs de surplus sur la période, elles le sont en Alsace de manière très mesurée au regard du choc prix des péages. Alors que RFF réussit à capturer 13,3 millions d'euros en valeur constante, elles ne cèdent que 6,3 millions d'euros (figure 3). Ce cas, unique sur notre échantillon, témoigne de la très bonne maîtrise du prix réel de la subvention d'équilibre au train-kilomètre par cette AOT régionale : il est passé de 8 euros en 2002 à 8,9 euros en 2005, hausse bien inférieure à la moyenne des régions. Ce résultat remarquable est confirmé par le dernier compte de surplus disponible. En 2005, la Région Alsace se présente comme la première bénéficiaire de la distribution du surplus, percevant 85% du STD (figure 4).

**Figure 4 - Compte de surplus SNCF-TER 2005 de la région Alsace**



2) Deuxième trait distinctif, explicatif du premier, en Alsace, l'exploitant ferroviaire historique est apporteur net de surplus pour un montant élevé (5,8 millions d'euros, soit 37% du STD). Le prix réel des charges d'exploitation C1<sup>22</sup> du TER diminue sur la période, passant de 11,6 euros à 10,9 euros le train-kilomètre 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 5).

**Figure 5 - Charges d'exploitation SNCF-C1 par train-kilomètre réalisé en euros constants 2002**



Comment rendre compte de cette double particularité ? Ces performances doivent être reliées à la nature du conventionnement du TER et à certaines caractéristiques du réseau ferré en région Alsace. Sur le premier point, nous avons observé que la contractualisation du TER en Alsace affiche un profil « hybride à dominante autoritaire », avec des clauses financières faisant très

largement supporter le risque industriel et commercial à l'exploitant ferroviaire (DESMARIS, 2010a). De surcroît, l'Alsace est une des rares Régions à avoir exigé que la SNCF lui rétrocède une part des gains de productivité, en introduisant dans sa convention de TER un coefficient de minoration de l'indexation des charges d'exploitation. Quant au deuxième point, nous relèverons que l'Alsace bénéficie d'un réseau moderne et très dense, organisé autour d'un axe fort, « véritable colonne vertébrale du réseau » (ZEMBRI, 1997), inscrit dans un territoire étroit à forte densité démographique favorable à une exploitation de type péri-urbain<sup>23</sup> (tableau 1, *supra*). A cela s'ajoute une priorité, accordée de longue date, au transport comme enjeu d'aménagement du territoire<sup>24</sup> soutenue par la présence d'un leader nationalement impliqué sur les politiques de transport (FAURE, 2007). Cette importance accordée au TER dans la politique de transport public en Alsace se lit dans les chiffres. En proportion, l'Alsace est la Région de France qui consacre au TER la part la plus importante de son budget, plus de 29% en 2008 (tableau 2, *infra*). Cet effort financier est à relier à la grande vigilance de cette Région sur les résultats produits par l'opérateur ferroviaire. L'Alsace est également la région où la densité d'offre de TER par habitant est la plus élevée de toutes les régions, et ce de beaucoup (tableau 1), confirmant l'importance du TER dans la politique régionale.

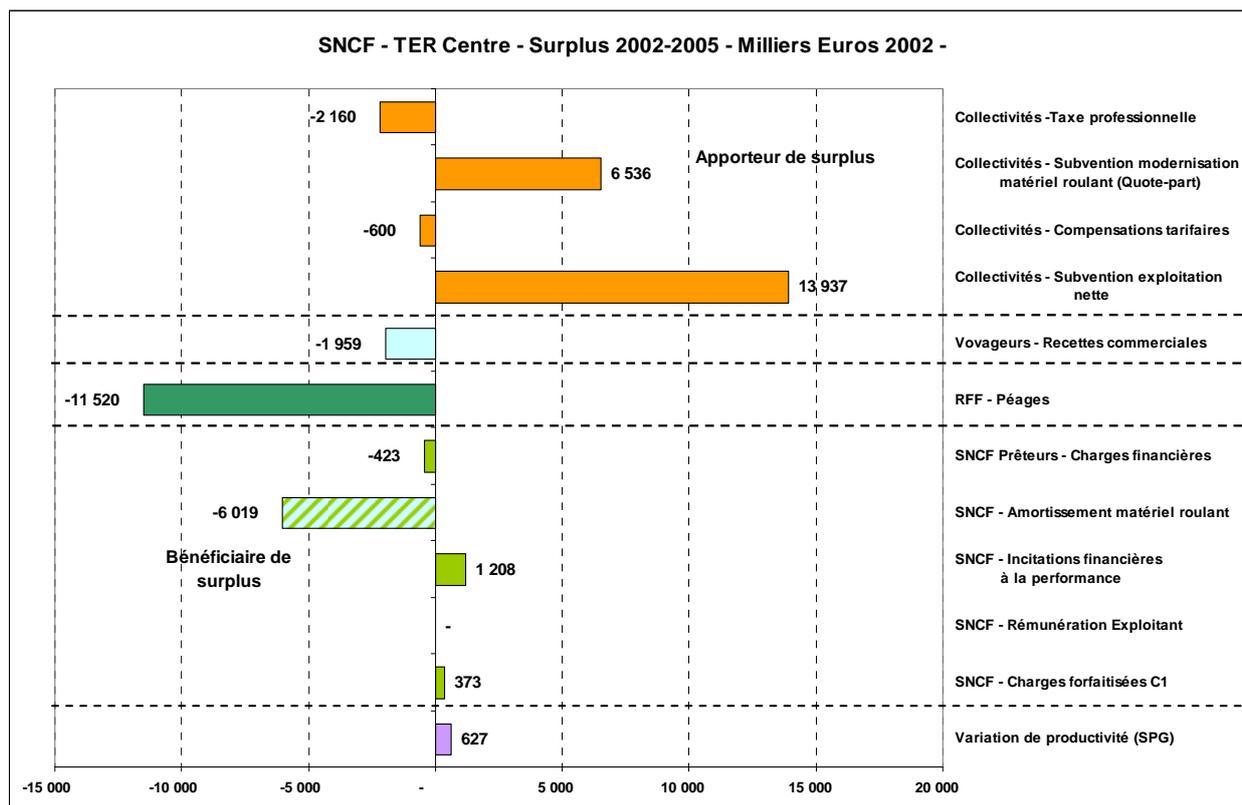
3) Paradoxalement, le compte de surplus SNCF-TER Alsace indique que les voyageurs ne sont que très marginalement « gagnants » sur ce début de conventionnement. Ce résultat, surprenant au regard de la priorité donnée à cette politique publique dans cette région, s'explique justement par la grande précocité de l'engagement de la Région dans la politique tarifaire et dans la modernisation du matériel roulant, les deux leviers de l'action régionale en faveur des voyageurs du TER. C'est pour cette raison que le prix de la subvention tarifaire au voyageur-kilomètre est le plus élevé, après celui du NPC, ou que le prix moyen des tarifs par voyageur-kilomètre est parmi les plus faibles (figure 12).

Au total, la gouvernance du système SNCF-TER conduite par la Région Alsace apparaît comme très originale. Particulièrement volontariste, singulièrement en termes d'offre de service, elle se veut, en contrepartie, déterminée à maîtriser le pilotage de ce partenariat avec l'opérateur ferroviaire historique et exigeante en matière de résultats. Au regard de nos idéaux-types interprétatifs, son compte de surplus se rapproche du profil « Contribuable serein ». C'est aussi une des Régions à se montrer la plus explicitement ouverte à l'expérimentation de la concurrence sur son réseau de TER<sup>25</sup>.

#### **4.2. Le Centre : une gouvernance TER du type « Voyageur roi »**

Le compte de surplus cumulé du TER de la région Centre est fort différent de celui de l'Alsace. La gouvernance du TER de la Région Centre présente, en ce début de conventionnement, un triple profil : une forte attention à la modernisation du matériel roulant ; un opérateur ferroviaire, comparativement efficient en niveau, cédant des avantages, et une AOT régionale, comparativement beaucoup moins sollicitée qu'ailleurs au titre de la subvention d'équilibre, mais qui, dernièrement, cède du surplus en raison d'un faible dynamisme du trafic conduisant à des gains de productivité insuffisants (figure 6).

**Figure 6 - Compte de surplus cumulé SNCF-TER 2002-2005 de la région Centre**

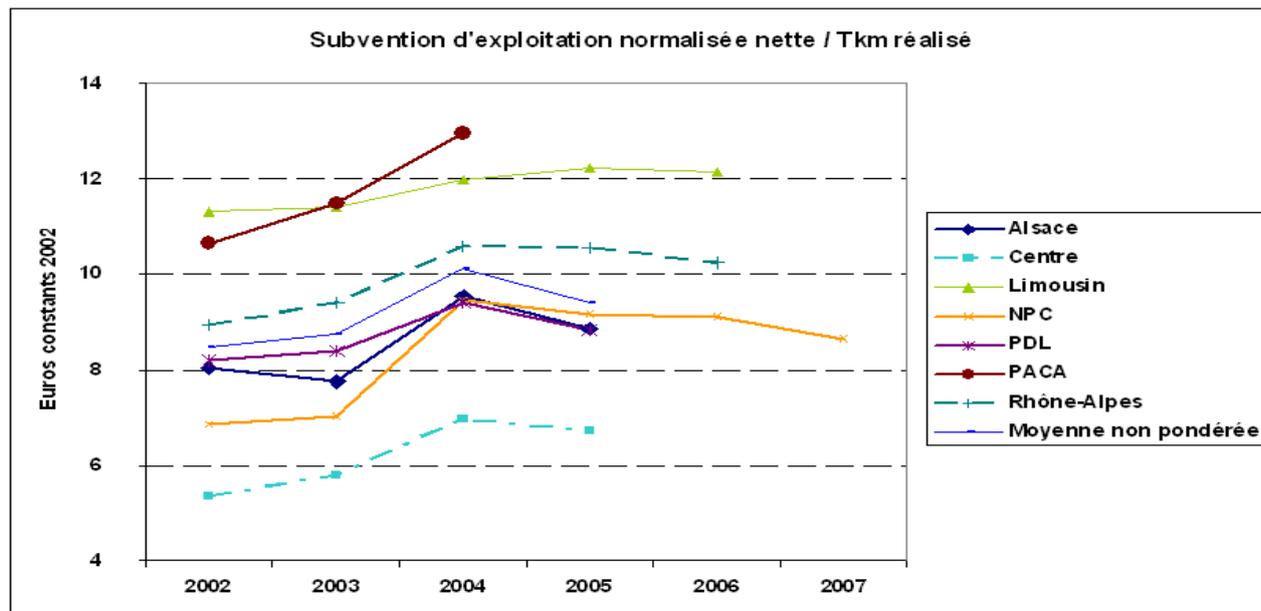


1) Un surplus des voyageurs particulièrement important. Si l'on affecte aux voyageurs à la fois les écarts de prix sur les billets et ceux concernant la modernisation du matériel roulant, le « surplus élargi » des voyageurs représente alors 35% du STD, situation inédite sur notre échantillon (tableau 2 *infra*). La modernisation du matériel roulant, engagée fortement et précocement dans cette région<sup>26</sup>, est le principal vecteur de ce résultat en apportant 6 millions d'euros (26,5% du STD), soit bien plus qu'ailleurs (10% du STD en moyenne sur les sept régions étudiées). Ce résultat ne tient pas du hasard, mais résulte de la volonté continue de cette Région d'offrir un parc de matériel de qualité<sup>27</sup>. 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 amortissement. La politique tarifaire, comparativement peu ambitieuse sur cette période, contribue également positivement au surplus obtenu par les voyageurs, mais dans une bien moindre mesure (2 millions d'euros, soit 8,5% du STD).

2) Autre résultat remarquable du TER Centre, la situation de la SNCF (hors amortissement) est quasiment stationnaire, cédant des avantages pour un montant minime 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. Dans le Centre, le coût réel d'exploitation du TER par train-kilomètre est remarquablement stable à 9 euros, bien qu'il soit traditionnellement pourtant largement inférieur à la moyenne régionale, d'un tiers environ (figure 6 *supra*). Cette performance, qui mérite d'être soulignée<sup>28</sup>, est probablement à relier au niveau structurellement élevé du taux de remplissage du TER dans cette région (tableau 1), ainsi qu'à la bonne qualité technique du réseau (double voie et électrification).

3) Et pourtant, la situation relative de la Région Centre enregistre une forte détérioration au titre de la contribution d'équilibre. Si le prix au train-kilomètre demeure sur toute la période le moins élevé des sept régions expérimentatrices, il enregistre la plus forte hausse (25% contre 18% en moyenne) et passe de 5,4 à 6,7 euros constants (figure 7). La Région contribue à ce titre à plus de 61% du STD sur la période 2002-2005 (tableau 2, *infra*).

**Figure 7 - Subvention d'exploitation nette par train-kilomètre en euros constants 2002**



Cette augmentation s'explique en grande partie par la hausse des péages qui procurent à RFF 11,5 millions d'euros d'avantages de prix, pour un avantage cédé sur la contribution d'exploitation de 13,9 millions d'euros. Une autre raison de cette dégradation de la situation de la Région réside probablement dans les faibles gains de productivité conventionnelle qui résulte d'un dynamisme du trafic extrêmement réduit (le plus bas des sept régions expérimentatrices, avec une hausse de 12% de fin 2001 à fin 2007, contre plus du double en moyenne). Faut-il voir dans ce faible dynamisme du trafic, sur cette période, la conséquence de l'absence, surprenante, dans la convention du TER 2002, de clause d'intéressement de l'opérateur aux recettes ou un phénomène de saturation de la sensible reprise du trafic enregistrée au cours de la période d'expérimentation? Ceci étant, la situation du TER Centre du point de vue des finances publiques reste, en niveau, particulièrement bonne : le TER sollicite peu le budget régional et en représente 16,5% contre plus de 22% en moyenne, sollicitation la plus faible de tout notre échantillon (tableau 1, *supra*).

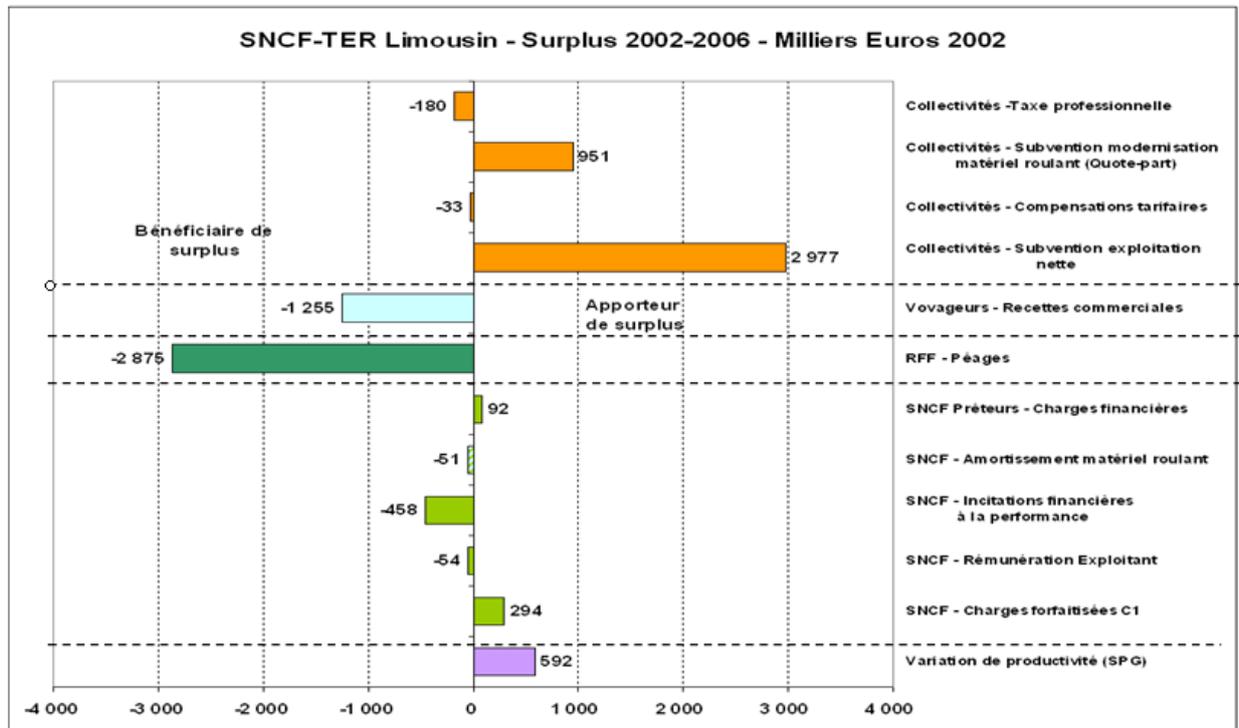
En définitive, les résultats du compte de surplus du TER Centre ouvrent sur une double qualification. Abordé en dynamique, sur cette période, nous qualifierons la gouvernance du système SNCF-TER conduite par la Région Centre de type « Voyageur roi » en raison de l'importance du surplus élargi des voyageurs, mais aussi de la haute ambition de qualité de service qui distingue la convention du TER de cette Région<sup>29</sup>. Structurellement, une analyse en niveau, offre une autre perspective et nous amène à solliciter le profil « Contribuable serein ». L'approche retenue ici, visant à éclairer les dynamiques enregistrées sur le début du conventionnement de 2002, nous conduira à privilégier le premier profil.

#### **4.3. Le Limousin : une gouvernance TER du type « Contribuable serein » ?**

Le Limousin est une région particulière à bien des égards en matière de transport régional de voyageurs : territoire principalement rural, où les faibles densité et croissance démographique concourent à un taux de remplissage des plus réduits (tableau 1, *supra*) et, jusqu'à une période récente, à une période de déclin marqué du trafic ferroviaire. Dans ce contexte de faible pertinence économique du mode ferré (CROZET, 2002), cette Région a cependant choisi d'écrire son conventionnement sur le registre de la confiance, optant pour un partenariat de dix ans, le plus long de tous (DESMARIS, 2004). Elle avait également demandé de rejoindre le groupe des régions expérimentatrices, afin de manifester la possibilité de renouveau du mode ferré, y compris dans les zones peu denses. Ce fut le cas à compter de janvier 1999.

Le compte de surplus cumulé du Limousin révèle un profil de gouvernance, également original, dominé par trois caractéristiques : une grande stabilité des frontières de prix associé ; une bonne maîtrise de l'évolution du coût d'exploitation à charge de la Région et des gains de surplus pour l'opérateur historique, obtenus au titre du système d'intéressement.

**Figure 8 - Compte de surplus cumulé SNCF-TER 2002-2006 de la région Limousin**



1) La caractéristique la plus distinctive, signifiante sur un plan théorique, est la particulièrement faible instabilité des frontières de prix du compte SNCF-TER du Limousin. 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% dans cette région. Plus encore, le taux de STD est constamment en Limousin, le plus faible de l'échantillon pour les 5 années étudiées<sup>30</sup>, de 2002 à 2006. La valeur du compte 2006 est même exemplaire avec un taux de surplus distribuable de seulement 1,8%.

2) Le Limousin peut aussi se prévaloir d'une bonne maîtrise de l'évolution de la contribution d'équilibre par train-kilomètre, avec une hausse de moitié comparée à la moyenne (respectivement, 8,4% entre 2002 et 2005 contre 16,7%, figure 7 *supra*). Seules les PDL font très légèrement mieux. Cette performance trouve trois explications : la politique de grande prudence de l'AOT régionale en matière de création d'offre ; la nature des indices de prix retenus pour l'indexation du forfait de charges d'exploitation, qui s'avère comparativement favorable à la Région ; et un impact de la hausse des péages plus faibles que dans les régions plus urbanisées. 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%).

3) Troisième spécificité, le gain net obtenu par la SNCF. Il se distingue, non par son montant, faible (0,2 million d'euros), mais par sa provenance, les bonus obtenus par le système d'incitation à la performance (0,46 million d'euros) et résiduellement par la rémunération de l'exploitant (0,05 million d'euros). L'évolution des charges d'exploitation vient réduire significativement (-0,3 million d'euros) l'avantage obtenu par la SNCF. La contribution positive du système d'intéressement au gain de l'exploitant mérite explication. Elle résulte de deux facteurs : la bienveillance du système de pondération et d'exemption de pénalités<sup>31</sup> et les significatifs progrès de l'opérateur 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 du TER.

Au total, paradoxalement au regard des caractéristiques du réseau ferroviaire régional, la gouvernance du TER en Limousin s'apparente à un profil du type « Contribuable serein ». La reprise de la fréquentation, avec une croissance positive du trafic de voyageurs sur rail à partir de 2004, porteuse de gains de productivité conventionnelle significatifs, vient encore renforcer cette configuration. Le mode de convention, de type « fiduciaire-incitatif », semble largement contribuer à ce profil régional. Le partenariat entre la Région et la SNCF s'inscrit historiquement et positivement dans le registre de la coopération et vise un équilibre « gagnant-gagnant », où l'efficacité dynamique du système du TER repose sur des phénomènes d'apprentissages organisationnels inscrits dans la longue durée et sur des règles équilibrées de partage de la rente<sup>32</sup>.

#### **4.4. La gouvernance TER dans la région Nord-Pas-de-Calais orientée par un activisme au service des voyageurs**

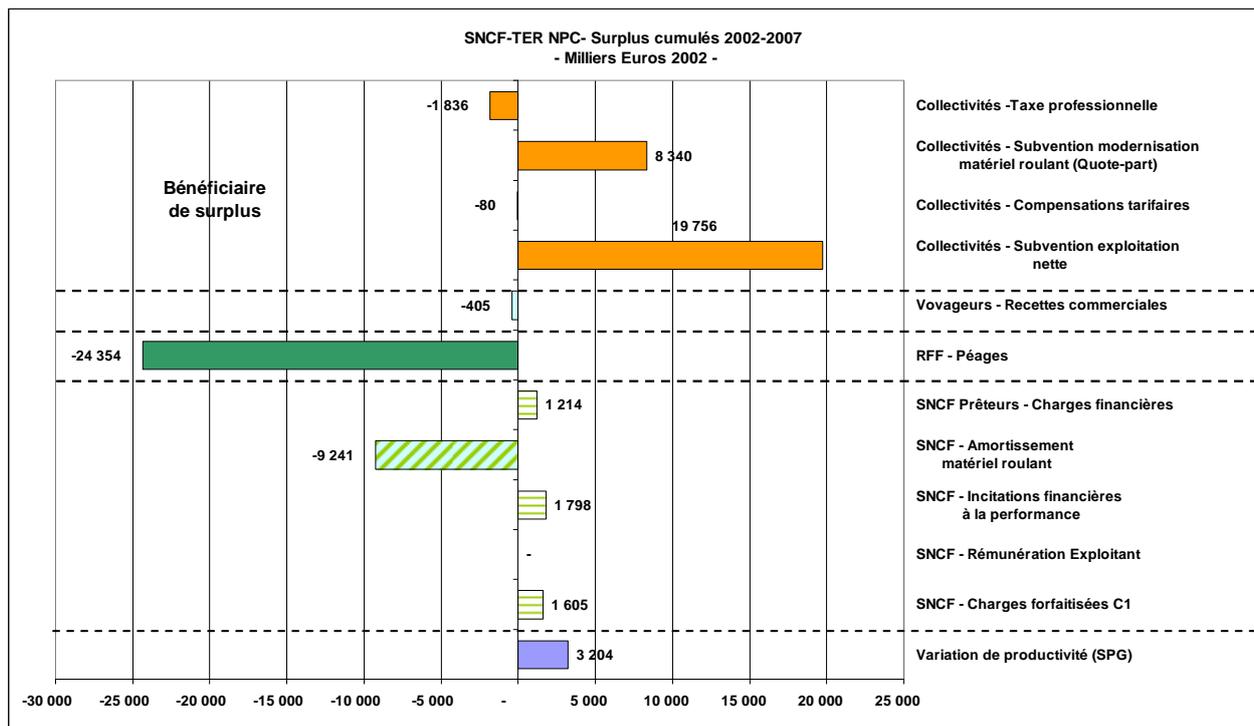
La politique du TER de la Région Nord-Pas-de-Calais (NPC) est très particulière, à plusieurs titres. Cette Région revendique, de longue date, un partenariat actif avec la SNCF. La première convention fut signée en 1978 dans l'espoir de redynamiser le rail (et l'industrie ferroviaire très présente dans cette région) dans un contexte de déclin du transport ferroviaire et de l'industrie en général. Ce volontarisme régional s'est traduit par de nombreuses innovations (tarification, cadencement, approche intermodale...) favorable à une offre ferroviaire abondante et de qualité, plaçant le TER au centre du système de mobilité et de l'aménagement du territoire régional (PERCHERON, 2004 ; tableau 1 *supra*).

Le compte de surplus TER cumulé du NPC apporte cinq éclairages illustratifs du mode de gouvernance du TER de cette Région.

1) L'augmentation des péages RFF de 2004 perturbe très fortement le compte de surplus cumulé du NPC. Cette région est celle qui subit la hausse des péages la plus conséquente de toutes les régions expérimentatrices, probablement du fait de son caractère très urbanisé et de l'importance du nombre des arrêts en gare. Le prix des péages au train-kilomètre passe de 1,6 euros à 3,7 euros entre fin 2002 et fin 2004. Il en résulte un taux de STD particulièrement élevé, de 9,8%, le plus élevé de notre échantillon (tableau 2, *infra*). Il signifie que presque 10% du compte d'exploitation SNCF-TER de 2002 a changé de destinataires sur la période 2002-2005.

2) Le surplus de productivité conventionnelle est faible. Il se traduit quasiment par un jeu à somme nulle entre les acteurs du « système SNCF-TER ». 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, probablement provisoire, de la volonté particulière de cette Région NPC de fonder l'attractivité du TER sur une forte relance de l'offre de train-kilomètres, supérieure du double à celle effectuée en moyenne dans les régions expérimentatrices, (respectivement 31,2% contre 16,2% entre 2001 et 2007)<sup>33</sup>. Bien que la fréquentation ait augmenté (d'environ 25%), globalement au même rythme que dans les autres régions, il en résulte mécaniquement une dégradation de l'indicateur de productivité. Le taux de remplissage du TER, plutôt élevé, pâtit également de ce volontarisme de l'offre. Cas unique de l'échantillon sur cette période (tableau 2).

**Figure 9 - Compte de surplus cumulé 2002-2007 SNCF-TER de la région NPC**



3) La SNCF est apporteuse nette de surplus, bien que faiblement, infirmant l'hypothèse de l'opérateur historique captateur, posée initialement. L'exploitant ferroviaire cède des avantages à deux titres, sur le forfait de charges d'exploitation (-1,7 million d'euros) et en raison du système d'intéressement à la performance (-1,8 million d'euros). Ainsi, le prix réel moyen par train-kilomètre réalisé des charges facturées par la SNCF à la Région 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 (figure 5, *supra*). En outre, la SNCF est tenue, au regard de l'insuffisance de résultat en matière de qualité produite, de concéder des avantages à la Région.

4) Concernant la Région, nous constatons une bonne maîtrise de la frontière de prix de la subvention d'exploitation, hors péages. L'avantage total cédé par la Région, au titre de la subvention d'exploitation, de 19,7 millions d'euros, est inférieur aux avantages obtenus par RFF, de 24,3 millions d'euros. Mais, au total, compte tenu de l'effet péages, l'augmentation du prix de la subvention d'exploitation est la plus élevée de toutes les régions. Il passe de 6,8 euros par train-kilomètre à charge réalisés en 2002 à 8,7 euros constants fin 2007, soit une hausse de plus de 26% en valeur réelle (figure 7, *supra*).

5) La volonté de la Région NPC de moderniser le parc de matériel roulant est manifeste dans le compte de surplus. Ainsi, la Collectivité cède 8,3 millions d'euros d'avantages au titre de la subvention de modernisation du matériel roulant, qui se traduisent par une augmentation des avantages au titre des amortissements (9,2 millions d'euros). Faisant le choix d'affecter ces derniers aux voyageurs, conformément à notre hypothèse méthodologique de surplus élargi des voyageurs, ces derniers obtiennent presque 26% du STD, à eux seuls. Les gains obtenus par les voyageurs au titre des politiques tarifaires, sont par contre, bien faibles. Et ce, non pas en raison du faible volontarisme régional en la matière, mais au contraire, du fait du caractère pionnier et volontariste du NPC en la matière<sup>34</sup>. Au final, le surplus élargi des voyageurs est alors d'environ 27%, les plaçant derrière RFF, loin devant, avec 68% du STD (tableau 2, *infra*). Il serait en outre possible d'affecter aux voyageurs les progrès de qualité de service obtenu par l'opérateur, ce qui, à terme contribuerait aussi à augmenter ce surplus élargi.

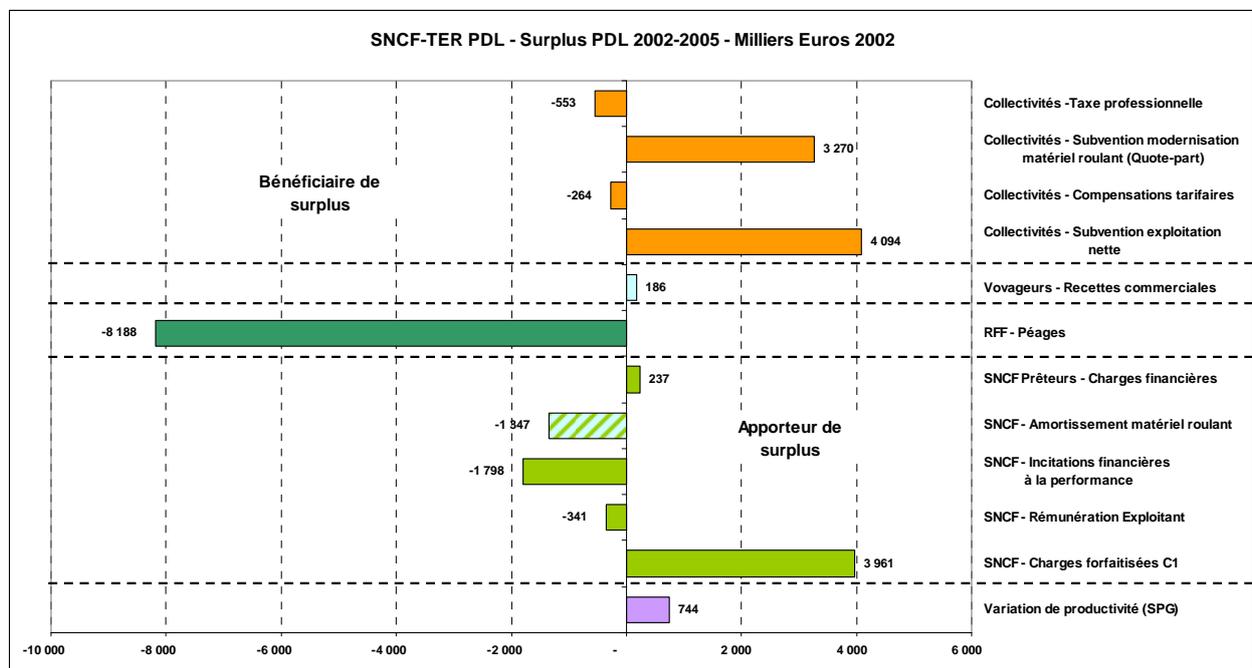
Au total, nous qualifierons la gouvernance de la Région NPC du système SNCF-TER par le profil « Voyageur roi », en raison du caractère particulièrement marqué du surplus élargi des voyageurs et du volontarisme de cette AOT, tout particulièrement en matière de création d'offre.

#### 4.5. Les Pays de la Loire : une gouvernance TER du type « Contribuable 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-kilomètre est la plus faible des sept régions expérimentatrice, 8% contre 16% en moyenne sur la période 2002-2005 (figure 7 *supra*). L'apport de surplus par les collectivités publiques au titre de la subvention d'exploitation est significativement moindre qu'ailleurs avec 4,1 millions d'euros, soit 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-kilomètre réalisé en valeur constante sur cette même période !

L'explication de cette réussite réside exclusivement dans le contrôle de l'évolution des coûts d'exploitation unitaires réels facturés par la SNCF à son AOT ; ils passent de 11,8 euros à 11,3 euros par train-kilomètre réalisé entre 2002 et 2005. Cette baisse de 6% est comparable à celle de l'Alsace qui réalise la meilleure performance des sept régions étudiées (figure 5, *supra*).

**Figure 10 - Compte de surplus cumulé 2002-2005 de la région Pays de la Loire**



Faut-il relier ce double résultat avec le système original (unique) d'incitation à la performance mis en place par la convention 2002 du TER des PDL 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 de gouvernance par la confiance, cette Région privilégiant manifestement une logique d'obligation de résultats et non d'obligation de moyens. Une lecture en niveau corrobore ces performances du système de TER des PDL du point de vue des finances publiques : le coût par habitant du TER pour la Région est le plus faible de toutes les régions observées (tableau 1, *supra*).

La deuxième caractéristique remarquable du compte de surplus cumulé 2002-2005 de la Région des PDL tient à la position nette de la SNCF. Le délégataire est dans cette région globalement (hors amortissement des matériels roulants) apporteur de surplus (0,5 million d'euros). La SNCF 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 million d'euros, soit 14% du STD cumulé) et marginalement au titre de la rémunération de l'exploitant (0,3 million d'euros).

Il résulte de ce double constat une configuration originale du compte de surplus SNCF-TER des PDL (figure 10) : l'apport de surplus des Collectivités au titre de la subvention d'exploitation est

du même ordre que celui de la SNCF (4 millions d'euros) ! Nous relèverons également que les frontières de prix sont, dans cette région, plus stables qu'en moyenne, comme l'atteste le taux de surplus total disponible de 7,3% (tableau 2, *infra*).

Un autre phénomène est à prendre en considération : la très forte progression du trafic du TER. Avec presque 39% d'augmentation entre fin 2001 et fin 2007, les PDL enregistrent la plus importante hausse de fréquentation de toutes les régions, après la Bretagne<sup>35</sup>. Le taux d'attractivité du TER, similaire à la moyenne en 2001 (tableau 1, *supra*), connaît sur la période une sensible amélioration (tableau 2, *infra*).

Dans un contexte de hausse de l'offre de service TER<sup>36</sup>, d'environ 17%, l'exploitant ferroviaire est donc à même de réaliser des gains de productivité. Nous les estimons à 0,6%-0,8% l'an (en dehors de 2004). Sur 2005, la progression de la productivité de la SNCF contribue à hauteur de 15% du STD. C'est mieux que la moyenne.

Et le voyageur ? Paradoxalement, au regard de la forte augmentation de la fréquentation, les comptes de surplus de cette période 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 titre de la modernisation du matériel roulant (1,3 million d'euros). Au total, le "surplus élargi" des voyageurs est dans les PDL, entre début 2002 et fin 2005, seulement de 9%, contre 19% en moyenne. Nous observerons cependant que le prix moyen des billets au voyageur-kilomètre se situe dans la moyenne des régions et que le prix des amortissements est parmi les plus élevés, témoignant d'un effort antérieur en la matière.

Au regard de l'ensemble de ces caractéristiques, nous qualifierons la gouvernance du TER menée par la Région Pays de la Loire par le profil « contribuable serein ».

#### **4.6. Le TER en PACA : entre volontarisme régional et capture d'avantages par le système ferroviaire, une gouvernance du type « Un pour tous »**

Alors que la région PACA compte parmi les plus grandes régions françaises, tant en termes de population que de superficie, le TER y est comparativement assez peu développé : la densité d'offre de service y est sensiblement plus faible qu'en NPC par exemple et l'effort financier de cette Région rapporté au nombre d'habitants reste mesuré, alors que le potentiel de développement du trafic semble *a priori* élevé dans cette région fortement urbanisée<sup>37</sup> (tableau 1, *supra*).

Le compte de surplus SNCF-TER de PACA nous offre un quadruple éclairage sur le mode de gouvernance régionale du « système de TER »<sup>38</sup>.

1) Une forte instabilité des frontières de prix attestée par un niveau particulièrement élevé du taux de STD (9,6% contre 7,9% en moyenne). Ce constat nous semble relever de deux explications, dont les effets se conjuguent en PACA : une forte instabilité des relations contractuelles entre l'AOT et le système ferroviaire (SNCF et RFF) d'une part, une politique tarifaire du TER particulièrement volontariste, sur cette période, d'autre part.

2) 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), soit 77% du STD, la plus forte proportion de notre échantillon.

Le choc des péages RFF de 2004 y contribue pour beaucoup : RFF obtient un surplus de 18,7 millions d'euros (figure 11 *infra*), soit plus des deux-tiers du STD. La hausse du prix des péages est, en PACA, bien plus sensible qu'ailleurs, avec plus de 224% par train-kilomètre.

La SNCF a également su obtenir d'importants transferts de surplus : 5,3 millions d'euros, et ce à deux titres. Principalement par l'augmentation du prix réel des charges d'exploitation facturées à la Région (4,3 millions d'euros) et, secondairement, au titre de la rémunération de l'exploitant (1 million d'euros), conformément aux mécanismes comparativement très avantageux prévus par la

convention du TER de 2002<sup>39</sup>. Ainsi en PACA, alors que le coût d'exploitation de la SNCF est traditionnellement singulièrement plus élevé que dans les autres régions expérimentatrices (de 33% en 2002 ! – figure 5 *supra*), ce coût poursuit sa hausse (alors qu'il baisse ailleurs, hors Rhône-Alpes)... Ce résultat est particulièrement surprenant pour une région si densément peuplée où les économies d'échelle devraient jouer à plein.

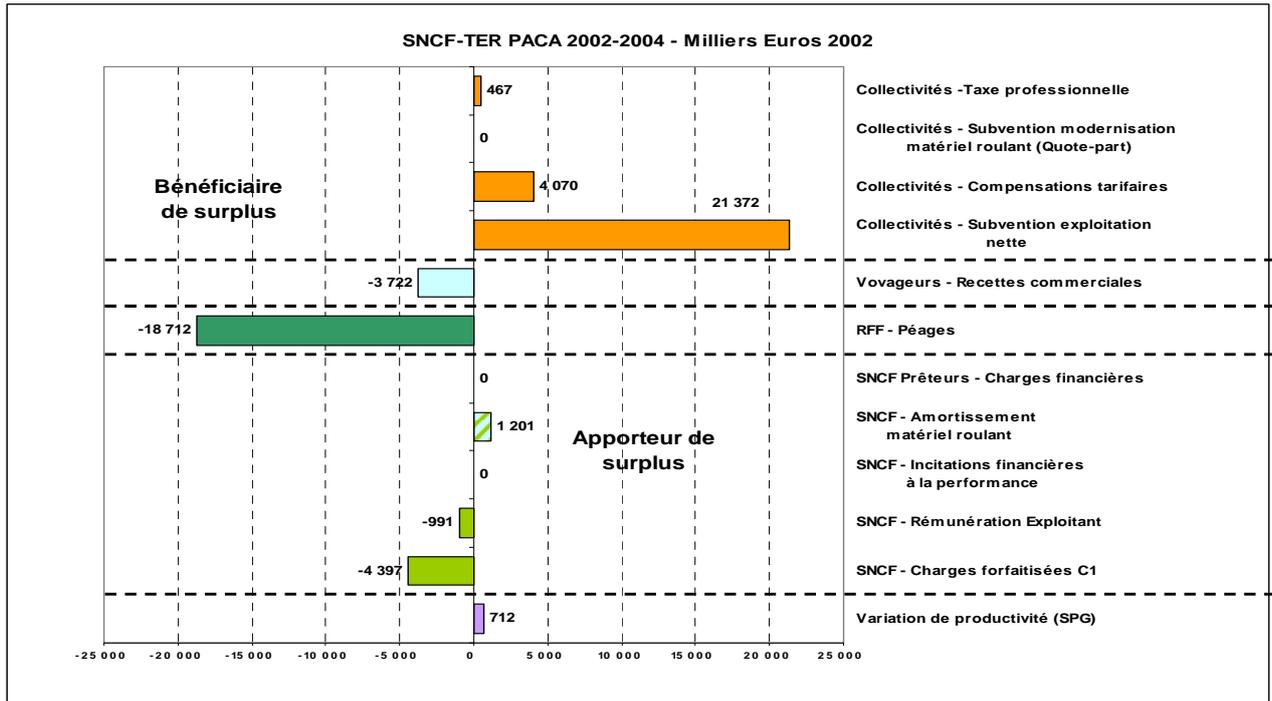
Au total, la subvention d'équilibre de la région PACA, qui était initialement la plus élevée des régions expérimentatrices, est en hausse constante (de 22% contre 18% en moyenne). Hors péages, alors que la tendance est à la stabilité ailleurs, PACA enregistre une hausse de 4% pour le prix de la subvention d'exploitation normalisée par train-kilomètre à charge réalisé (figure 7 *supra*).

3) Le volontarisme de la politique tarifaire, sur cette période, est une autre caractéristique du compte de surplus de PACA. Ses effets se manifestent à deux niveaux : par les avantages concédés par les Collectivités au titre de la subvention tarifaire (4 millions d'euros, soit 15% du STD, la plus forte proportion de toutes les régions étudiées) d'une part et, symétriquement d'autre part, par les avantages obtenus par les voyageurs sur le prix de leurs billets (3,8 millions d'euros). Le volontarisme de cette Région en la matière<sup>40</sup> se retrouve dans l'évolution des frontières de prix : PACA enregistre la plus forte hausse de la subvention tarifaire par Voyageur-km et la plus forte réduction du prix moyen réel payé par les voyageurs (figure 12 *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.

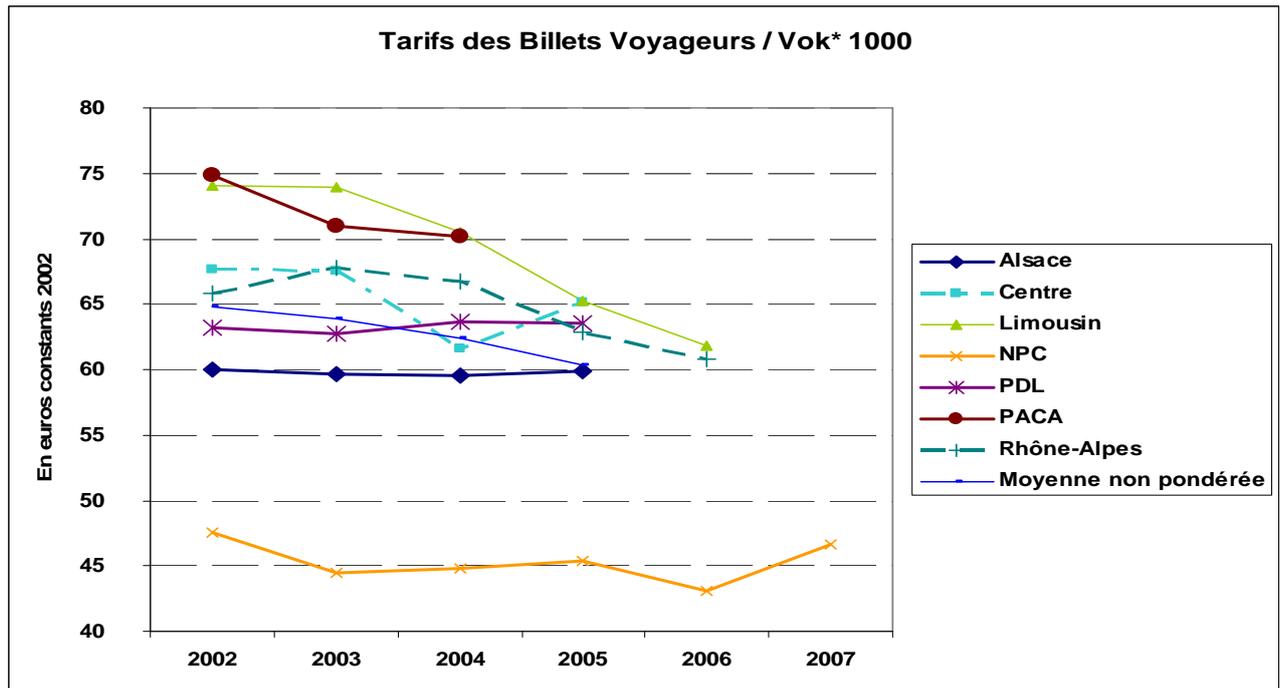
4) La politique de modernisation du matériel roulant a été en PACA très progressive et finalement plus tardive à faire sentir ses effets qu'ailleurs. Les principales livraisons de matériels ayant eu lieu à partir de 2005, l'essentiel de ses effets échappe à notre mesure. Néanmoins, le cumul des effets 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 restent à effectuer, faute de données pour cette région.

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.

**Figure 11 - Compte de surplus cumulé SNCF-TER 2002-2004 de la région PACA**



**Figure 12 – Evolution du prix des billets par millier de voyageurs-kilomètres entre 2002 et 2007**



#### 4.7. Le TER dans la région Rhône-Alpes : une gouvernance du type « Tous gagnants » ?

Rhône-Alpes, est la plus importante des vingt régions concernées par le TER, tant du point de vue du trafic régional, avec plus de 2 118 millions de voyageurs-kilomètre en 2007, soit 18,3% du total métropolitain, que du point de vue de la SNCF, avec le plus gros budget de TER de France, 460 millions d'euros de facturation en 2006 ou encore du point de vue des finances publiques, avec un effort budgétaire parmi les plus élevés (tableaux 1 et 2).

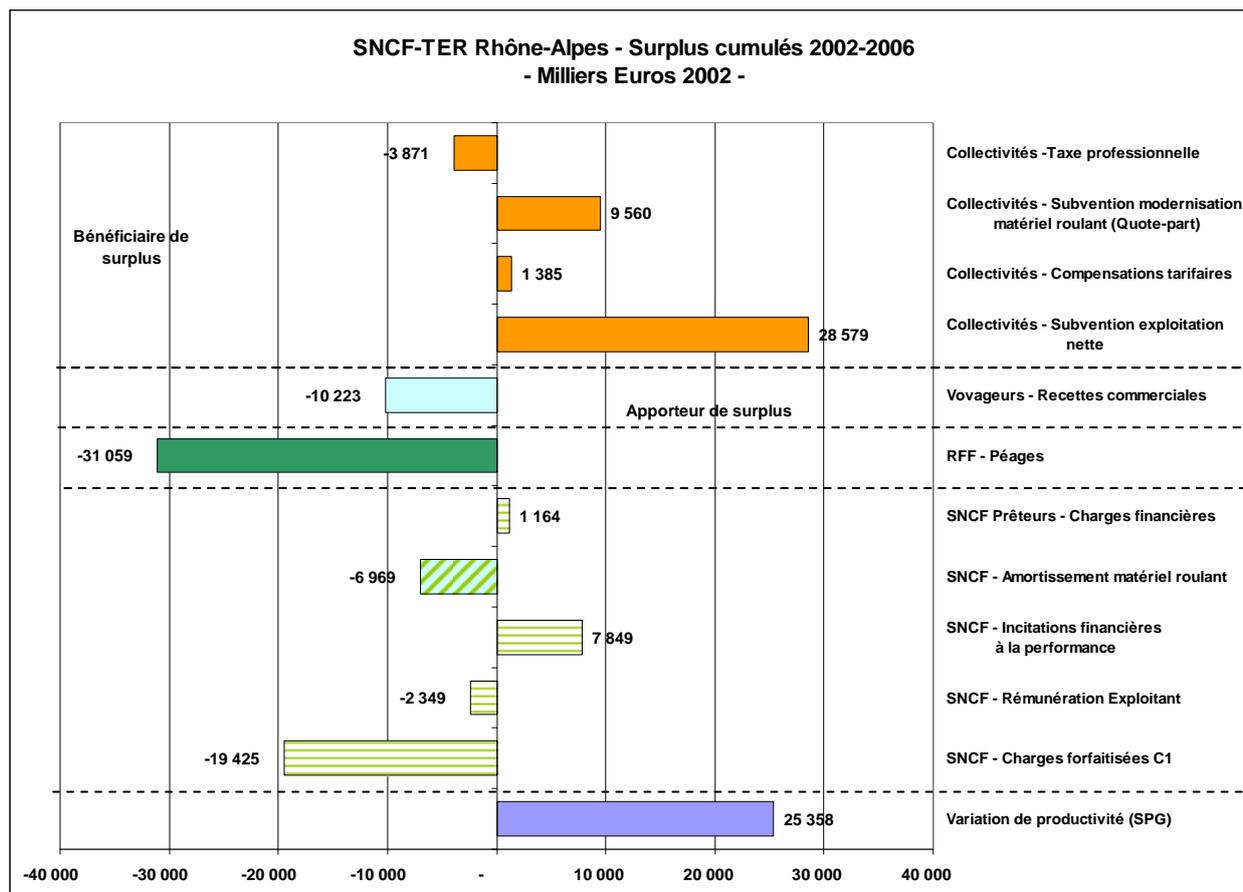
1) Ce qui distingue le plus le compte de surplus du TER Rhône-Alpes est l'importance des gains de productivité globale des facteurs, de très loin, les plus élevés des régions expérimentatrices. Le taux de productivité globale (SPG) est de 1,5% en moyenne de 2002 à 2005, contre 0,2%-0,3% en général ailleurs.

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 du 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 train-kilomètres fut bien maîtrisée : elle augmente de 12,7% en Rhône-Alpes contre 16,2% en moyenne sur l'échantillon (tableau 2, *infra*). 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, alors qu'en moyenne sur la période 2002-2005, le SPG ne représente que 5% du STD sur les sept régions étudiées.

2) La deuxième particularité du compte de surplus du 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 train-kilomètre réalisé a augmenté de 8%, enregistrant ponctuellement une hausse en tout début de convention (figure 5 *supra*)<sup>41</sup>. Nous relèverons également que la SNCF obtient structurellement 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, en prévoyant une rémunération de l'exploitant qui augmente avec le temps (DESMARIS, 2004). 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. 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.

3) Si les collectivités publiques sont, comme généralement ailleurs, les plus gros apporteurs de surplus (figure 13), le montant des avantages cédés sur la période au titre de la subvention d'exploitation (28,6 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'AOT 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 (figure 7 *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 (tableau 2 *infra*).

**Figure 13 - Compte de surplus cumulé SNCF-TER 2002-2006 de Rhône-Alpes**



4) Quatrième spécificité du compte de surplus du TER rhônalpin, l'ampleur des gains directs obtenus par les voyageurs, 10,2 millions d'euros d'avantages sur la durée de la convention du 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 voyageur-kilomètre d'environ 8% sur la période, s'explique par la montée en puissance de la gamme de réductions tarifaires voulue par la Région (Cartes de réduction « Coup de Cœur », « Coup Double », « Coup de Foudre » et « Coup de Pouce »). Si l'on associe les amortissements du matériel roulant aux voyageurs, et non pas à la SNCF, le "surplus élargi" moyen des voyageurs représente alors 23,2% du total des avantages distribués en Rhône-Alpes sur la période de la convention du TER 2002 (tableau 2 *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 2). Caractéristique particulière de Rhône-Alpes : c'est l'effet de la politique tarifaire qui constitue sur la durée de la convention le premier pourvoyeur d'avantages aux voyageurs et non pas la modernisation du matériel roulant qui n'arrive qu'en deuxième place.

L'ensemble de ces caractéristiques, particulièrement visibles sur les comptes de surplus des années de fin de convention, témoigne d'un profil de gouvernance du TER que nous qualifierons de « Tous gagnants ».

Nous proposerons, pour clore cette approche de la gouvernance du TER par les Régions, un tableau de synthèse des principaux résultats de notre étude, reprenant la qualification de la convention du TER de 2002, les principaux paramètres de l'activité du TER, les performances régionales sous l'angle des comptes de surplus et la qualification de la gouvernance du TER.

**Tableau 2 – Synthèse de la gouvernance SNCF-TER**

|                           | <i>Qualification de la Convention TER 2002 (1)</i> | <i>TER en % du Budget 2008 de la Région</i> | <i>Variation de l'offre 2001/2007 (indice 100 : 2001)</i> | <i>Ratio d'attractivité 2001/2007 (indice 100 : 2001)</i> | <i>Taux de STD 2002-2005 (%)</i> | <i>Subvention exploitation des Régions en % STD 2002-2005 (2)</i> | <i>Charges exploitation SNCF en % STD 2002-2005 (2)</i> | <i>Surplus élargi des voyageurs en % STD 2002-2005 (2) (3)</i> | <i>Péages RFF en % STD 2002-2005 (2)</i> | <i>Profil de gouvernance TER Région/SNCF</i> |
|---------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------|----------------------------------------------|
| <b>Alsace</b>             | Tendance autoritaire                               | 29,1                                        | 122,1                                                     | 110,1                                                     | 7,9                              | - 40,8                                                            | - 36,8                                                  | 5,3                                                            | 84,5                                     | Contribuable serein                          |
| <b>Centre</b>             | Tendance autoritaire                               | 16,5                                        | 107,8                                                     | 103,8                                                     | 8,8                              | - 61,4                                                            | - 1,6                                                   | 35,1                                                           | 50 ,8                                    | Voyageur roi / Contribuable serein           |
| <b>Limousin</b>           | Fiduciaro-Incitatif                                | 16,7                                        | 109,2                                                     | 105,2                                                     | 5,2                              | - 60,7                                                            | - 6,0                                                   | 26,6                                                           | 58,6                                     | Contribuable serein                          |
| <b>Nord-Pas-de-Calais</b> | Autoritaro-Fiduciaire                              | 23,0                                        | 131,2                                                     | 95,1                                                      | 9,8                              | -55,0                                                             | - 4,5                                                   | 26,8                                                           | 67,8                                     | Voyageur roi                                 |
| <b>Pays de la Loire</b>   | Confiance                                          | 18,9                                        | 117,1                                                     | 118,6                                                     | 7,3                              | - 32,8                                                            | - 31,7                                                  | 9,3                                                            | 65,5                                     | Contribuable serein                          |
| <b>PACA (4)</b>           | Hybride                                            | 22,2                                        | 113,3                                                     | 115,6                                                     | 9,6                              | - 76,8                                                            | 15,8                                                    | 9,1                                                            | 67,3                                     | Un pour Tous                                 |
| <b>Rhône-Alpes</b>        | Autoritaire                                        | 23,4                                        | 112,7                                                     | 123,0                                                     | 6,7                              | - 38,7                                                            | 26,3                                                    | 23,2                                                           | 42,0                                     | Tous gagnants                                |
| <b>Moyenne</b>            | <i>Fiduciaro-Autoritaire</i>                       | <i>22,3</i>                                 | <i>116,2</i>                                              | <i>110,3</i>                                              | <i>7,9</i>                       | <i>- 69,1</i>                                                     | <i>5,4</i>                                              | <i>18,8</i>                                                    | <i>68,7</i>                              | -                                            |

(1) Pour une compréhension plus fine de ces qualifications, voir notre étude (DESMARIS, 2004).

(2) Signe (-) : Avantages cédés ; Signe (+) : Avantages obtenus (3) Surplus élargi des voyageurs : Billets et amortissements des matériels roulant

(4) Pour PACA, période restreinte à 2002-2004.

## Conclusion

Cette étude sur la gouvernance par les Régions du transport collectif de voyageurs, dans le cadre de la loi SRU, conduite par la transposition de la MCS aux comptes SNCF-TER, nous a permis de formuler quelques propositions assez peu mises en avant par la littérature sollicitant d'autres méthodologies.

- 1) A l'inverse de l'hypothèse initiale, dérivée du paradigme standard, le maintien du monopole de l'opérateur ferroviaire historique, ne s'est pas traduit par une capture de rente informationnelle majeure à son avantage. Le coût d'exploitation du train-kilomètre est resté maîtrisé en valeur réelle, la qualité de service, souvent encore inférieure aux objectifs, s'est améliorée, et l'attractivité du TER s'est grandement redressée. Ainsi, le nombre moyen de voyageurs par train est passé de 64,2 en 2002 à 75,3 en 2008. Quant au trafic du TER (fer et route), il est en 2008 de 12,7 milliards de voyageurs-kilomètres, contre 9,1 milliards en 2002, soit une amélioration de presque 40% en six ans.
- 2) Avec la caution de l'Etat, RFF, 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.
- 3) 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-kilomètre réalisé est très généralement restée stable en euros constants et a même baissé dans la plupart des régions expérimentatrices depuis 2002. Néanmoins, dans cette phase initiale de relance du TER, les Régions ont consenti de considérables efforts financiers et cédé d'importants "avantages" au titre de la modernisation du matériel roulant.
- 4) Les voyageurs sont devenus tendanciellement (après RFF), les deuxièmes "gagnants" du "système SNCF-TER", en raison à la fois des politiques tarifaires attractives impulsées par les Régions et de l'intense effort de modernisation des matériels porté par les Régions.
- 5) En arrière plan du modèle économique SNCF-TER, l'étude a révélé une grande disparité de comptes de surplus et donc de profils régionaux de gouvernance. Plusieurs profils sont apparus, du type « Contribuable serein » pour l'Alsace, les Pays de la Loire et le Limousin, « Voyageur-roi » pour le Centre et le NPC, « Un pour tous » pour PACA, et « Tous gagnants » pour Rhône-Alpes. La compréhension des performances obtenues par chaque Région a été seulement esquissée, dans une optique néo-institutionnaliste (WILLIAMSON, 1985), en prenant en compte les interactions entre les arrangements institutionnels spécifiques (les conventions de TER de 2002) et les caractéristiques de l'environnement propre à chaque région. Mais cette démarche resterait à approfondir.
- 6) Le système « SNCF-TER », né de la loi SRU, apparaît enfin traversé par d'intenses dynamiques d'apprentissage organisationnel qui, structurellement, modifient les modes d'organisation et les rapports entre l'Etat, les Régions, la SNCF, RFF et les voyageurs du TER.

Aujourd'hui, certains (HAENEL, 2008) voient dans l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional de voyageurs la fin de l'acte I de la régionalisation ferroviaire en France et la possibilité d'envisager un autre partage du surplus du TER, plus favorable aux AOT, aux

Collectivités publiques et aux voyageurs. L'expérience de ces prochaines années sera particulièrement intéressante pour tester cette hypothèse.

## Bibliographie

ADEME, 2008, *Efficacité énergétique et environnementale des modes de transport*, Synthèse publique, janvier, Paris, 28 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.

BARONE S., 2008a, *Le train des régions, régionalisation des transports collectifs et recomposition de l'action publique*, Thèse de sciences politiques, sous la dir. de E. NEGRIER, Université Montpellier 1, 696 p + annexes.

BARONE S., 2008b, "Régionalisation des transports collectifs : la fabrication d'une réforme « consensuelle » ", *Sociologie du Travail*, Volume 50, Issue 4, octobre-décembre, pp. 471-488.

BAUDRY B., 1995, *L'économie des relations interentreprises*, La Découverte, Repères n° 165, Paris, 125 p.

BAUMSTARK L., MENARD C., ROY W., YVRANDE-BILLON A., 2005, *Modes de gestion et efficacité des opérateurs dans le secteur des transports urbains de personnes*, Rapport du PREDIT, mai, 154 p.

BERGOUIGNOUX J., 2000, *Services publics en réseau : perspective de concurrence et nouvelles régulations*, Rapport du CGP, Documentation française, Paris, 347 p.

BERNARD P., MASSE P., 1969, *Les Dividendes du progrès*, Seuil, Paris, 142 p.

BONNET G., THOME B., HOULES L., CANET A., 2001, *La régionalisation des transports ferroviaires – enseignements de l'expérimentation et perspectives*, Rapport d'études du CERTU, CERTU, ENTPE, Université Lyon 2, 123 p.

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.

CERC, 1969, *Productivité globale et comptes de surplus de la SNCF*, Documents du CERC, n°3/4, 3°-4° trim., Documentation française, Paris, 121 p.

CERC, 1980, *Productivité globale et comptes de surplus*, Documents du CERC, n°55/56, 3°-4° trim., Documentation française, Paris, 218 p.

COUR DES COMPTES, 2008, *Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine*, Rapport public thématique, Documentation française, Paris, 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, Documentation française, Paris, 150 p.

CROZET Y., 2001, "Réformes et concurrence dans le transport ferroviaire européen", *Annales des Mines*, février, pp. 27-34.

CROZET Y., 2002, "Quelle pertinence du transport ferroviaire pour la mobilité quotidienne dans les zones peu denses ?", Communication au XXXVIIIème colloque de l'ASRDLF, 21-23 août 2002, Trois-Rivières, Québec.

DAEI/SES-INSEE, 2004, "Transports collectifs régionaux de voyageurs : mise en valeur des résultats obtenus par rapport aux moyens financiers publics engagés", in *Les comptes des transports en 2003*, Paris, pp. 233-245.

DEHORNOY J. et alii., 2007, *La tarification du réseau ferré*, Rapport du Conseil général des ponts et chaussées, Paris, 162 p.

DESMARIS C., 2004, "La régionalisation ferroviaire : architecture conventionnelle et modes de gouvernance", *Transports*, n°424, mars-avril, pp. 104-115.

DESMARIS C., 2010a, *Le transport ferroviaire régional de voyageurs en France : à la lumière de la théorie néo-institutionnaliste et des comptes de surplus*, Thèse de sciences économiques, sous la dir. de Y. CROZET, Université Lyon 2, 438 p. + annexes.

DESMARIS C., 2010b, "La régionalisation ferroviaire en France : une première évaluation par la méthode des comptes de surplus", *Revue d'Economie Industrielle*, n°131, 3° trim., pp. 69-104.

DGCL, *Les comptes des régions*, site du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales :

<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/workspaces/members/desl/documents/finances/>

ERRAC, 2006, *Suburban and Regional Railways Landscape in Europe*, october, Brussels, 30 p.

FAIVRE D'ARCIER B., 2002, "Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire", *Transports*, n° 416, novembre-décembre, pp. 389-397.

FAURE A., 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, Arcueil, 152 p.

GARCIA O., 2005, "Comptes de surplus du système ferroviaire français 1983-1999", Working Paper, LET, Université Lyon 2, 24 p.

GART, 2007, *Annuaire de la tarification des transports publics régionaux*, GART, Paris, 47 p.

GATHON H.-J. et PERELMAN S., 1989, "Etude comparative des performances des sociétés de chemins de fer", *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, n°60, pp. 60-80.

GAUTHIER L., 2003, "L'accès des tiers au réseau ferroviaire français", *Actualité Juridique - Droit Administratif*, n°27, 25 août, pp. 1441-1445.

GAUTHIER-LESCOP L., LEVEQUE J., 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.

GEFFROY Y. et ali., 1994, *La productivité globale dans les services publics. Mesurer pour décider*, CERC, Documentation française, Paris, 140 p.

GUIHÉRY L., 2005, "Régionalisation ferroviaire et conventions régions-SNCF : quels enjeux et quelles perspectives ?", *Pouvoirs Locaux*, n°55/III, pp. 55-60.

HAENEL H., 1993, *Rapport relatif à l'avenir de la SNCF*, Commission d'enquête sur la SNCF, n°235, 2 juin, Sénat, Paris, 271 p.

- HAENEL H., 2008, *Ecrire l'acte II de la révolution ferroviaire régionale*, Rapport au Premier Ministre, 26 octobre, Documentation Française, Paris, 63 p.
- HARMEY C., HEMAT C., 1985, "La méthode des surplus de productivité globale. Son application à la SNCF.", *Revue Générale des Chemins de Fer*, pp. 651-656.
- KESSIDES I. N., WILLIG R. D., 1995, *Restructuring Regulation of the Rail Industry for the Public Interest*, Washington DC, World Bank, 45 p.
- LEVEQUE J., 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 J., SEGURET S., 2007, "Les contributions publiques au financement des systèmes ferroviaires en France et en Allemagne", *Transports*, n°444, juillet-août, pp. 221-231.
- MALO J.-L., 1989, "Comptes de surplus", in *Encyclopédie de gestion*, Économica, Paris, pp. 463-487.
- MORVAN Y., 1991, *Fondements d'économie industrielle*, Economica, Gestion, Paris, 639 p.
- NERA, 2004, *Study of the Financing and Public Budget Contributions to Railways*, Final report for the European Commission, January, London, 118 p.
- OLLIVIER-TRIGALO M. (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, 152 p.
- PERCHERON D., 2004, "Le NPC, région pionnière pour le transport collectif ferroviaire", *Revue Générale des Chemins de Fer*, janvier, pp. 39-45.
- RICHARDSON G. B., 1972, "The Organization of Industry", *Economic Journal*, n°82, septembre, pp. 883-896.
- MINISTERE DES TRANSPORTS, 2005, *Audit sur l'état du réseau ferré national français*, ss. la dir. et la coordination des professeurs R. RIVIER et Y. PUTALLAZ, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, 30 p.
- SETRA, 2009, "Le transport ferroviaire de voyageurs sur le réseau ferré national français – Exploration d'un système complexe", *Synthèse des connaissances*, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer, septembre, 94 p.
- STEINMETZ C., 2004, "Le conventionnement, un outil au service de la régionalisation ferroviaire", *Revue Générale des Chemins de Fer*, janvier, pp. 47-56.
- WILLIAMSON O. E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, Free Press (1994, *Les institutions de l'économie*, InterEditions, Paris, 404 p.).
- ZEMBRI P., 1997, "L'émergence des réseaux ferroviaires régionaux en France : quand un territoire institutionnel modifié s'impose au territoire fonctionnel", *Flux*, n° 29, juillet-septembre, pp. 25-40.
- ZEMBRI P., 2005, "Régions, Etat, SNCF : vers une nouvelle crise de confiance ?", *Pouvoirs Locaux*, n°66/III, pp. 61-64.

## Notes

---

<sup>1</sup> Ces calculs sont effectués sur la base des seules régions concernées par le TER, à savoir 20 régions (les 22 régions métropolitaines, sauf l'Ile-de-France et la Corse).

<sup>2</sup> Pour une présentation de l'histoire de la régionalisation ferroviaire, dans une optique de sciences politiques, cf. BARONE, 2008b.

<sup>3</sup> Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU), JORF du 14 décembre 2000.

<sup>4</sup> Le règlement 1370/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 est relatif aux obligations de service public de transport de voyageurs par chemins de fer et par route. Il est dit règlement OSP.

<sup>5</sup> Loi 82-1153 du 30 décembre 1982 d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI), JORF du 31 décembre 1982.

<sup>6</sup> En vertu de la loi dite ORTF, loi 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, JORF du 9 décembre 2009.

<sup>7</sup> Ces sept régions sont celles qui ont expérimenté le rôle d'AOT (dès 1997 pour six d'entre elles, en 1999 pour le Limousin). Cette d'expérimentation avait été voulue par le Législateur dans l'espoir de conduire à un renouveau du TER, alors en crise (HAENEL, 1993). L'expérience ayant été jugée concluante (BONNET et *alii.*), la loi SRU vient en étendre le principe aux 20 des 22 régions françaises métropolitaines.

<sup>8</sup> Nous aurions souhaité travailler sur une période plus longue, mais cela n'a pas été possible en raison des difficultés rencontrées pour obtenir les informations nécessaires à l'application de la MCS.

<sup>9</sup> Voir LEVEQUE (2005).

<sup>10</sup> L'analyse du partage du risque commercial n'est guère facilitée par les informations disponibles. Ainsi, les rares articles sur le sujet publiés dans les revues ferroviaires (STEINMETZ, 2004), ou la présentation faite dans les conventions TER, affirment que le risque industriel est intégralement supporté par l'exploitant. Voir l'analyse faite par C. DESMARIS (2010a, pp. 177-179).

<sup>11</sup> DESMARIS (2010a, p. 161).

<sup>12</sup> Pour une présentation de la MCS, voir notamment CERC (1969, 1980), MALO (1989) ou encore MORVAN (1991).

<sup>13</sup> Nous rappellerons que le taux de STD est le rapport entre le total du compte de surplus, le STD, et la valeur des produits du compte d'exploitation du premier exercice.

<sup>14</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 à 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.

<sup>15</sup> Le CERC 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 avantages positifs ou la somme des désavantages" (CERC, 1980, pp. 24-25).

<sup>16</sup> Le service Gestion de la Direction du Transport Public (DTP) de la SNCF a accepté de nous communiquer les séries de Tkm et de Vok. Pour le nombre de caisses et d'autres paramètres, nous avons obtenu du service économique du Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART), une enquête auprès des Régions.

---

<sup>17</sup> Dans notre étude (DESMARIS, 2010a), nous avons testé d'autres hypothèses, notamment celles qui veut que l'augmentation des bonus nets de pénalités et malus perçue par la SNCF en tant qu'opérateur, profite *in fine* aux voyageurs en améliorant son utilité ; et inversement.

<sup>18</sup> Pour une présentation plus détaillée des résultats de cette étude, voir DESMARIS (2010b).

<sup>19</sup> Cela se traduira provisoirement 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. Ce principe de tarification au coût complet du réseau (intégrant les charges d'exploitation courantes, les amortissements économiques et la rémunération du capital) a été depuis posé comme une règle fondamentale reconnue par le Contrat de performance signé entre RFF et l'Etat le 3 novembre 2008.

<sup>20</sup> Après un début de conventionnement marqué par une hausse, les deux Régions étudiées sur la totalité de leur convention, le NPC et Rhône-Alpes, ont toutes deux confirmé cette baisse du prix de la subvention d'exploitation TER par Tkm réalisé, hors péages, avec respectivement -5,9% et -6,8%.

<sup>21</sup> Pour plus d'informations sur l'activité et les performances de chaque région en matière de TER, voir le palmarès publié par *Ville et Transports Magazine* chaque fin d'année.

<sup>22</sup> Les conventions SNCF-TER distinguent deux catégories de charges d'exploitation : les charges dites C1, censées être maîtrisables par la SNCF, sont forfaitisées ; les autres charges d'exploitation sont refacturées aux Régions, à l'euro.

<sup>23</sup> Le géographe P. ZEMBRI (1997) observait que la régionalisation ferroviaire ne se limite pas à un simple transfert de compétences, mais opère un découpage et un transfert aux Régions de réseaux, dont la territorialité et la cohérence, bien antérieures à la création des Régions elles-mêmes, ignorent les logiques propres à ces dernières et leur posent parfois problème. De ce point de vue, le réseau du TER Alsace est, par sa morphologie même, un des réseaux régionaux les plus cohérents.

<sup>24</sup> Certains observateurs vont jusqu'à écrire, qu'en Alsace, "l'aménagement du territoire y constitue une sorte de domaine matriciel de l'ensemble des actions de la Région." (OLLIVIER-TRIGALO et *alii.*, 2007, p. 143).

<sup>25</sup> La raison tient explicitement au paysage géopolitique : l'Alsace est la seule Région dont le Conseil régional soit actuellement majoritairement « à droite ». En outre, sa proximité avec l'Allemagne la rend familière à ce nouvel environnement concurrentiel.

<sup>26</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 amorcé pendant la période d'expérimentation de la régionalisation.

<sup>27</sup> Cette volonté résulte probablement de plusieurs données objectives : le faible coût du fonctionnement du TER en termes de subvention dans cette région qui permet à l'AOT de dégager des fonds pour l'investissement et l'importance des distances moyennes parcourues. L'essentiel du trafic se faisant en direction de Paris.

<sup>28</sup> LEVEQUE (2005) constatait que le TER le plus efficient en France était, en 1998, celui de la région Centre. 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).

<sup>29</sup> En la matière, l'AOT se veut particulièrement exigeante avec l'opérateur ferroviaire, comme l'atteste l'écriture de sa convention TER de 2002 qui, selon notre méthodologie, s'inscrit principalement dans le registre de l'autorité (DESMARIS, 2004).

<sup>30</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 nous ont fortement conforté dans ce choix.

<sup>31</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'AOT 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>32</sup> Pour plus de précisions sur la nature de la convention du TER du Limousin, voir DESMARIS (2004 ; 2010a).

<sup>33</sup> Il importe de souligner qu'à l'inverse, la région NPC avait maintenu quasiment stable l'offre kilométrique de service TER pendant la période d'expérimentation, alors qu'en moyenne les Régions expérimentatrices avaient connu une hausse de 25% des trains-kilomètres. Cette hausse récente vient donc compenser un retard en la matière.

<sup>34</sup> Le prix moyen des billets de TER par voyageur-kilomètre est, en NPC, le plus faible de notre échantillon, et de très loin. Ce fait, qui atteste du caractère volontariste de la politique tarifaire conduite par la région NPC, conforte notre qualification de la gouvernance du TER de la région NPC en termes de « voyageurs roi ».

<sup>35</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>36</sup> Les PDL avaient particulièrement redynamisé l'offre de TER pendant la période d'expérimentation, avec une augmentation de plus de 36,4% 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 métropolitaines, 1,4% (FAIVRE D'ARCIER, 2002, p. 392).

<sup>37</sup> Cette proposition est corroborée par notre calcul de l'élasticité demande/offre qui était la plus élevée de toutes les régions expérimentatrices pendant la période d'expérimentation (1,7 entre 1996 et 2001).

<sup>38</sup> Notre analyse des comptes SNCF-TER de cette Région restera partielle en raison des difficultés opposées par notre contact à sa Direction Transport à nous communiquer des données fiables et exhaustives.

<sup>39</sup> Nous relevons que le risque industriel supporté par la SNCF était généreusement compensé par une rémunération qui croît avec le temps, passant de 3,2% des charges C1 en 2002 à 3,7% en 2005. Seule la convention du TER de Rhône-Alpes allait dans le même sens, mais avec des valeurs moindres (DESMARIS, 2004).

<sup>40</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).

<sup>41</sup> Cette stabilisation du coût réel des charges d'exploitation associée à une forte augmentation de l'offre de service s'explique par une évolution particulièrement bien maîtrisée du coût de l'offre marginale. Il faut d'ailleurs souligner combien cet objectif était d'ailleurs finement encadré par des clauses contractuelles particulières. Cet objectif visait probablement à répondre au fait qu'initialement le coût réel des charges d'exploitation SNCF-TER était en Rhône-Alpes parmi les plus élevées de France.