



HAL
open science

Régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs : l'intrusion des problématiques fédérales dans l'économie des transports Une perspective franco-allemande

Laurent Guihéry, Marc Pérez

► To cite this version:

Laurent Guihéry, Marc Pérez. Régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs : l'intrusion des problématiques fédérales dans l'économie des transports Une perspective franco-allemande. *Les Cahiers Scientifiques du Transport / Scientific Papers in Transportation*, 1998, 33 | 1998, pp.147-180. 10.46298/cst.11965 . halshs-01359313

HAL Id: halshs-01359313

<https://shs.hal.science/halshs-01359313v1>

Submitted on 2 Sep 2016

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

**REGIONALISATION DU TRANSPORT FERROVIAIRE
REGIONAL DE VOYAGEURS.
L'INTRUSION DES PROBLEMATIQUES FEDERALES
DANS L'ECONOMIE DES TRANSPORTS -
UNE PERSPECTIVE FRANCO-ALLEMANDE**

LAURENT GUIHERY

LET

UNIVERSITE LUMIERE LYON 2,
ENTPE, CNRS

MARC PEREZ

TRANSPORT TECHNOLOGIE-CONSULT

INTRODUCTION

Face aux problématiques liées à la "grande vitesse ferroviaire", très appréciées des chercheurs, peu de travaux, en France, ont décidé de partir d'une approche régionale des réseaux ferrés de transports. Cette vision française très centralisée et radialisée des réseaux de transport, avec une priorité donnée à la grande vitesse, aurait-elle une influence dans cette désaffection manifeste pour le transport ferroviaire régional ? De ce point de vue, F. PLASSARD (1994) résume très bien notre problématique : "Il ne serait pas admissible que le temps économisé, à un coût élevé pour la

collectivité, soit gaspillé dans l'inefficacité des transports complémentaires. (...). Il existe vraisemblablement dans bien des réseaux régionaux des gisements de productivité considérables que la fièvre du T.G.V. peut faire juger aujourd'hui inexploitable".

Les perspectives de "renouveau régional et urbain" passent alors inévitablement, semble-t-il, par une mise en valeur de ces "gisements de productivité considérables" que représentent les réseaux ferroviaires régionaux. Tel est en substance l'objectif de cette contribution qui milite pour une profonde mutation de l'institution ferroviaire dans le sens d'une meilleure prise en compte, par le ou les opérateurs ferroviaires, des préférences régionales des citoyens. Fort de cet objectif, notre analyse s'intéressera donc à un des volets de la réforme de structure du transport ferroviaire, la régionalisation de l'activité du transport ferroviaire régional de voyageurs. Dans un premier temps, nous tenterons de préciser les orientations de la Régionalisation en Allemagne et de présenter ses premiers résultats, puisque cette réforme est en vigueur depuis 1996. En écho à l'expérience allemande, nous nous interrogerons sur les perspectives de l'expérimentation en France, qui, pour six régions, débute dès 1997.

Dans un deuxième temps, notre analyse investira le champ théorique en tentant de préciser les arguments qui militent pour une régionalisation des services ferroviaires régionaux. Pour cela, nous tenterons de proposer une grille de lecture "fédérale" -inspirée des enseignements de la théorie du "fédéralisme fiscal" (OATES, 1972) - qui pourrait justifier un processus de régionalisation de cette activité, c'est à dire le transfert de la compétence, d'organisation mais aussi de financement, pour le transport ferroviaire régional, vers l'échelon régional voire local. Cette perspective "fédérale" ouvre la voie à de nouvelles pistes pour l'économie des transports, peu touchée jusqu'alors par les problématiques liées à la décentralisation, car elle pointe le doigt, outre la question du financement de cette compétence, sur les inévitables problèmes de coordination, de coopération et de contrôle qui surviennent entre les différents niveaux de pouvoir. La perspective d'une régionalisation des services ferroviaires régionaux pose d'ailleurs, en France, la question de la coordination entre les autorités organisatrices de transports urbains et les services de bus mis en place par les Conseils Généraux. La création, chez certains *Länder*, de "*Zweckverbände*" ou groupements d'intérêts, qui concentrent sur une zone géographique donnée une vaste compétence de financement et d'organisation de l'offre globale de transport, apporte-t-elle une réponse à ce problème de coordination entre les acteurs fédéraux impliqués dans la politique des transports ?

1. LA CRISE DE L'INSTITUTION FERROVIAIRE ET L'URGENCE D'UNE PRISE EN COMPTE DES RESEAUX REGIONAUX, EN ALLEMAGNE COMME EN FRANCE

1.1. LA CRISE DE L'ORGANISATION MONOPOLISTIQUE DANS LE SECTEUR FERROVIAIRE

L'analyse économique a très tôt considéré que le secteur ferroviaire pouvait être considéré comme un exemple typique de monopole naturel, ce qui a conduit à l'émergence d'une institution unique, contrôlée, de manière réglementaire, par la puissance publique. Le secteur ferroviaire possède en effet toutes les caractéristiques du monopole naturel : activité à rendement croissant issue de larges indivisibilités, apparaissant à la fois d'un point de vue "fonctionnel" - coordination des activités entre l'amont et l'aval de la production de bien - et des indivisibilités "techniques" - intégration et continuité du réseau, importance des installations - (BAUMSTARK, 1997). Ce secteur ferroviaire est de surcroît caractérisé par de nombreux effets d'échelle, qui, tout en élargissant le choix des services proposés, en limitent les coûts. Enfin, ce secteur induit, en termes d'investissements, de nombreuses irréversibilités et produit de nombreux effets externes de réseau (BAUMSTARK, 1997).

Les éléments précédents nous poussent alors à considérer que le secteur ferroviaire est un exemple caractéristique d'une situation de "*market failure*", pour laquelle une réponse intégrée de type monopolistique et réglementée peut être avancée. Or, il apparaît aujourd'hui que ce type de régulation se trouve en crise. Cette crise de l'institution ferroviaire existe à trois niveaux :

- Tout d'abord, l'efficacité d'une régulation monopolistique ne trouve une justification théorique que sur une partie du monopole, principalement l'infrastructure et le réseau ferré. Il s'agit donc d'appréhender le réseau séparément de l'activité ferroviaire, comme l'enjoignent les directives européennes.
- De plus, se pose la question d'une mise en perspective des avantages bien réels d'une telle organisation intégrée avec les désavantages qu'elle est aussi susceptible d'occasionner.
- Enfin, une régulation monopolistique est loin, semble-t-il, d'apporter toutes les garanties concernant la prise en compte des préférences et des attentes des clients. Certaines dispositions des réformes engagées visent donc à favoriser la prise en compte des préférences régionales des agents dans un mouvement d'intégration *vers le bas*, par une régionalisation du transport régional ferroviaire de voyageurs, en

confiant cette compétence, sur le plan du financement comme de l'organisation des plans de transport et de la tarification, à l'échelon régional, voire à l'échelon local. A cette intégration vers le bas répond un autre défi qui concerne, dans un sens plus européen cette fois-ci, un mouvement d'intégration *vers le haut*, l'interconnexion des réseaux nationaux européens entre eux et la chute de certains liens manquants dans le cadre des "*Trans-European-Networks*" (T.E.N.). De ce côté, les projets retenus se heurtent à des difficultés financières des Etats membres engagés dans une course contre la montre pour rejoindre l'union monétaire dans le cadre des critères fixés par le Traité de Maastricht.

Les réformes en cours visent au bout du compte à remettre en cause une vision homogène et compacte de l'activité ferroviaire dans l'objectif de réintroduire des mécanismes concurrentiels par l'arrivée de nouveaux opérateurs. Cette ouverture de l'activité ferroviaire à la concurrence a d'ailleurs nécessité la mise en place de nouvelles règles pour la tarification d'usage de l'infrastructure ferroviaire, s'orientant vers des choix de tarification de l'infrastructure plus transparents et explicites qui rompent avec une pratique très implicite qui fonctionnait jusqu'alors. Une des perspectives de la réforme ferroviaire à plus long terme peut s'orienter aussi, comme c'est le cas en Allemagne, vers la privatisation de l'opérateur national, mais cela n'est pas indispensable. Les opérateurs nationaux de chemins de fer devront, de toute façon, faire face, d'une part, à une concurrence externe avec le secteur routier mais aussi, d'autre part, à une concurrence interne face aux autres opérateurs.

Face à ces mutations, la difficulté consiste à introduire ces mécanismes concurrentiels sans remettre en cause les avantages d'une structure intégrée, en termes de réseau, de sa continuité, des contraintes de sécurité et de normes, d'entretien et de pérennité. Notre contribution se concentrera sur le volet régional de la réforme ferroviaire et tentera de préciser, d'une manière pragmatique et théorique, les implications de telles orientations sur le transport ferroviaire régional.

1.2. QUELLE DEFINITION ET QUELLE FRONTIERE POUR LE TRANSPORT FERROVIAIRE REGIONAL ?

L'impact des choix précédents et l'introduction de mécanismes concurrentiels par l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le réseau devraient bouleverser la pratique ferroviaire traditionnelle dans les régions. Si ces impacts sont évidents du côté de l'activité ferroviaire, le réseau ne sera pas épargné par cette profonde mutation de l'institution ferroviaire. Deux grandes tendances – hiérarchisation et interconnexions - devraient, semble-il,

être observées et mettre en lumière le rôle central du transport ferroviaire régional comme articulation entre les grands réseaux, à grande vitesse en particulier, et les régions. Ces tendances ont aussi le mérite de préciser la définition et les frontières de l'activité "transport ferroviaire régional" :

1) Concernant la régionalisation des réseaux régionaux, cette approche renvoie alors inévitablement à une hiérarchisation des réseaux de transport, dans lesquels les infrastructures s'emboîtent et se "chevauchent" dans l'espace (BLUM, 1994). Le concept d'infrastructure ne constitue donc pas un concept pertinent pour l'approche en termes de réseaux hiérarchisés. De façon moins évidente et à l'exception de la grande vitesse, la vitesse ne saurait aussi constituer, en particulier pour le transport ferroviaire, un critère pour l'appréhension des réseaux de transport. Les progrès technologiques récents ont réduit sensiblement les écarts au sein même de l'offre ferroviaire. Même si les arrêts fréquents réduisent nettement la vitesse moyenne, force est de constater que l'intégration de nouvelles technologies ferroviaires en transport régional, par exemple la technologie pendulaire mise en service à la D.B.A.G., a permis de redresser sensiblement la vitesse moyenne. C'est beaucoup plus à une logique en termes de temps de parcours et de distance qu'il faut se référer. D'ailleurs, le critère retenu en Allemagne pour une définition du transport régional - distance de 50 kilomètres ou moins d'une heure de trajet du centre- renvoie bien aux concepts de temps de parcours et de distance précédemment énoncés. De manière générale, quatre grands types de réseau peuvent être observés :

- Réseaux de transport collectifs (*niveau inférieur*)
- Réseaux de transport régional ou réseau secondaire (*niveau intermédiaire 1*)
- Réseaux nationaux grandes lignes (*niveau intermédiaire 2*)
- Réseaux ferroviaires à très grande vitesse nationaux (*niveau supérieur*) et réseaux à grande vitesse internationaux, de type TEN¹ (*niveau supérieur*)

2) Cette hiérarchisation des réseaux ferrés ne doit cependant pas laisser dans l'ombre l'importance des interconnexions qui doivent intervenir entre les réseaux : la question vitale pour l'essor des réseaux intermédiaires, en

¹ Dans la perspective d'une poursuite des programmes de T.E.N ! Il est intéressant de remarquer que les réseaux nationaux à très grande vitesse ferroviaire coïncident malheureusement encore peu avec les réseaux internationaux, ces derniers étant, à l'heure actuelle en Europe, largement sous-optimaux. A l'inverse la nette uniformité des réseaux routiers internationaux et nationaux a permis un essor continu du trafic routier transfrontalier et, plus largement, international.

particulier ferroviaires, réside dans le lien - A. BONNAFOUS (1993) parle "d'arrimage" - avec les grands réseaux². On peut observer que les points d'accès à ces grands réseaux de transport forment sur l'espace un semis de point relativement dispersés. L'efficacité des interconnexions avec le réseau principal constitue donc un élément déterminant pour le succès du transport régional. Le concept d'interconnexion - ou "d'arrimage"- implique une réflexion sur l'offre de transport régional. La mise en place d'un plan de transport intégrateur pourrait constituer un premier pas vers un schéma régional de transport efficient. Les objectifs pour un "plan-cadencé-type" sont simples :

- accessibilité ferroviaire et routière de l'ensemble des points du réseau : une synergie doit être trouvée entre le réseau routier (bus) et le réseau ferroviaire (tramway, métro, R.E.R) qui deviennent complémentaires. En France, cette synergie a bien du mal à être réalisée car les Départements, responsables des bus, n'ont pas toujours les choix stratégiques des régions, qui gèrent, ou géreront si la régionalisation prend corps, le transport ferroviaire régional, lequel doit aussi s'interconnecter à la grande vitesse (ou aux grandes lignes).
- service continu toute la journée et toute la semaine.
- tracé fixe et précis des lignes.
- cadencement horaire de l'offre de transport : une heure fixe doit être trouvée pour tout point du réseau (régularité horaire de l'offre de transport - "*Integral Taktverkehr*"). Le plan de transport doit favoriser un apprentissage des horaires par les usagers.
- Correspondance assurée de façon rapide et générale pour l'ensemble du réseau, en particulier avec les réseaux à grande vitesse.

² A. BONNAFOUS (1993) insiste sur cette logique d'interconnexion : "Si le problème des réseaux secondaires est aujourd'hui posé, c'est en regard du développement des grands réseaux européens dont on a l'impression qu'ils contribuent à un espace plus concentré et, surtout, plus dualisé : d'une part, les zones à forte accessibilité autoroutière, ferroviaire et aérienne, d'autre part, des zones éloignées de ces réseaux rapides et dont on peut craindre qu'elles restent évincées des grands axes de développement. Le problème des réseaux secondaires et de l'intégration des chaînes de transport devient alors un problème d'arrimage aux portes d'entrée des grands réseaux. Il ne peut être traité sans que soient prises en compte les grandes tendances de nos systèmes de transport."

1.3. QUEL ETAT DES LIEUX POUR LE TRANSPORT FERROVIAIRE REGIONAL EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE³

En France, la grande vitesse fascine ! A l'inverse, le transport ferroviaire régional suscite beaucoup moins d'intérêt. En Allemagne, au contraire, le transport ferroviaire régional a connu ces dernières années un vif regain d'intérêt face à la congestion croissante des réseaux routiers et autoroutiers. Pourtant, dans ces deux pays, son rôle n'est pas négligeable puisqu'il transporte, en France, 60 % des voyageurs en 1991, soit 195 millions de voyageurs, contre 1,4 milliards en Allemagne (FOURNIER, 1993). Son chiffre d'affaires s'élève, en 1991, à 14,4 milliards de FF en 1991 contre 11 milliards de DM pour la DB (soit 36 milliards de FF), soit 26 % environ du chiffre d'affaires de la S.N.C.F.⁴ contre 40 % pour la D.B.A.G.. Il représente néanmoins 15 % des voyageurs.km (soit 7,8 milliards de voy.km contre 23,3 milliards en Allemagne). En excluant la région parisienne, cela représente 44 % de l'offre voyageurs (128 millions de km.train et de km.car). Concernant l'activité T.E.R., son chiffre d'affaires s'élève à 7 milliards de FF en 1991, soit un tiers des recettes grandes lignes ou l'équivalent des recettes en région parisienne.

1.4. UN INTERET CROISSANT POUR L'ENJEU DES TRANSPORTS FERROVIAIRES REGIONAUX

Avec un peu d'avance sur la France, l'Allemagne, confrontée à l'unité allemande et à l'explosion de la mobilité individuelle entre ses parties occidentale et orientale, a initié une vaste réforme de fond de l'institution ferroviaire au nom de choix stratégiques compréhensibles: la forte densité de population (plus de 200 hb/km²), la saturation des réseaux urbains, péri-urbains et autoroutiers⁵, la forte sensibilité de l'opinion publique vis à vis des atteintes à l'environnement, en particulier due au transport routier, la

³ Une rapide comparaison France – Allemagne pour 1995 : réseaux : DB :41 573 km / SNCF :32 275 km ; Effectif : DB :294 844 / SNCF :185 690 ; Trafic en millions de voyageurs : DB :1330 / SNCF :740 / Trafic fret (tonnes) : DB :302 / SNCF :125 ; Chiffre d'affaires (en milliards de FF) : DB :101 / SNCF :51 ; Résultat (en milliards de FF) : DB :0,6 / SNCF :- 16.

⁴ De ces 26 %, 14 % concernent l'Ile de France et 12 % les services régionaux de voyageurs de province (FOURNIER, 1993).

⁵ Le réseau autoroutier allemand se caractérise par un niveau de congestion très élevé qui rend quasiment impossible une estimation du temps de parcours sur de longues distances. En 1990 25 % des kilomètres d'autoroutes allemandes connaissent un trafic compris entre 50 000 et 70 000 véhicules.jour contre seulement 11 % en 1985.

limitation politique d'une extension des infrastructures existantes⁶ ont facilité cette prise de conscience et ont motivé ce basculement vers une politique active des transports publics, dans un pays marqué jusque là par une forte influence de l'industrie routière et automobile, pilier de l'économie et de la société allemande. Le transport ferroviaire de voyageurs peut apparaître aujourd'hui comme une alternative crédible à l'extension de la mobilité individuelle. Il est donc indispensable de lui donner, dès à présent, les moyens de son succès. C'est en substance le discours tenu par le Gouvernement Fédéral, qui a donné la priorité de son action au transport ferroviaire. Le *Bundesverkehrswegeplan* 1992 - le Plan fédéral pour les transports adopté pour 7 ans en 1992 - précise cet engagement : "L'accent sera mis, parmi d'autres, sur l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, sur d'autres mesures visant un attrait accru des transports publics de voyageurs à courte distance, sur l'aménagement des parkings de dissuasion ainsi que sur l'aménagement des installations assurant une régulation des flux de trafic. Le rail jouera un grand rôle dans les efforts entrepris pour surmonter les problèmes de transport. Cet objectif a également été souligné par le Chancelier Fédéral dans sa déclaration gouvernementale du 30 janvier 1991"⁷.

Du côté français, marqué par une tradition plus centralisée, les contraintes pesant sur la politique des transports sont différentes mais tout aussi fortes. Certes, la saturation, à l'exception de la région parisienne, des zones urbaines et péri-urbaines n'est pas comparable à la situation allemande mais les perspectives de développement de la mobilité des véhicules particuliers et les contraintes environnementales et infrastructurelles sont les mêmes. A cela s'ajoute la question du maintien d'une offre ferroviaire dans certaines régions et l'éventualité de son remplacement par des services de bus. Cette réforme fait donc figure de dernière chance pour l'avenir du transport régional ferroviaire, comme le rappelle le Sénateur HAENEL, inspirateur de la réforme dont il avait posé les principes dans sa mission d'étude d'avril 1994 (HAENEL, 1994) : "La réussite du dispositif n'est pas du tout acquise. Et si ça ne marche pas, c'est 8 000 à 10 000 km de lignes capillaires qui disparaîtront". (VIE DU RAIL, 1996:14).

La décentralisation n'a eu lieu dans les transports que de manière partielle - et d'ailleurs problématique comme nous le verrons plus loin. La LOTI a ainsi confié la gestion du transport de voyageurs par bus aux Conseils Généraux,

⁶ On évalue à 8 % la superficie du territoire ouest-allemand couverte par des infrastructures de transport. Les logiques de NIMBY - *Not In My Backyard* - se renforcent, en partie par l'inscription fédérale de l'organisation politique.

⁷ *Bundesverkehrswegeplan*, juillet 1992, introduction, p.3 de la traduction française.

sans toucher au problème du transport ferroviaire. La loi d'Aménagement du Territoire du 5 février 1995 a donné aux schémas régionaux de transport un instrument de politique d'aménagement du territoire et de développement régional, en confiant aux Régions le soin d'élaborer ces schémas. Or, au début 1996, seules quatre Régions disposaient de schémas récents (VIE DU RAIL, 1996). A ce constat s'ajoute, malgré la mise en place de conventions Région-S.N.C.F. pour l'exploitation des services existants, une carence dans les investissements pour le transport régional et les infrastructures ferroviaires régionales. Il a donc été décidé de tenter une régionalisation de cette activité. A partir du premier janvier 1997, elle trouve donc un début de concrétisation avec l'expérimentation de régionalisation du transport ferroviaire, qui devrait en principe durer 3 ans. Face à une situation d'incertitude, qui pèse à la fois sur la contribution financière de l'Etat mais aussi sur l'engagement de la S.N.C.F., six régions participent à cette expérience et bénéficient donc d'un transfert de compétence et de responsabilité en matière de services ferroviaires régionaux : Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Centre, Alsace, Pays de Loire, et enfin la Région Nord-Pas-de-Calais qui bénéficie de garanties particulières, notamment sur le maintien de la tarification sociale et la possibilité de se désengager de l'expérimentation au bout d'un an. Par certaines de ces dispositions, la réforme française se rapproche de la Loi de Régionalisation allemande, mais nous verrons que, en évitant de traiter certains problèmes essentiels, elle n'en présente pas le même caractère achevé et opérationnel. Nous tenterons brièvement de préciser les choix retenus dans les deux pays.

2. LA REGIONALISATION : L'EXPERIENCE ALLEMANDE

La réforme des chemins de fer allemands, initiée en 1994, a profondément bouleversé le paysage ferroviaire outre-Rhin. Elle marque une rupture franche avec la politique des transports traditionnelle en Allemagne, caractérisée jusque-là par une grande prudence face à l'automobile.

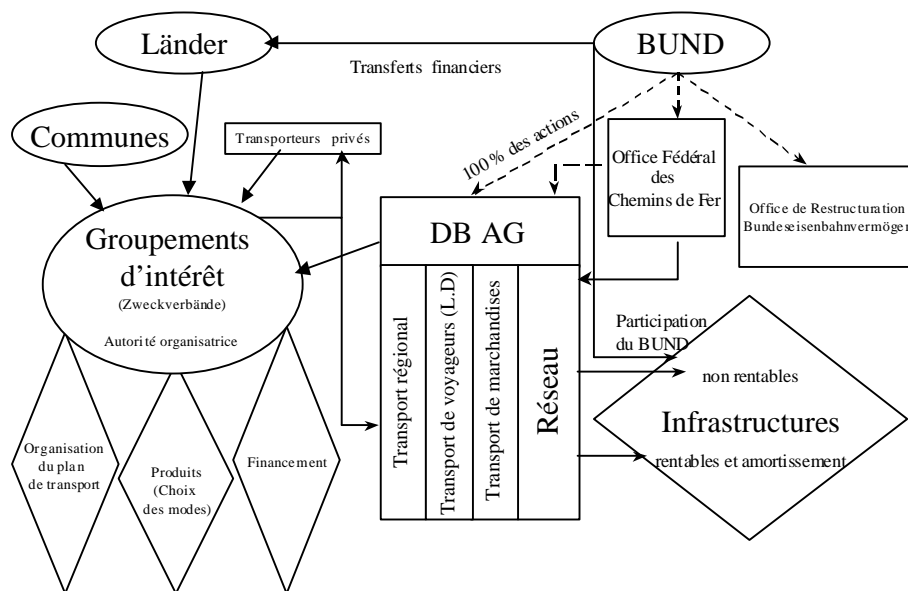
2.1. UNE REFORME DE STRUCTURE INDISPENSABLE ET EXEMPLAIRE

D'une part, en suivant les directives européennes⁸, les pouvoirs publics se sont orientés, par étapes, vers une vaste réforme de structure de la D.B., en s'orientant vers une privatisation partielle, contrôlée et concertée (Figure 1). Le *Bund*, c'est-à-dire le gouvernement fédéral, a d'abord décidé de constituer une société par actions, de statut privé, la D.B.A.G. (A.G. pour "*Aktiengesellschaft*" soit société par actions), dont il détient, pour l'instant, la

⁸ Directives 91/440, 95/18 et 95/19, livre vert sur la tarification de l'usage de l'infrastructure, livre blanc sur les chemins de fer (1996).

totalité des parts. Du point de vue de son organisation, une séparation en quatre secteurs d'activité indépendants a été décidée : *transport régional de voyageurs, transport de voyageurs à longue distance, transport de marchandises, et gestion des infrastructures*. L'objectif final de la réforme est la privatisation de ces quatre secteurs d'activités, en les rendant indépendants les uns des autres. Un Office Fédéral des Chemins de Fer - le *Eisenbahnbundesamt* - a été fondé pour veiller à la nécessaire coordination et aux missions générales des chemins de fer, en particulier pour la sécurité et l'homogénéité du réseau⁹. De plus un organisme fédéral - le *Bundes-eisenbahnvermögen* - est en charge de l'apurement des dettes de la DB - DR, l'ancienne *Reichsbahn* de la R.D.A., et de la gestion des charges de personnels -les retraites -, financières ou immobilières de l'ancienne DB - DR. L'ensemble des dettes a donc été repris par le Gouvernement central qui hérite aussi des charges du personnel à statut de fonctionnaire de l'ancienne D.B. qui peut être alors mis à disposition de la D.B.A.G..

Figure 1 : Représentation schématique de la réforme ferroviaire en Allemagne



⁹ Il est en effet, dans les textes, beaucoup plus facile de procéder à l'ouverture d'une nouvelle ligne qu'à sa fermeture, ce qui nécessite un avis positif de l'Office Fédéral des Chemins de Fer.

D'autre part, pour faire face aux charges sans cesse croissantes du transport ferroviaire régional, il a été décidé, en accord avec les *Länder*, de leur transférer la compétence des activités de transport régional. Cette réforme constitue, en Allemagne, une profonde mutation des institutions ferroviaires et met à jour une organisation pragmatique et dynamique du fédéralisme allemand.

2.2. LA REGIONALISATION : LA NAISSANCE D'UNE INSTITUTION INTEGREE POUR L'ORGANISATION DU TRANSPORT PUBLIC

Pour le transport ferroviaire régional, la D.B. agissait auparavant par délégation du *Bund*. Cette compétence est à partir du 1.01.96 dévolue aux *Länder* qui seront responsables, en termes de financement mais aussi en termes d'organisation, du transport collectif régional, ferroviaire, qu'il soit par autobus, métro ou tramway. Il est laissé aux *Länder* le choix de modèles d'organisation régionale (Syndicat de transports régionaux) ou locale (avec les communes ou communautés de communes par la formation de groupements d'intérêts (*Zweckverbände* ou *Verkehrsverbände*,...)). La Loi autorise en effet un éventuel transfert de compétences vers les communes ou les *Landkreise*. De manière générale, Berlin, Brême, la Hesse, la Rhénanie du Nord-Westphalie et la Rhénanie-Palatinat s'orienteront vers un transfert de compétence du transport régional vers l'échelon communal (via la création de groupements d'intérêts ou "*Zweckverbände*"). Pour les autres *Länder*, l'organisation du transport restera une compétence du *Land*, même si elle devrait évoluer vers un échelon communal. Seuls les *Länder* de Bavière, du Schleswig-Holstein et de Thuringe ne proposent pas, jusqu'à présent, de compétences élargies aux collectivités territoriales. Dans ce cas, il sera difficile de mettre une véritable organisation et une planification du transport du "bas vers le haut".

En fait, les transports collectifs ruraux sont plutôt organisés directement par les *Länder*, alors que pour les régions urbaines, le *Land* intervient par l'intermédiaire de *Verkehrsverbände*, autorités organisatrices couvrant géographiquement de vastes régions urbaines¹⁰. Dans ce dernier cas, le *Land* siège avec les communes ou communautés de communes concernées au sein des *Verkehrsverbände*. Outre l'organisation de l'offre sur les réseaux, les *Verkehrsverbände* assurent également le financement des déficits d'exploitation des différentes entreprises de transport assurant cette offre - très peu de relations couvrent leurs coûts d'exploitation par leurs recettes -

¹⁰ Dont l'existence est plus ancienne que la régionalisation, puisque la première fut créée à Hambourg en 1965. Les *Verkehrsverbände* sont passées sous l'autorité des régions depuis la réforme de régionalisation.

par le biais de contributions budgétaires des *Länder* et communes ou groupement de communes concernées. Afin de répondre aux besoins des usagers et renforcer le transport collectif des régions urbaines comme alternative crédible à l'automobile, les *Verkehrsverbände* ne visent pas moins que d'assurer une intégration toujours plus poussée des horaires et des tarifs de tous les moyens de transport public des régions urbaines : pour cela, un travail d'organisation associant étroitement les exploitants comme la D.B.A.G. mais aussi les transporteurs urbains et d'autocars privés est indispensable. Enfin, dans le cadre du principe de tarification unique, les *Verkehrsverbände* doivent également assurer une redistribution des recettes des titres de transport au *pro rata* des kilomètres offerts par les différents exploitants. La zone d'action des *Verkehrsverbände* dépasse largement le cadre de la compétence territoriale et administrative d'un *Land* et se calque plus sur les bassins d'emplois, en fonction des besoins de mobilité de la population. Ils peuvent ainsi être à cheval sur plusieurs *Länder* : au sein de la "*Zweckverband Rhein-Neckar (ZRN)*" siègent ainsi les *Länder* de Rhénanie-Palatinat, du Hesse et du Bade-Wurtemberg ainsi que les villes de Heidelberg, Mannheim, Ludwigshafen, Worms... Plus au nord, la plus grande autorité organisatrice de région urbaine en Allemagne est aussi à cheval sur les *Länder* de Hesse et de Rhénanie-Palatinat : elle englobe l'ensemble des villes de Francfort, Hanau, Offenbach, Darmstadt, Mayence, Wiesbaden... Ces *Verkehrsverbände* se développent maintenant aussi dans les nouveaux *Länder* : entre Leipzig (*Land* de Saxe) et Halle (*Land* de Saxe-Anhalt), il est désormais possible, depuis ce printemps, d'acheter un abonnement combiné permettant de voyager en train ainsi que sur les deux réseaux bus-tramway de chacune de ces deux villes.

2.3. UN PLAN DE FINANCEMENT A LA CHARGE DU GOUVERNEMENT CENTRAL

L'élément essentiel qui ressort de cette nouvelle organisation réside dans la double compétence des *Länder*, en termes d'organisation comme en termes de financement. Un vaste plan de financement a été établi pour la période allant de 1996, date de l'entrée en vigueur de la Loi de Régionalisation, et 2001. Elle précise que les dotations versées par le Gouvernement Fédéral - 8,7 milliards de DM en 1996 et 12 milliards de DM en 1997 (soit 41 milliards de FF environ, ce qui représente grosso modo dix fois le montant versé en France) - proviendront des recettes liées à l'impôt sur les hydrocarbures et les produits pétroliers ("*Mineralölsteuer*", l'équivalent allemand de notre T.I.P.P. ou taxe intérieure sur les produits pétroliers). L'article 4 de la loi de Restructuration des Chemins de Fer précise de façon très claire que la D.B.A.G. ne reçoit à partir de 1996 plus de compensations directes du Gouvernement Fédéral pour la gestion des services voyageurs régionaux. Les subventions d'exploitation du *Bund* seront versées à chaque

Land qui les attribue en fonction des orientations prises en termes de transport régional. Les *Länder* ont cependant l'obligation d'employer ces transferts du *Bund* à des fins de transport collectif... mais pas uniquement par voie ferrée ! Des services de bus régionaux pourraient ainsi être proposés à la place des trains. La menace pour la D.B.A.G. et le transport ferroviaire est donc bien réelle, d'autant plus qu'elle n'est pas assurée de recevoir, de la part du *Land* ou des autorités locales compétentes, l'entière exécution du transport régional ferroviaire.

2.4. UNE GENERALISATION DES PRATIQUES CONCURRENTIELLES

En effet, l'heure est à la concurrence pour le transport régional, dont le financement, assuré par des transferts du *Bund* aux *Länder*, traduit une réelle incitation des autorités pour son développement, ce qui devrait encore accroître l'intérêt pour ce nouveau marché. Il y a en Allemagne déjà près de 400 sociétés de chemin de fer publiques et privées. La D.B.A.G. exploite près des 2/3 des lignes alors que les autres sociétés exploitent le tiers restant, ce qui renvoie à une situation très différente de la France. Des opérateurs étrangers se voient adjuger l'exploitation de certaines lignes, comme la Compagnie Générale des Eaux (actionnaire de la CFTA) dans la région de Stuttgart, ou un groupe suédois pour des lignes en Bavière. Certaines entreprises de transport public urbain développent des offres à caractère ferroviaire qui viennent concurrencer la D.B. sur son propre réseau, sans parler de l'arrivée de nouveaux opérateurs ferroviaires. Par exemple l'entreprise AVG (*Albtal-Verkehrs-Gesellschaft*) exploitant des tramways péri-urbains de Karlsruhe, développe depuis 1992¹¹ des services de "tramways ferroviaires interconnectés" directs entre les gares régionales et le centre piétonnier de Karlsruhe. Tirant profit des succès de ses services, dont 5 lignes régionales sont sur voies ferroviaires AVG, 5 autres sur voies D.B.A.G., l'AVG exploite désormais plus de 80% des services ferroviaires régionaux desservant Karlsruhe. Cette concurrence est d'ailleurs stimulante pour la D.B.A.G., puisque le succès de l'expérience de Karlsruhe l'a conduite

¹¹ La ligne de *Bretten*, dont le trafic était de 2 000 voy./j. avant 1992 au temps de l'exploitation DB, est aujourd'hui exploitée uniquement par des tramways ferroviaires AVG qui transportent 12 000 voy./j.. Le service d'une journée de semaine est aujourd'hui de 2 tramways omnibus par heure, plus un tramway express semi direct. La ligne de *Bretten* a été prolongée depuis mai 1997 de 26 km jusqu'à *Eppingen*. L'exploitation des services les plus longs se fait désormais par de nouvelles rames tramway avec toilettes et minibar. En 1999, l'ensemble de la ligne *DB Karlsruhe-Heilbronn* de 70 km de long sera desservie exclusivement par les tramways AVG omnibus et semi-directs passant par la zone piétonne de *Karlsruhe*. A terme, avec la réalisation d'une courte section de tramway urbain à *Heilbronn*, c'est une liaison régionale "tramway inter-cité" semi-directe de centre piétonnier à centre piétonnier qui sera offerte.

à accepter de remettre en question le dogmatisme de normes techniques anciennes : la circulation de matériels roulants légers (tramways ou autorails ne respectant plus les normes UIC), faisant l'objet d'une autorisation exceptionnelle entre 1991 et 1996 à Karlsruhe, est désormais autorisée dans toute l'Allemagne. Tirant leçon de l'expérience de Karlsruhe, la D.B.A.G. a ainsi elle-même commandé près de 300 autorails légers dont les coûts d'exploitation sont fortement inférieurs à ceux des matériels classiques pour les lignes régionales à faible trafic.

2.5. UNE OUVERTURE A LA CONCURRENCE SAVAMMENT CONTROLEE PAR LA D.B.A.G, QUI RESTE MAITRE DE LA TARIFICATION D'USAGE DE L'INFRASTRUCTURE

La réforme ferroviaire en Allemagne place la D.B.A.G., pour l'instant, dans la position confortable de prestataire de service ferroviaire et d'opérateur de réseau. A terme, la séparation totale de ces deux activités devrait être prononcée. Mais elle se révèle surtout savamment contrôlée. La tarification du train intervient principalement en fonction de la valeur commerciale du sillon considéré, du poids et de la vitesse du train. Le calcul est établi à partir d'une estimation précise des coûts variables et vise à tarifier l'infrastructure par un prix "proportionnel aux recettes dégagées par train sur cette même ligne" (BOWEN, 1995). Il implique donc des coûts marginaux relativement élevés, ce qui constitue une manière déguisée de protéger la D.B.A.G., qui bénéficierait donc d'une certaine prime d'ancienneté, mais peut aussi conduire à une réduction de l'offre de services ferroviaires. Pour apporter une première réponse à cette critique, la D.B.A.G. a réduit, le 1er janvier 1995, ses prix de 9 %¹².

La tarification "à l'allemande" se révèle en fait un véritable outil de "lock-in" qui institutionnalise, d'une certaine façon, le statu quo en décourageant l'arrivée de nouvelles techniques et limite la marge de manœuvre des nouveaux exploitants. Ainsi le choix d'une tarification appliquée au train et non au wagon, comme c'est par exemple le cas en Suède, limite l'arrivée de nouveaux exploitants sur le réseau. Il est clair que le système actuel privilégie de ce fait l'exploitant principal, c'est-à-dire la D.B.A.G., mais pourrait aussi conduire à une réduction des niveaux de service. En proposant des coûts marginaux d'entrée sur le réseau plutôt élevés, les choix tarifaires décidés par la D.B.A.G. sont caractérisés par une réelle limite de la flexibilité tarifaire et réduisent la marge d'incertitude pour les futurs exploitants en favorisant les engagements à plus long terme et la recherche de partenaires financier et technique. Ils évitent des pratiques à court terme qui

¹² Elle explique cette décision par "le succès du processus de rationalisation" (HAASE, 1996).

pourraient constituer autant d'effets pervers pour la continuité et la qualité du service ferroviaire. De plus, ils limitent le recours à des pratiques concurrentielles destructrices, qui peuvent survenir lorsque, par exemple sur le même sillon, agissant comme un effet d'éviction, une offre régionale peu coûteuse se trouve confrontée à une offre ferroviaire à longue distance plus coûteuse. Enfin, grâce à la Loi de Régionalisation, ils explicitent la pratique inévitable de subventions croisées, qui fonctionnent des lignes rentables vers les dessertes déficitaires, en confiant la mission d'aménagement du territoire et d'uniformité du schéma de transport à l'échelon politique, régional ou local, et non à l'exploitant. Une ouverture incontrôlée du réseau ferré à la concurrence pourrait en effet conduire à la disparition de l'offre ferroviaire pour les lignes non rentables et serait socialement inefficace.

De surcroît, les conditions d'accès au réseau ferré allemand sont assez restrictives. La plus importante d'entre elles concerne l'existence préalable d'une société de transport implantée en R.F.A. (Loi Générale sur les Chemins de Fer, § 14). L'accès au réseau repose sur le principe de la réciprocité, le nouvel opérateur devant, en contrepartie, ouvrir son réseau, s'il en possède un, à la D.B.A.G.. Les entreprises ferroviaires européennes peuvent aussi intervenir comme opérateur sur le réseau ferré allemand, à condition là encore que la règle de la réciprocité s'applique. L'Office Fédéral des Chemins de Fer - *Eisenbahnbundesamt* - est chargé d'évaluer les candidats potentiels et se place comme arbitre en cas de litiges. Il coordonne aussi l'application des normes de sécurité, les autorisations de circuler et les contrôles. Une expérience reconnue dans le transport ferroviaire apparaît, semble-t-il, comme une condition indispensable pour recevoir l'accréditation de l'*Eisenbahnbundesamt*. De plus, si l'accès au réseau reste rigoureusement contrôlé, un retrait du marché, par une fermeture de lignes par exemple, ne semble pas si évident et nécessite l'accord préalable des autorités. De cette façon, les autorités de tutelle souhaitent insister sur l'importance d'un engagement à moyen ou long terme dans l'activité ferroviaire en privilégiant la continuité et la garantie du service sur les objectifs à court terme de stricte rentabilité financière.

Mais la réforme allemande étonne surtout par la grande lisibilité et le caractère très opératoire et pratique des dispositions prises pour tarifier l'usage de l'infrastructure ferroviaire et ouvre même la voie à une tarification flexible. De nombreuses possibilités de remises peuvent être accordées en fonction du nombre de sillons retenus. La D.B.A.G. prévoit même de faire appel à Internet pour faciliter la réservation d'un plan de transport. Le succès de cette entreprise semble bien réel : déjà plus de soixante opérateurs de transport ont investi le réseau ferroviaire de la D.B.A.G. et leur nombre est en nette croissance. Mais c'est dans son caractère contrôlé et équilibré que la

réforme des chemins de fer en Allemagne nous offre ses plus précieux enseignements, en particulier dans l'engagement important des autorités publiques pour le transport régional ferroviaire de voyageurs. Elle ouvre la voie à une "organisation raisonnable" de la concurrence dans l'activité ferroviaire en garantissant une pérennité de cette institution mais en lui donnant les moyens de son succès. Comme certains premiers résultats nous le font déjà sentir, il y a tout lieu de penser que les usagers, en termes de qualité de service et d'offre ferroviaire, seront les principaux bénéficiaires d'une telle réforme. La réforme de structure de la D.B.A.G. porte en effet en Allemagne ses premiers fruits : en 1994, l'entreprise a réalisé un bénéfice de 88 millions de DM (310 millions de FF). Le chiffre d'affaires est en hausse de 2,2 % pour atteindre les 23 milliards de DM (soit environ 80 milliards de FF). Les premiers pas vers la régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs paraissent jusqu'à présent prometteurs.

3. LA REGIONALISATION : L'EXPERIMENTATION FRANÇAISE

La régionalisation des services régionaux de voyageurs de la S.N.C.F. est l'un des deux volets du plan de sauvetage de la S.N.C.F. lancé au début de l'été 1996. L'autre volet concerne la clarification des compétences respectives Etat-S.N.C.F., qui s'est concrétisée par la création de l'établissement public national (Réseau Ferré de France ou RFF) chargé de reprendre la gestion des infrastructures et d'assumer les dettes contractées par la S.N.C.F. pour financer les infrastructures (135 milliards de FF¹³).

3.1. SPECIFICITES FRANÇAISES ET RIGIDITES DE LA S.N.C.F.

Lorsqu'il s'agit d'investir le champ de l'observation régionale, les particularismes français sont forts : d'une part, dans la quasi-totalité des pays développés, les transports ferroviaires sont organisés sur un plan régional, pour le transport de voyageurs¹⁴ mais aussi, dans une moindre mesure, pour le transport de marchandises (BATISSE, 1996). En France, sous la pression de la direction grandes lignes de la S.N.C.F. jusqu'alors toute puissante, l'organisation du transport ferroviaire a gommé l'organisation régionale du transport – absence de comptabilité analytique régionale par exemple - qui prévalait avant la nationalisation, avec des réseaux régionaux forts (Est, Paris-Orléans, Midi...). Cela paraît d'autant plus surprenant que 93 % de tous les déplacements de personnes ont lieu à l'intérieur d'une seule région.

¹³ Soit les deux tiers de l'endettement de la S.N.C.F..

¹⁴ Les réseaux régionaux ont subsisté en Suisse (40% des voies ferrées), en Italie, Espagne et Allemagne (entre 15% et 30% des voies). Même constat aux Etats-Unis et au Japon.

De plus, la simple séparation comptable entre gestion et infrastructure, le refus de la sous-traitance et de l'affermage, qui peuvent apparaître, pour des syndicats redoutant avant tout une remise en cause des statuts, comme une forme de privatisation rampantes, et le retard pris dans la technologie pendulaire tranchent avec les choix de certains de nos voisins européens. La S.N.C.F., intégrée au cœur de ce nouvel espace ferroviaire européen qui se dessine peu à peu, semble parfois se replier sur des "attitudes dogmatiques et systématiques adoptées depuis des décennies" (BATISSE, 1996). Saura-t-elle relever les nouveaux défis qui s'annoncent à l'aube du nouveau millénaire ?

3.2. DES CARENCES DANS LES INVESTISSEMENTS EN MATERIELS ET EN INFRASTRUCTURES

Si le système de conventionnement¹⁵ a permis de maintenir une offre ferroviaire (invention du label TER en 1987), il n'en demeure pas moins que ce système est à bout car il n'inclut pas les investissements en infrastructures, particulièrement négligés au profit des liaisons T.G.V., au même titre que les liaisons interrégionales qui ne rentrent pas dans le cadre de la grande vitesse et du transport régional. Peu à peu, les régions ont été sollicitées par la S.N.C.F. pour participer au financement des liaisons interrégionales de type T.G.V. mais surtout pour rattraper le retard en matière de transport régional : un vaste programme de financement de matériels roulants a été lancé¹⁶ et représente un doublement voire un triplement des efforts des régions dans ce domaine, renforcé par le fait que la S.N.C.F. a fait planer le doute sur le maintien d'une offre régionale et interrégionale sans l'appui financier des Régions. D'autre part, l'Etat reste défaillant dans le financement de nouvelles infrastructures et d'amélioration des liaisons existantes. De plus, le système du conventionnement a renforcé les inégalités entre régions "riches et pauvres", ces dernières n'ayant pu investir pour des améliorations de service ou des extensions d'infrastructures.

3.3. LA MISE A L'ESSAI DE LA REGIONALISATION

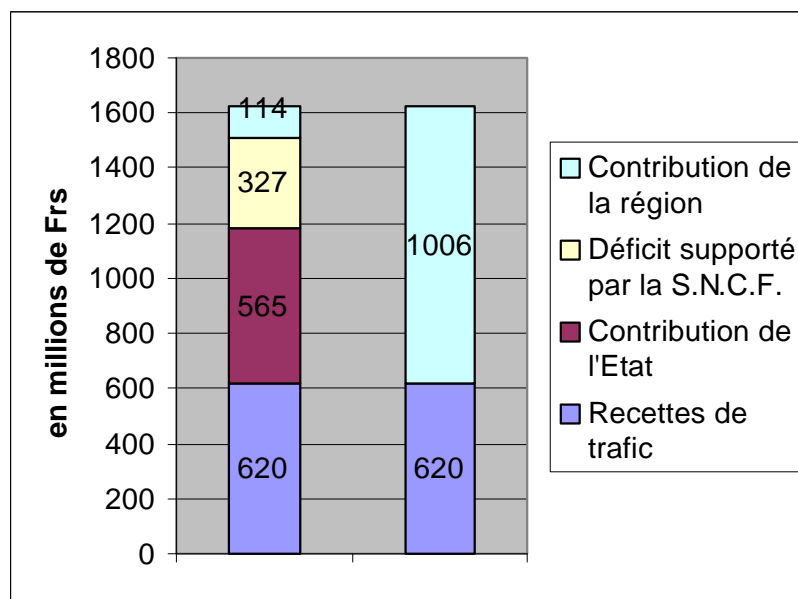
La régionalisation "à la française" se caractérise, pour l'échelon régional, par un double processus de négociation : d'une part, avec l'Etat, pour fixer le montant de la dotation nécessaire pour assurer un transfert de compétences sans transfert de charges et, d'autre part, négociation avec la S.N.C.F. d'une convention du type "Autorité Organisatrice – Exploitant" qui tient compte

¹⁵ Le conventionnement représente 80 % des transports ferroviaires existants dans les régions.

¹⁶ 917 MF pour la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (dont 400 MF de l'Etat) et 850 MF pour Rhône-Alpes.

des spécificités de la S.N.C.F. La nouvelle convention d'expérimentation entre 6 Régions¹⁷ et la S.N.C.F. devrait déboucher dans trois ans sur le transfert par l'Etat vers les Régions de la compétence d'organisation et de financement du service public ferroviaire régional de transports de voyageurs. La Région exerce les compétences d'une Autorité Organisatrice qui définit la politique de services ferroviaires régionaux, la politique de communication, la tarification générale et contrôle la qualité du service. Le Graphe 1, emprunté au compte T.E.R. (Transport Express Régionaux) Rhône-Alpes 1997 résume les enjeux financiers de ce transfert de compétence.

Graphe 1 : Le compte T.E.R. Rhône-Alpes en 1997



Source : Direction Régionale de la S.N.C.F., Lyon

Les Régions ont trois exigences principales face à la régionalisation :

- la transparence des comptes des services régionaux de la S.N.C.F. ;
- l'engagement de l'Etat quant aux infrastructures ;
- le transfert aux Régions de la dotation actuelle de l'Etat à la S.N.C.F. au titre des services régionaux pour un montant de 6 milliards de FF au lieu de 4 milliards de FF.

¹⁷ Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Pays de Loire, Nord-Pas-de-Calais, Centre, Alsace.

Les Régions ont exigé de la part de la S.N.C.F. une plus grande transparence des comptes transports régionaux. La mise en place d'une véritable comptabilité analytique régionale devrait permettre de maîtriser les coûts et recettes des activités régionales et ouvrir la voie à une séparation stricte des activités d'infrastructures et de gestion, qui est, pour le moment, refusée par la S.N.C.F. (BATISSE, 1996). Cette séparation, aujourd'hui en vigueur en Suède ou en Allemagne, pourrait aussi ainsi enfin inciter l'Etat à investir dans les infrastructures, en rendant explicites les lacunes et le retard accumulé jusqu'à maintenant. Les Régions possèdent un droit d'information et de contrôle sur les opérations ferroviaires régionales de la S.N.C.F. et doivent être informées régulièrement de l'évolution des charges et des recettes. Cet élément est un des points fondamentaux de la réforme française, les Régions tentant de réduire au maximum l'incertitude et contrôler l'utilisation et l'impact des dotations régionales. Cette réforme se place aussi dans un cadre de partenariat : la Région associe enfin la S.N.C.F. pour les études relatives aux plans de développement du service ferroviaire. La S.N.C.F. se place donc en situation "d'exploitant-conseil". Elle est, d'un côté, en charge de l'exploitation du service, de la commercialisation du service qu'elle gère et optimise dans le cadre de son autonomie de gestion mais, d'une autre côté, elle fait des propositions en matière d'offre et joue donc le rôle incontournable de société de conseil en transport et de "service instructeur" (Région Rhône-Alpes, 1996). Il est enfin demandé à la S.N.C.F. d'agir de manière "loyale", en "mettant en œuvre les moyens appropriés dans le cadre de son autonomie de gestion" et d'assurer "un service public de qualité" et une "continuité" du service. Elle bénéficie d'un certain nombre d'incitations, tout d'abord en partageant le risque "recettes" avec la Région et en assurant un équilibre de ses comptes. Redevable vis-à-vis de la Région, elle est aussi incitée à maîtriser ses charges et peut même bénéficier d'une marge : la Région Rhône-Alpes, par exemple, a en effet mis en place un mécanisme de malus/bonus et de pénalités qui a pour objectif de responsabiliser la S.N.C.F. et de garantir une bonne qualité de service (Tableau 1).

Il est utile de préciser que la S.N.C.F. reste le seul opérateur possible aux termes de la LOTI mais elle peut faire intervenir des sous-traitants, comme la CFTA en Bretagne, afin de minimiser les coûts (BATISSE, 1996). Les régions peuvent aussi étudier l'éventualité d'un transfert sur route, ce qui pose la question d'une coordination avec la compétence "transport départemental par bus".

Tableau 1 : Le système d'intéressement liant la Région Rhône-Alpes et la S.N.C.F.

Non réalisation du service ; train n'ayant pas circulé ou retard supérieur à 30 mn, sauf cas de force majeure	Pénalités	Abattement de 7 MF par an
Ponctualité de circulation Objectif : 93% des T.E.R. doivent arriver à l'heure ou avec un retard inférieur ou égal à 5 mn (calcul mensuel d'un taux de réalisation)	Bonus / Malus	Plafonné à +0,850 MF et à -1,250 MF par an
Qualité des " services trains "	Bonus / Malus	Plafonné à 2,5 MF et à -5 MF par an
Qualité des " services gares "	Bonus / Malus	Plafonné à 2 MF et à -5 MF par an
Remise des documents prévus au cahier des charges	Pénalités	15 à 20 KF par jour ouvrable de retard selon types de documents, plafonné à 5 MF/an

Source : Région Rhône-Alpes, Service T.E.R.

3.4. UN ENGAGEMENT FINANCIER DE L'ETAT INSUFFISANT

Pour le financement de cette expérimentation dans les six Régions, l'Etat reprend leur quote-part sur l'enveloppe autrefois versée à la S.N.C.F. pour compenser le déficit national TER, soit pour 16 régions 4,4 milliards de FF, à laquelle vient s'ajouter une subvention supplémentaire de 800 millions de FF qui est spécifiquement destinée aux régions expérimentatrices. Ainsi la Région Nord-Pas-de-Calais reçoit 456,4 millions de FF, soit environ 46 centimes par voyageurs.km, c'est à dire, en voyageurs.km, deux fois moins que Rhône-Alpes ou l'Alsace (81 centimes par voyageurs.km en Rhône-Alpes, avec 940,7 millions de FF, et 88 en Alsace, avec 340,2 millions de FF) (BATISSE, 1996). La Région Centre reçoit 361,3 millions de FF, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, 414,9 millions de FF et la Région Pays de Loire, 268,5 millions de FF.

A titre de comparaison, le financement du gouvernement fédéral allemand, le *Bund*, s'établit en 1997 à 12 milliards de DM, soit 41 milliards de FF pour les seize *Länder* de la R.F.A., ce qui représente un peu moins de 10 fois la dotation globale française pour l'ensemble des régions. Par tête et pour 1997, la dotation du gouvernement central allemand s'élève à 510 FF/habitant en moyenne (pour 80 millions d'habitants) alors que l'Etat français ne

contribue, pour les six régions considérées c'est-à-dire pour 21 millions d'habitant, qu'à hauteur de 132 FF/ habitant, soit 4 fois moins environ que la dotation allemande par tête. A ce titre, la Bavière reçoit à elle seule de la part du *Bund* 4,7 Milliards de FF en 1996 soit autant que l'ensemble des régions françaises. Ces éléments révèlent, du côté français, le peu d'engagement de l'Etat qui cherche plutôt à se dérober qu'à donner, comme en Allemagne, un signal d'une réelle incitation pour une offre efficiente de services ferroviaires en régions.

3.5. LES LACUNES DE L'EXPERIMENTATION FRANÇAISE

La "régionalisation à la française" traduit, nous l'avons vu précédemment, le manque d'engagement financier de l'Etat. Les régions attendaient en effet de sa part un signal fort pour assumer de manière efficace cette nouvelle compétence. En plus de cela, deux éléments essentiels viennent s'ajouter à cette défaillance et réduisent fortement les enjeux de l'expérimentation française : le maintien du monopole S.N.C.F. sur son réseau d'une part, et, d'autre part, la limitation des compétences des régions à l'organisation du seul transport ferroviaire.

Le maintien du monopole de la S.N.C.F.

En aucun cas, les Conseils Régionaux ne peuvent faire appel à un autre prestataire de service que la S.N.C.F. pour assurer les liaisons ferroviaires, le monopole de la S.N.C.F. étant inscrit dans la Loi. Comme nous l'avons vu précédemment, la régionalisation "à la française" repose alors sur le principe de "loyauté de la S.N.C.F." et de meilleure information sur ses dépenses et recettes. Plaçons-nous dans le meilleur des cas, c'est-à-dire supposons qu'une relation de loyauté se mette en place entre la S.N.C.F. et son autorité organisatrice régionale. Que se passe-t-il lorsque pour une relation donnée, la S.N.C.F. affiche, malgré tous ses efforts, des coûts supérieurs aux dispositions de financement de la région ? Elle contraint en fait cette dernière à transférer celle-ci sur route, par exemple vers un service d'autocar de la S.N.C.F. et ceci, même si un autre exploitant existe et serait en mesure d'offrir un service ferroviaire à un coût moindre. Dans les agglomérations urbaines, nombre de voies ferroviaires trop coûteuses pour une exploitation par la S.N.C.F. restent ainsi désespérément fermées, faute de pouvoir être exploitées à moindre coût par les opérateurs urbains, par exemple sous la forme de tramway d'interconnexion de type Karlsruhe. Le principe du monopole S.N.C.F. sur le réseau ferroviaire limite en fait fortement les marges de manœuvre des politiques des transports régionales, contraintes à laisser inexploité un potentiel de développement ferroviaire qui aurait pourtant toute son utilité pour la collectivité locale et régionale.

L'imbrication confuse des compétences en transport régional

Le second problème laissé de côté par l'expérimentation française de régionalisation est la séparation instituée par la LOTI entre la responsabilité des transports urbains (villes et agglomérations), autocars interurbains (départements) et la responsabilité des transports ferroviaires (régions). Cette séparation, qui induit une logique de gestion compartimentée des transports collectifs, là où une logique d'organisation globale des services serait indispensable et plus efficace, nous tenterons de la montrer de manière théorique, peut être considérée comme une véritable faiblesse de la LOTI : en France, sur certaines relations péri-urbaines, on peut ainsi trouver en parallèle une offre de service de l'entreprise de transport urbain, une ligne de car départementale, et une desserte ferroviaire, toutes trois aussi peu performantes l'une que l'autre, car non coordonnées, face à l'automobile.

En fait, les règles de base de tout travail d'organisation performante d'un réseau de transport collectif régional consistent tout d'abord à déterminer les axes ferroviaires pertinents à retenir. Sur ces axes peuvent être concentrés les trafics par le renforcement et le cadencement des fréquences et l'extension des plages de dessertes, ainsi que par une élimination des lignes de bus parallèles, restructurées en lignes de rabattement. Le réseau optimisé (c'est-à-dire offrant un meilleur niveau de service à un coût moindre pour la collectivité) est ainsi hiérarchisé, chaque technique de transport étant utilisée là où elle est la plus pertinente. Il est ainsi facile d'observer que toute optimisation sérieuse des transports collectifs pour une aire géographique donnée, et notamment ferroviaire, demande l'intégration et la coordination de l'offre de transports collectifs en une seule entité institutionnelle. En Allemagne, les succès des réseaux *S-Bahn* (TER péri-urbains avec pénétration souterraine en centre ville type RER parisien) ou du tramway ferroviaire de Karlsruhe, n'auraient pas été possibles sans la création des *Verkehrsverbände*. En France, une organisation performante des transports ferroviaires régionaux ne peut être sérieusement envisagée sans une remise en question de la LOTI qui verrait le rassemblement au sein des régions de la responsabilité de l'organisation de l'ensemble des services collectifs inter-villes et ruraux, tous modes (ferroviaires et par autocar), et la participation des régions avec les agglomérations à l'organisation et au financement des transports urbains.

En définitive, faute d'affronter les problèmes de l'ouverture du réseau ferroviaire à la concurrence et des carences institutionnelles de la LOTI, l'expérimentation française ouvre, semble-t-il, un champ limité au développement du transport ferroviaire régional. Au mieux devrait-elle permettre de gérer l'existant ?

Face à ces éléments, il apparaît peu à peu que la perspective d'une régionalisation de la compétence "transport ferroviaire" peut être appréhendée de manière "fédérale", c'est-à-dire comme une analyse ayant pour objectif de déterminer, pour une compétence publique donnée, le niveau optimal d'affectation de cette compétence à un niveau de pouvoir donné. En ce sens, la problématique de cet article relève du "*fiscal federalism*".

4. LA REGIONALISATION DES SERVICES FERROVIAIRES DE VOYAGEURS : UN CAS D'ANALYSE POUR LA THEORIE DU "*FISCAL FEDERALISM*" ?

Le fédéralisme fiscal constitue une grille d'analyse pertinente pour rendre compte de l'action publique, en particulier lorsque celle-ci s'inscrit dans une structure à plusieurs niveaux de pouvoir (MUSGRAVE, 1959), comme, par exemple, dans un état fédéral. Mais cette grille de lecture s'applique aussi au contexte de la décentralisation comme c'est le cas en France à partir du moment où des acteurs locaux, régionaux et nationaux entrent en jeu. Il s'agit donc avant tout de penser l'action de l'Etat, qu'il se présente sous une forme centralisée ou éclatée en niveaux de pouvoirs plus ou moins indépendants les uns des autres. Il n'y a donc pas de rupture épistémologique entre fédéralisme et centralisme, mais plutôt un continuum. Ainsi, comme le rappelle DERYCKE (1994:19), il peut être perçu dans un sens large ou plus étroit: "*Au sens large*, le "*fiscal federalism*", c'est tout à la fois : l'organisation territoriale d'un pays, les principes régissant la répartition des pouvoirs, des compétences, des recettes et des dépenses publiques entre niveaux hiérarchisés de gouvernement et le degré de centralisation/décentralisation de l'administration publique". "*Au sens étroit*, le "*fiscal federalism*" désigne un ensemble de modèles et pratiques qui, dans les pays anglo-saxons, rendent compte de l'étendue et du fonctionnement des services publics centraux et locaux et de leur mode d'articulation".

4.1. QUEL ACTE DE NAISSANCE ?

Ce programme de recherche étonne par la grande diversité des thèmes abordés. S'insérant très clairement dans le paradigme néo-classique, il trouve son acte de naissance dans l'article fondateur de TIEBOUT (1956) : face au pessimisme qu'avait engendré l'article de SAMUELSON (1954) sur l'incapacité du marché à assurer une allocation optimale de biens collectifs, TIEBOUT a ouvert une voie en montrant, sous une série d'hypothèses très restrictives, qu'un pays divisé en plusieurs juridictions pouvait conduire à une offre optimale de biens collectifs. Le choix de la résidence, c'est-à-dire la libre mobilité des citoyens, devient un mécanisme de révélation en même temps que d'efficacité dans la production des biens et services publics. Il précise que les individus peuvent, en effet, quitter leur localité, d'où une

incitation pour les autorités locales à utiliser efficacement les ressources et à fournir des quantités et une qualité de services publics reflétant les préférences des individus. Au fondement du fédéralisme fiscal se trouve donc cette aspiration à une prise en compte des préférences régionales des agents. Parfait substitut au marché, le fédéralisme serait à même de faire une synthèse entre efficacité et démocratie.

De façon très schématique, le fédéralisme fiscal s'efforce de déterminer une structure optimale de l'Etat, à la fois dans le choix de ses missions - fonction d'allocation, de redistribution, de stabilisation (MUSGRAVE, 1959) - mais aussi dans la répartition des compétences et leur coordination entre les différents niveaux de pouvoir¹⁸. Sous cette appellation de "fédéralisme fonctionnel", nous avons donc affaire à un débat essentiellement normatif même si certaines contributions ouvrent des champs d'investigation vers des analyses plus positives du fédéralisme. Le théorème de la décentralisation optimale constitue le résultat principal de l'analyse en termes de "*fiscal federalism*" puisqu'il prône une allocation décentralisée des biens publics, afin de prendre en compte la diversité des préférences régionales des agents (principe d'équivalence, autonomie locale, gain informatif, contrôle facilité des électeurs...), en écho avec les intuitions de TOCQUEVILLE (1835). Ce programme de recherches s'intéresse aussi aux questions de fiscalité optimale, d'impacts des transferts entre niveaux de pouvoir - *grants economics* - et s'interroge sur les propriétés d'efficacité des migrations entre juridictions. Plus récemment, il a investi l'analyse des choix publics des acteurs locaux dans un sens stratégique, certains agents pouvant agir de manière myope¹⁹ ou non myope (ROCABOY, 1995). L'analyse des mécanismes de coopération se révèle alors au cœur des problématiques contemporaines du "*fiscal federalism*".

4.2. L'EMERGENCE DE LA PROBLEMATIQUE FEDERALE DANS L'ECONOMIE DES TRANSPORTS ET SES DIFFICULTES

Pris sous l'angle de la régionalisation, le cœur de cette réforme pose la question de la détermination du niveau optimal de répartition de la compétence pour le transport ferroviaire régional dans une structure à

¹⁸ "This (...) is the central theoretical problem of the subject of fiscal federalism : the determination of the optimal structure of the public sector in terms of the assignment of decision-making responsibility for specified functions to representatives of the interests of the proper geographical subsets of society". (OATES, 1972:19).

¹⁹ L'action d'un gouvernement local est dite myope si ce dernier ne tient pas compte de l'influence de sa stratégie sur les décisions de migration des agents. Dans le cas contraire, il a un comportement non-myope.

plusieurs niveaux de pouvoir, comme un Etat Fédéral, ou un Etat comme la France, empreint par des formes de décentralisation de l'action publique. Mais, quel que soit le choix retenu, il doit aussi tenir compte des inévitables interactions entre les différentes compétences pour le transport public – transport urbain, transport départemental par bus, transport ferroviaire...- des effets de synergies et effets de réseau - effet d'échelle, interconnexion entre les grandes lignes et certains trains régionaux par exemple... et des exigences d'uniformité et de continuité du réseau ferré et de l'offre ferroviaire. Le transport ferroviaire participe en effet à des logiques d'aménagement du territoire et d'équité spatiale qu'une seule analyse en terme d'efficacité parétienne ne saurait totalement rendre. Un difficile arbitrage entre recherche d'efficacité et d'équité, entre les choix stratégiques de la politique des transports et la pérennité et la continuité de l'offre ferroviaire caractérise en effet l'institution ferroviaire. La particularité de cette problématique renvoie en fait à la double compétence "transport" qu'elle intègre, celle-ci se déclinant d'un côté dans une perspective de "réseau" et donc d'équité – pérennité de l'institution, continuité sur le territoire, contrôle, normes...- mais aussi en termes d'efficacité, via les opérateurs, public ou privés, et leurs offres de services.

4.3. LES ATOUTS DE LA DECENTRALISATION : LA PRISE EN COMPTE DES PREFERENCES REGIONALES

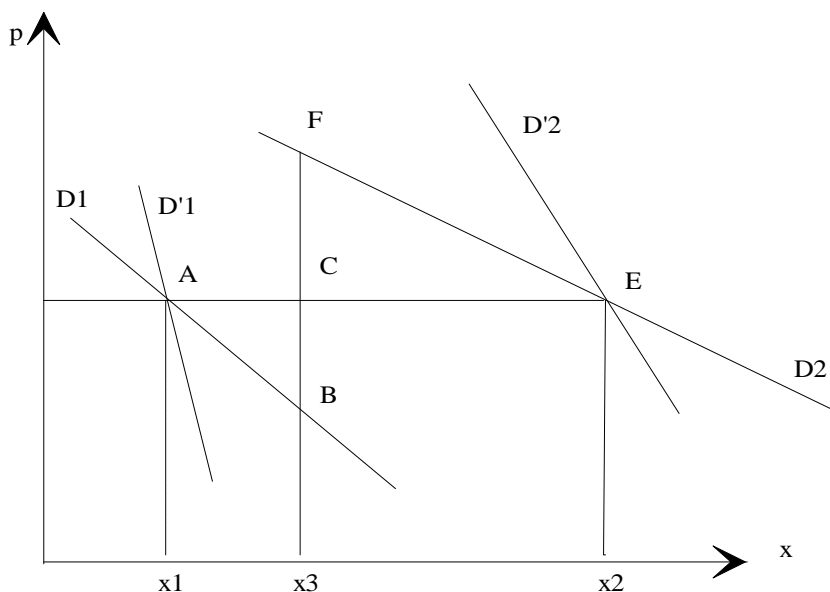
Un des résultats principaux des théoriciens du "*fiscal federalism*" reste la meilleure prise en compte des préférences des citoyens au niveau local ou régional par rapport au niveau central. Cet argument constitue l'argument fort, le "big-bang" originel pour l'analyse en termes de "*fiscal federalism*" : une offre uniforme de biens publics, sous l'hypothèse de préférences régionales différentes, conduit à une perte de bien-être en comparaison avec une offre régionale de bien public.

Cette idée fondamentale - elle constitue le cœur de la théorie du "*fiscal federalism*" - mérite d'être précisée. La Figure 2, présentée chez STEHN (1995), précise les pertes de bien-être, dans l'éventualité d'un modèle à 2 régions (région 1 et région 2). Soit D_1 et D_2 les courbes de demande d'un bien public des régions respectives 1 et 2. Un compromis politique pourrait être trouvé en x_3 , alors que x_1 et x_2 représentent respectivement la demande de biens publics des régions 1 et 2. Sous cette hypothèse de consensus collectif, la perte de bien-être par tête pour la population de la région 1 est égale à ACB. De même, l'aire CEF correspond à la réduction de la rente des consommateurs de la région 2. De même, il est intéressant de noter que la perte de bien-être consécutive à une offre centralisée de biens publics augmente avec des divergences croissantes des préférences régionales : une

demande relativement inélastique – courbe D'_1 et D'_2 – entraîne un accroissement de la perte de bien-être totale.

Cette idée forte d'une meilleure prise en compte des préférences régionales constitue le point d'ancrage des théories économiques du fédéralisme (BUCHANAN, 1950 ; OATES, 1972 ; TIEBOUT, 1956). OATES présente même ces résultats sous la forme d'un théorème de la décentralisation optimale : "Pour un bien public dont la quantité consommée peut être définie sur des sous-ensembles géographiques, et dont le coût de production est le même au niveau central ou dans les sous-ensembles géographiques concernés, il sera toujours plus facile (ou au moins aussi facile) pour ces sous-ensembles de produire des quantités de biens optimales au sens de PARETO que pour le gouvernement central" (OATES, 1972).

Figure 2 : Théorie économique et prise en compte des préférences régionales



Source : adaptée de STEHN (1995)

Dans une orientation plus politique, BUCHANAN (1979) a tenté de proposer un modèle analysant le comportement d'un gouvernement élu. Ce modèle s'appuie sur l'hypothèse qu'un gouvernement s'intéresse avant tout à l'électeur médian. Il observe alors qu'une décision décentralisée réduit la frustration des électeurs non-médians. En effet, les gouvernements ne s'adressent non pas à un électeur médian pour l'ensemble du corps électoral mais à chaque électeur médian dans chaque région, ce qui évidemment réduit la frustration des électeurs non-médians. De plus, un système décentralisé permet une meilleure prise en compte des logiques locales et réduit de fait les asymétries

informationnelles. Par le vote, les citoyens peuvent mieux contrôler les actions et décisions des représentants politiques et ces derniers peuvent en réaction tirer parti de l'observation des réactions de la population locale à leur programme politique. Dans un système décentralisé, les citoyens sont donc plus conscients du coût des biens publics offerts, puisqu'ils en supportent directement le coût via l'imposition. En raison d'une meilleure transparence et de la proximité à l'information, le contrôle des électeurs sur les "bureaucrates" et les administrations est plus efficace que dans une structure centralisée. De plus, la mobilité des citoyens limite le pouvoir des gouvernements régionaux, en écho avec le célèbre article de TIEBOUT (1956).

4.4. QUELLE JUSTIFICATION POUR UNE REGIONALISATION DU TRANSPORT FERROVIAIRE DANS LES REGIONS ?

Adapté à la question du transport ferroviaire régional, le transfert de cette compétence du niveau central vers le niveau régional ou local peut être considéré comme efficace dans une perspective de "*fiscal federalism*". Les arguments précédents ont d'ailleurs servi, en Allemagne, à justifier un prolongement de la réforme par un transfert de cette compétence du niveau régional vers le niveau local par la création d'autorités organisatrices (*Zweckverbände*), comme par exemple à Berlin, à Brême, en Hesse, en Rhénanie-Palatinat et en Rhénanie du Nord-Westphalie. L'objectif reste donc bien de mettre en place une organisation du transport "du bas vers le haut" et non pas dans le sens inverse comme cela était le cas auparavant. Les régions ou les communes ont maintenant le choix du transporteur - D.B.A.G. ou prestataire privé et exercent un contrôle local sur leur activité. De même, la séparation entre activité ferroviaire et gestion du réseau permet de garantir une pérennité de l'institution ferroviaire et garantit une continuité de l'offre ferroviaire.

De cette façon, la plupart des arguments théoriques avancés précédemment peuvent s'appliquer à la régionalisation de l'activité du transport ferroviaire régional. Ce choix revient alors à considérer le transport ferroviaire régional comme "un bien public local". En référence aux éléments théoriques précédents, la régionalisation renvoie à de nombreux principes empruntés au fédéralisme fiscal et aux finances publiques, en particulier en référence aux principes de la "symétrie institutionnelle" (KNEIPS, 1995) :

1) *Le principe d'autonomie* : les régions ou les gouvernements locaux ont une totale liberté de décision concernant les dépenses et recettes. La Constitution allemande garantit en effet leur indépendance et les moyens financiers pour exercer leurs compétences. Pour l'organisation du transport ferroviaire régional, ils reçoivent des transferts forfaitaires en provenance du

gouvernement central mais sont libres quant à l'utilisation des fonds. En France, les régions ont une liberté toute relative d'utiliser les fonds qui leur sont attribués, puisqu'elles sont obligées de commander des services ferroviaires à l'opérateur national, la S.N.C.F..

2) *Le principe de connexité* : ce principe renvoie à l'adéquation entre la compétence d'organisation et la responsabilité de financement. Il est au fondement de la Loi de Régionalisation en Allemagne et veille à garantir une organisation, une gestion et un financement communs d'une compétence, par exemple le transport ferroviaire régional. Ce principe peut être considéré comme également vérifié dans le cas de l'expérimentation française.

3) *Le principe de correspondance ou d'équivalence fiscale* : il précise que les agents qui retirent une utilité de l'utilisation d'un bien public doivent être ceux qui en supportent le coût. Dans la littérature, cette construction théorique permet de s'affranchir des problèmes liés aux effets de débordement ("*spillover effects*") et aux effets externes. Concernant le transport ferroviaire régional, il est délicat de mesurer de tels effets puisque nous supposons qu'il est localisé dans les régions. Ses impacts peuvent donc être considérés comme marginaux, le problème relevant plus des interconnexions transrégionales. En Allemagne, nous avons vu que ce problème est réglé dans les grandes agglomérations urbaines par la création de *Verkehrsverbände* à cheval sur deux ou plusieurs *Länder*, en calquant en quelque sorte sa zone d'action sur le bassin d'emploi et les besoins de mobilité des agents. La participation de l'ensemble des collectivités intéressées aux *Verkehrsverbände* assure que celles-ci financent les services dont elles tirent profit : le principe de l'équivalence fiscale est respecté, ce qui favorise d'ailleurs leur disposition et leur intérêt à développer les réseaux. En France, le problème de "*spillover effects*" n'est pas réglé, notamment aux frontières des agglomérations : les régions et communautés urbaines, par peur de voir des charges supplémentaires non compensées par des recettes correspondantes, se renvoient mutuellement la responsabilité d'organiser des transports ferroviaires péri-urbains. Le principe de l'équivalence fiscale n'est pas respecté, ce qui freine le développement de réseaux de transports ferroviaires péri-urbains. D'autre part, chaque institution – Autorité Organisatrice de transport public, Service Départemental de transport par bus, Régions – recherche avant tout à maximiser son activité propre comme son budget, ce qui du point de vue d'une offre coordonnée, ne peut que s'éloigner de l'intérêt collectif. L'expérience française se révèle alors un objet d'investigation pertinent pour les tenants du *Public Choice* (BUCHANAN, TOLLINSON, 1979) et de l'analyse de la "Bureaucratie" (NISKANEN, 1971).

4.5. LES CONTRAINTES DE CONTINUITÉ DU RESEAU ET DE REDISTRIBUTION INTERREGIONALE

Néanmoins, la régionalisation de la compétence pour le transport ferroviaire régional se heurte à de nombreuses difficultés théoriques et pratiques qui viennent nuancer les arguments précédents ou les complètent. Cinq difficultés majeures doivent être abordées.

La question de l'homogénéité des préférences régionales : ce principe est au fondement de l'analyse précédente puisqu'il permet de justifier de manière théorique une décentralisation de cette compétence. En termes de transport régional, la création du label T.E.R. a permis de favoriser l'apparition d'un réflexe "transport régional ferroviaire" et de clairement l'identifier dans les régions.

La question du coût de cette décentralisation de la compétence, par rapport à une gestion centralisée : la difficulté d'une régulation décentralisée du transport régional réside dans ses coûts qui peuvent, dans certains cas, être largement supérieurs à une gestion centralisée. Néanmoins, on peut penser que l'introduction de mécanismes marchands sera susceptible de limiter la croissance de ces coûts. De plus, la mise en place de partenariats Région – Opérateurs devrait permettre, du côté français, un transfert de connaissance et d'expérience vers la nouvelle autorité organisatrice.

Le problème de l'existence d'effets externes ou effets de débordement ("spillover effects"), qui est lié à la notion de continuité du réseau et se pose de façon aiguë en cas d'interconnexions entre deux aires géographiques dont les réseaux relèvent de compétences différentes (exemple de trains régionaux à la frontière entre deux régions). Une des solutions appliquées en Allemagne est de faire correspondre le champ d'action de la compétence transport avec la zone géographique qui en dépend quelles que soient les implications institutionnelles qui en découlent. Cette perspective pose la question d'un éventuel aménagement du cadre territorial français, à tout le moins, des configurations institutionnelles.

Le problème des liaisons interrégionales : la régionalisation de l'activité de transport ferroviaire régional ne doit pas se faire au détriment des liaisons interrégionales et ne doit pas conduire à une déstructuration du réseau en une série de pôles régionaux indépendants. Dans cet objectif, la création en France, comme en Allemagne, d'organismes publics - R.F.F. en France, l'Office Fédéral des Chemins de Fer en Allemagne - chargés de veiller à la continuité du réseau révèle un choix commun, allemand comme français semble-t-il, de garder une régulation de l'offre de transport sur le réseau ferré et tranche avec les choix britanniques qui mènent bien plus à une désintégration du réseau et de l'offre. Dans le cas allemand, la voie choisie

reste une introduction concertée, organisée et "raisonnable" de la concurrence dans l'activité ferroviaire. S'il est ainsi facile de proposer une nouvelle offre ferroviaire, il est en effet plus difficile de se retirer du marché, car cela implique l'accord de l'Office Fédéral des Chemins de Fer. Il est possible que la France adopte un système approchant, sinon similaire.

La question des inégalités interrégionales et l'inévitable péréquation des dotations : cette difficulté renvoie à l'intuition de BUCHANAN sur le problème du "traitement égal des égaux" face à la nécessité de garantir une homogénéité des conditions de vie et de l'offre de biens publics dans le cadre fédéral (BUCHANAN, 1950). A l'origine, cet écueil repose sur l'observation, selon le degré de richesse des régions, de ressources fiscales différentes pouvant être mobilisées pour l'offre de biens et services publics, et risquer de conduire à éclatement de la structure fédérale. Ce bénéfice fiscal s'obtient en retranchant les gains que reçoit un contribuable de l'utilisation d'un bien ou service public moins les impôts qu'il a dû acquitter. Ainsi, soit un résident d'une région A, plus riche, ayant un revenu par tête supérieur à celui de la région B, plus pauvre. Alors, pour financer la même offre de biens publics, les résidents de A subissent un effort fiscal moins important - un niveau d'imposition plus réduit sur le revenu - que les résidents de la région B. Une première conséquence de cette situation conduit à l'accentuation des disparités dans l'offre de biens publics qui est inégale entre les états. Un des fondements de nos démocraties - "le traitement égal des égaux" - est donc mis à mal. Face à cette situation, BUCHANAN propose alors de mettre en place un système de transferts intergouvernementaux qui "*allow state units originally unequal in fiscal capacity to provide equal service at equal rates of taxation*" (BUCHANAN, 1950:186). Ces transferts devraient être d'ailleurs conduits par le gouvernement central pour éviter un accroissement des disparités et des comportements de type "passager clandestin" : "*The central government must enter the process and treat the equals unequally in order to offset the divergences in the income and wealth levels of the subordinate units*" (BUCHANAN, 1950:189).

Cette logique s'exprime tout à fait dans la pratique fédérale allemande puisque la Constitution garantit "l'uniformité des conditions de vie sur le territoire de la R.F.A."²⁰, ce qui constitue une véritable impératif pour les politiques publiques d'aménagement du territoire et de redistribution interrégionale des recettes fiscales, dont le *Länderfinanzausgleich* en est la plus nette expression. Le financement de la Loi de Régionalisation allemande révèle aussi une logique de péréquation interrégionale, les *Länder* les plus pauvres, à l'Est principalement, recevant, par tête, environ deux fois

²⁰ Article 72 §3 et article 106 §3 de la Loi Fondamentale.

plus que les *Länder* les plus riches²¹. De plus, la Loi de Régionalisation rend explicite, d'une certaine manière, la pratique inévitable de subventions croisées, qui fonctionnent des lignes rentables vers les dessertes déficitaires, en confiant la mission d'aménagement du territoire et d'uniformité du schéma de transport à l'échelon politique, régional ou local, et non à l'exploitant. En effet, une ouverture incontrôlée du réseau ferré à la concurrence pourrait conduire à la disparition de l'offre ferroviaire pour les lignes non rentables et serait socialement inefficace. C'est, en partie, ce que l'on observe sur certaines lignes de l'ex-réseau de B.R., en Angleterre. A l'inverse des pratiques explicites allemandes, la France tranche avec une pratique plus implicite et souterraine des finances publiques. L'expérimentation de la régionalisation a au moins le mérite de rendre explicites les inévitables transferts financiers – ici de l'Etat vers les Régions – qui animent la vie économique d'une Nation (SANTI, 1995).

CONCLUSION

La régionalisation peut apparaître comme une réponse adaptée, parmi d'autres, à la crise de régulation monopolistique que traverse aujourd'hui l'institution ferroviaire. L'expérience allemande est de ce point de vue significative car elle propose, loin des choix britanniques, une intégration et une modernisation de l'activité ferroviaire dans un mouvement "du bas vers le haut", avec le souci de prendre en compte les préférences régionales des agents. En ce sens, elle se place dans une problématique très "fédérale". Elle vise aussi à réduire les inévitables asymétries informationnelles qui apparaissent avec une régulation centralisée et nous éloigne de l'optimum. L'objectif de la réforme allemande cherche avant tout à garantir la pérennité de l'institution ferroviaire et à assurer une coordination maximale de l'offre sur le réseau. Tout en laissant une place importante à l'arrivée de nouveaux opérateurs, elle est donc contrôlée et équilibrée. L'expérimentation française n'est encore qu'embryonnaire mais elle marque un premier pas pour "un renouveau régional et urbain". Il est vrai que le retard accumulé est grand. La prise en compte de l'importance du transport ferroviaire régional est en Allemagne Fédérale largement antérieure à l'expérience de régionalisation. Les premières lignes des grands réseaux de *S-Bahn* de Francfort, Cologne, Francfort ou Munich datent ainsi des années 1960-70. En outre, la conception des lignes nouvelles à grande vitesse réalisées dans les années

²¹ En 1997, le Brandebourg reçoit du *Bund* 302 DM/hb, la Saxe-Anhalt 234 DM/hb, le Mecklembourg-Poméranie occidentale 214 DM/hb. Le *Land* le plus pauvre à l'Ouest, la Sarre, reçoit la plus forte dotation par habitant à l'Ouest, soit 170 DM/hb. Les *Länder* les plus riches ont les plus faibles dotations : 128 DM/hb pour le Bade-Wurtemberg, 155 DM/hb pour la Hesse et 163 DM/hb pour la Bavière.

1980 intégrait déjà la possibilité d'y faire circuler des trains régionaux. L'expérience de régionalisation en Allemagne peut ainsi être considérée comme une optimisation d'une organisation qui fonctionnait déjà auparavant. Cette optimisation, nous avons pu le voir, s'inspire fortement des principes théoriques du fédéralisme fiscal, notamment du principe de meilleure révélation des préférences régionales de la population. En France au contraire, le transport ferroviaire régional n'a depuis 30 ans fait l'objet que d'efforts plus limités de financement et d'organisation. Aucune ville de province n'est ainsi équipée d'un système de transport ferroviaire de type RER. A titre d'exemples, aucune région, même parmi celles ayant une densité proche de celle de l'Allemagne ou de la Suisse, telles que le Nord-Pas-de-Calais, l'Alsace, la Région Rhône-Alpes, ou la région Provence-Alpes-Côtes-d'Azur ne possède de relations inter-cités cadencées. Si l'on peut s'étonner d'un tel état de fait, les règles de base de l'optimisation des transports publics et la théorie du fédéralisme fiscal nous permettent de l'expliquer par le résultat de mécanismes institutionnels inadaptés aux enjeux d'organisation de réseaux performants de transport collectif. L'expérimentation française de régionalisation, faute de remettre en question des logiques institutionnelles – monopole de la S.N.C.F. et morcellement institutionnel de la compétence "transport" principalement -, risque ainsi d'être considérée moins comme un effort d'optimisation que comme une tentative de mieux gérer la rareté.

BIBLIOGRAPHIE

BATISSE F. (1996) **Le Rail**, N°58.

BAUMSTARK L. (1997) **Tarifification de l'usage des infrastructures et théorie de l'allocation optimale des ressources, de la logique des coûts à la révélation des préférences**. Thèse de doctorat, Université Lumière Lyon 2.

BLUM U. (1994) **Intégration du développement régional dans les politiques des transports et des communications, en particulier dans les régions périphériques**. CEMT, Table ronde 94, Politiques régionales, réseaux de transport et communications, Paris.

BONNAFOUS A. (1993) Réseaux secondaires et transport intégré : promouvoir un aménagement du territoire équilibré. In **colloque Perspectives de développement du territoire de la Grande Europe**. Dresde.

BOWEN Ph. (1995) **Commercialisation, accès local et international aux réseaux ferrés**. Public Transport International, Der öffentliche Nahverkehr in der Welt, N°1.

- BUCHANAN J. M., TOLLINSON R.D. (1984) **the theory of public choice**.
- BUCHANAN J.M. (1950) Federalism and Fiscal Equity. **American Economic Review**, vol.40, N° 3.
- CEMT (1993) **La privatisation des chemins de fer**. 90ème Table Ronde, Paris, OCDE.
- CEMT (1997), **La séparation infrastructure/exploitation dans les services ferroviaires**, 103ème table ronde, Paris
- COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN (Atelier présidé par A. BONNAFOUS) (1995) **Transport, le prix d'une stratégie (Tome 1 et 2)**. La Documentation Française, Paris.
- D.B.A.G. (1996) **Der Trassenpreiskatalog der D.B.A.G. : ein Vorbild für Europa ?**. conférence donnée par Mme HAASE au 29ème Séminaire Scientifique de Recherche sur les Transports, " Politique de la concurrence dans des marchés de transport déréglementés ", organisé par l'Université de Freiburg (R.F.A.), Hinterzarten.
- DERYCKE P. H., DESCHAMPS R., MIGNOLET M. (1994) **Finances publiques régionales et fédéralisme fiscal**. Presses Universitaires de Namur, Namur.
- EWERS H.-J. (1993) **Privatisierung und Deregulierung bei den Eisenbahnen : das Beispiel der DB und der DR**. Institut für Verkehrswissenschaft, Universität Münster, 15 - 17 septembre, p.11.
- FOURNIER J. (1993) **Le train, l'Europe et le service public**. Editions Odile Jacob.
- GUIHÉRY L. (1997) **Fédéralisme fiscal et redistribution : fondements et enseignements du fédéralisme allemand**. Thèse de Doctorat de Sciences Economiques, Université Lumière Lyon 2.
- HAENEL (1993) **Rapport de la Commission d'enquête chargée d'examiner l'évolution de la situation financière de la S.N.C.F.**. Sénat.
- HEDDEBAUT O., JOIGNAUX G. (1995) **Le réseau européen de transport à l'horizon 2010**. Futuribles, N° 195.
- KNIEPS (1995) **Verkehrswissenschaftlichen Seminar**. Hinterzarten.
- LA VIE DU RAIL (1996) N°2567.
- LE DUC M. (1995) **Services publics de réseau et Europe : Les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume-Uni**. Les études de La documentation Française, La documentation Française, Paris.

- MUSGRAVE R.A. (1959) **The theory of public finance**. New York.
- NISKANEN W.A. (1971) **Bureaucracy and Representative government**. Chicago.
- OATES W. E. (1972) **Fiscal federalism**. New York.
- PEREZ M. (1996) **Coûts externes et expression des préférences collectives dans le marché des transports**. Doctorat de Sciences Economiques, Université Lyon 2 Lumière.
- PLASSARD F. (1994) **Le transport à grande vitesse et le développement régional**. CEMT, Table ronde 94, "Politiques régionales, réseaux de transport et communications", Paris.
- ROCABOY Y. (1995) **Income redistribution in an integrated market with myopic and non-myopic governments**. Colloque *European Public Choice Society*, Sarrebruck.
- SAMUELSON (1954) The pure theory of public expenditure. **Review of Economics and Statistics**.
- SANTI G. (1995) **La nation : inégalités spatiales et solidarités**. Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, Université Lumière Lyon 2.
- STEHN J. (1995) **Theorie des fiskalischen Föderalismus : ein Referenzmasstab zur Beurteilung der Beschlüsse von Maastricht**. IWW, Kiel.
- TIEBOUT (1956) A pure theory of public expenditure. **Journal of Political Economy**, vol. 64, N° 5.
- TOCQUEVILLE (1835) **De la Démocratie en Amérique**. (Ed.Garnier-Flammarion,Paris,1981).