



HAL
open science

Des TER plus performants? La mise en concurrence ne pourra pas tout

Christian Desmaris, Guillaume Monchambert

► **To cite this version:**

Christian Desmaris, Guillaume Monchambert. Des TER plus performants? La mise en concurrence ne pourra pas tout. 2023. halshs-04252130

HAL Id: halshs-04252130

<https://shs.hal.science/halshs-04252130v1>

Submitted on 20 Oct 2023

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 - NoDerivatives 4.0 International License

Cet article est republié à partir de [The Conversation](#) sous licence Creative Commons. Lire l'[article original](#). Desmaris Christian, Monchambert Guillaume. (2023). Des TER plus performants ? La mise en concurrence ne pourra pas tout. *The Conversation* (Éd. française), publié le 19 juillet 2023, 21:20. <https://theconversation.com/des-ter-plus-performants-la-mise-en-concurrence-ne-pourra-pas-tout-209151>

Sous licence [Creative Commons Attribution/Pas de modification](#).

Règles de republication : <https://theconversation.com/fr/republishing-guidelines>

Des TER plus performants ? La mise en concurrence ne pourra pas tout

Publié: 19 juillet 2023, 21:20 CEST

Auteurs

1. [Christian Desmaris](#)
Maître de Conférences en Économie, Sciences Po Lyon
2. [Guillaume Monchambert](#)
Maître de conférences en économie, Université Lumière Lyon 2

Déclaration d'intérêts

Cette étude a notamment bénéficié d'une mise à disposition de données de la part de Régions de France.

Guillaume Monchambert est membre du comité scientifique de l'Observatoire des villes du transport gratuit. Il a effectué des activités de conseil pour SNCF Réseau et SNCF Voyageurs.



Sur le réseau TER de la Bretagne, la SNCF semble se montrer plutôt efficace. [Cramos/Wikimedia Commons, CC BY-SA](#)

Sur les [services TER](#), à compter de décembre 2023, à l'exception de l'Île-de-France qui a un calendrier spécifique, les [régions](#) auront l'obligation de [lancer des appels d'offres](#) à la fin de leur contrat d'exploitation signé avec [SNCF Voyageurs](#), et ce pour un délai maximum de dix ans. Cette possibilité de s'ouvrir à la [concurrence](#) est offerte depuis décembre 2019.

Certains territoires ont déjà renouvelé leur confiance au transporteur historique, comme les Pays de la Loire au début du mois de juin ou les Hauts de France en mars de cette année. Provence-Alpes-Côte d'Azur a fait le choix de la nouveauté : à partir de juillet 2025 et pour dix ans, c'est [Transdev](#) qui s'occupera de 10 % des TER sur la ligne Marseille-Toulon-Nice.

Faut-il néanmoins tout attendre de cette ouverture ? Certes, l'idée est d'être plus efficace et de mieux maîtriser des coûts qui suivent une trajectoire inquiétante. Néanmoins, la mauvaise qualité de service sur un réseau TER peut être due à bien d'autres facteurs face auxquels un nouveau transporteur s'avèrerait tout aussi impuissant que SNCF Voyageur. Un réseau de mauvaise qualité ou saturé par exemple.

Nos [travaux](#) ont ainsi tenté de faire la part des choses. Où et dans quelle mesure le transporteur ne propose-t-il pas un service optimal étant donné l'environnement dans lequel il évolue ?

L'enjeu, maîtriser les coûts

Revenons en premier lieu sur l'évolution du paysage de ces dernières années.

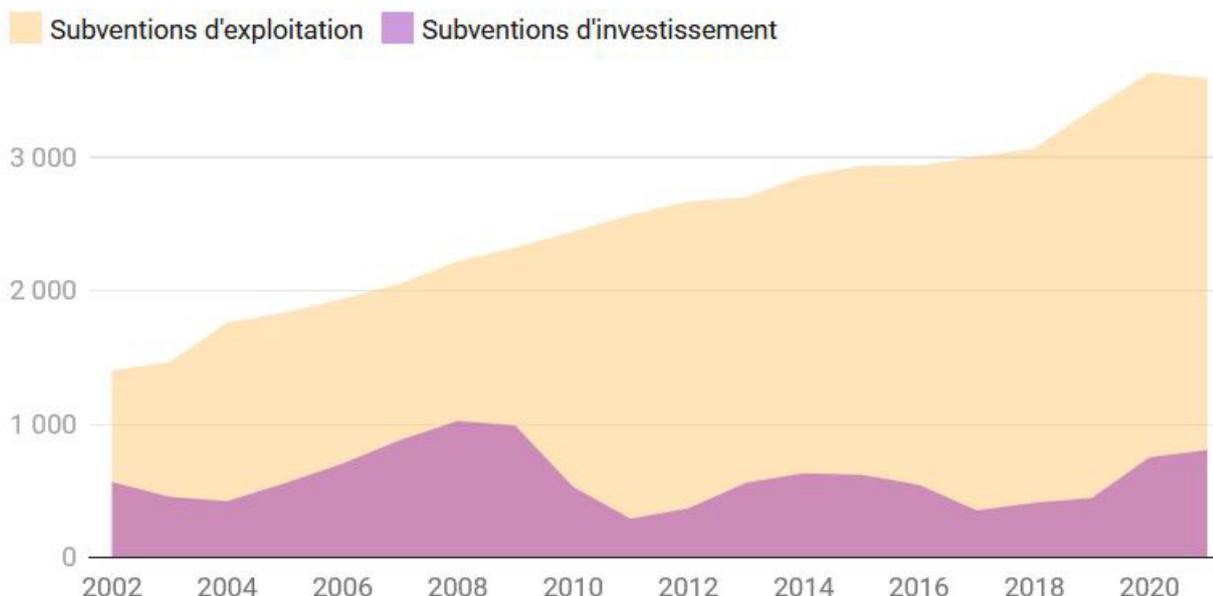
Les [contributions publiques](#) totales allouées à la SNCF, au titre de l'activité TER, ont augmenté de manière soutenue et quasi constante. En 2002, ces transferts publics étaient de l'ordre de 1,986 milliard d'euros ; en 2017, ils s'élevaient à 3,379 Md€. Cela correspond à une augmentation de 70 % en quinze ans, ce qui représente une hausse moyenne annuelle de 3,6 %.

Cette croissance n'aurait rien d'inquiétant si elle s'expliquait par des efforts d'investissement dans le matériel roulant, la modernisation des gares ou le réseau ferroviaire. Or, cela est loin d'être le cas : leur part s'est sensiblement réduite après la crise économique de 2008. D'une moyenne de 26,7 % des contributions sur la période 2002-2009, elle est descendue à 14,8 % sur les années 2010-2017.

La hausse des dépenses ne s'explique pas par des efforts d'investissement

Contributions des Régions à la SNCF pour l'activité TER en milliards d'euros courants

Contributions des Régions à la SNCF pour l'activité TER en milliards d'euros courants



Graphique: The Conversation CC • Source: Calcul auteurs • [Récupérer les données](#) • [Insérer](#) • Créé avec [Datawrapper](#)

La hausse des subventions publiques s'explique ainsi surtout par la progression du financement du déséquilibre d'exploitation de ce service assuré par la SNCF. Ce service est largement subventionné, de l'ordre de 80 % de son coût en moyenne.

La dynamique est impressionnante : les sommes allouées à cette fin ont plus que doublé entre 2002 et 2017 (5,2 % d'augmentation annuelle moyenne). Il n'y aurait, une nouvelle fois, pas de quoi s'alerter si cela avait pour corollaire une augmentation du volume des prestations de services commandées par les régions à la SNCF. Ce n'est, ici non plus, pas vraiment le cas. Le nombre de kilomètres commandés n'a augmenté que de 18 % entre fin 2002 et fin 2017. Le volume de service s'est même réduit depuis son maximum en 2011.

La hausse des subventions ne s'explique pas non plus par une hausse de l'offre

Service TER assuré en million de train kilomètre



Graphique: The Conversation CC • Source: Calculs auteurs • [Récupérer les données](#) • [Insérer](#) • Créé avec [Datawrapper](#)

La subvention publique pour faire circuler un TER sur un kilomètre est ainsi passée de 9,45 euros en 2002 à 17,16 euros en 2017 en moyenne. Une part significative de cette hausse relève, d'après la Cour des comptes, de la [progression des coûts de production de l'opérateur ferroviaire](#). C'est dans ce contexte que questionner sa performance productive semble primordial.

Qui est responsable de quoi ?

L'exercice n'est cependant pas aisé : dans cette progression des coûts de production ferroviaire, [tout n'incombe pas au transporteur](#) qu'est SNCF Voyageurs. La performance productive dépend aussi de la qualité des infrastructures sur lesquelles les trains circulent et dont la responsabilité incombe à SNCF Réseau, une entité bien distincte. Elle dépend aussi des orientations données par les autorités organisatrices des transports (les régions en l'occurrence), des contrats passés avec celles-ci et qui varient [fortement d'un territoire à un autre](#). Elles peuvent elles-mêmes faire le choix d'investir dans les gares, dans les rénovations des voies. Elles influent sur les choix de matériel roulant.

Outre les interactions entre ces trois acteurs, l'environnement sociétal importe également : la densité démographique ou le [taux d'incivilité](#) ont des impacts conséquents sur les performances des TER. Des paramètres économiques interviennent de même, comme les taux de motorisation, l'importance d'une clientèle captive ou occasionnelle du train, la possibilité de réaliser des économies d'échelle... Il faut aussi composer avec les autres services présents sur le réseau (Inoui, Ouigo, fret, Intercités) qui peuvent amener une congestion et dégrader la performance des TER.

En définitive, il est bien difficile de déterminer ce qui, dans la performance du service délivré, incombe au comportement de chaque acteur, et notamment de l'opérateur ferroviaire. Les ratios utilisés par la [Cour des Comptes](#) ou l'ART (Autorité de régulation des transports) dans son [bilan annuel](#) s'avèrent insuffisants. C'est à y remédier que notre [étude](#) s'est attelée.

La SNCF, à 82 % de ses capacités

Notre étude met à profit, sur la période 2012-2016, deux bases de données jamais exploitées jusqu'alors. Elles nourrissent une méthodologie d'estimation d'une « frontière de production », développée notamment par Philippe Aghion, professeur au collège de France. Il s'agit de mesurer le volume de production théoriquement atteignable étant donné les technologies et ressources matérielles et humaines à disposition, puis de comparer la performance d'un opérateur avec cet optimum. Dit autrement, on se demande si avec les ressources à disposition, il ne serait pas possible de produire plus de train-kilomètre, ou si l'on pourrait parcourir les mêmes distances en sollicitant moins de ressources.

Le modèle dissocie ainsi les coûts de personnel à bord et en gare par exemple, mais n'inclut pas ceux des péages à verser à SNCF Réseau pour engager un train sur un sillon, car l'opérateur n'en a pas la maîtrise. Tout un ensemble de variables supposées contribuer à la performance productive est inclus.

Trois résultats majeurs en ressortent. En moyenne, les opérateurs ferroviaires régionaux de la SNCF obtiennent un score d'efficacité de 82,2 %. Ils auraient pu ainsi, sur la période étudiée, baisser d'environ 18 % leur coût de production si l'on prend comme base les meilleures performances obtenues par la SNCF en région. Cela suggère que, même si la SNCF n'est pas la seule responsable de cette dérive des coûts, elle l'est en partie tout de même. Le score de 100 % représente la frontière de production, c'est-à-dire la production maximale avec le système productif de notre échantillon. Soulignons que cette estimation ne dit rien du gain de coût qui pourrait être obtenu avec un autre opérateur ferroviaire que la SNCF.



Avant la réforme territoriale, la région Haute-Normandie était celle avec la plus importante marge de progression. Skililipappa/Wikimedia, [CC BY-SA](#)

Le second résultat concerne la disparité des scores d'efficacité productive selon les régions. L'éventail est très ouvert. Les scores varient de 97,8 % à 59,3 %. Aucune région n'est à 100 %, car toutes sous-optimisent l'utilisation d'au moins un des facteurs de production. Deux régions TER peuvent ainsi recevoir une mention

« Excellent » : Rhône-Alpes et la Bretagne. Quatre autres régions « Bien » l'Alsace et la Lorraine par exemple. À l'opposé, cinq régions TER sont peu performantes, dont la Picardie ou le Languedoc-Roussillon. La Haute-Normandie finit au fond du classement. Nombre de régions pourraient ainsi progresser sans changer d'opérateur, si elles bénéficiaient des conditions qui font la performance dans les meilleurs d'entre elles.

Plusieurs régions ont depuis cette étude recontractualisé avec la SNCF. Dans le cas de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, les deux premiers appels d'offres, dont l'un a été remporté par la SNCF et l'autre par Transdev, « Intermétropoles », ont permis de presque doubler l'offre dans ces lots, pour une contribution publique équivalente ou en baisse. Ce résultat, a priori peu attendu, tient au cercle vertueux sur les recettes de trafic d'une augmentation d'offre de service, et ce plus encore dans les zones particulièrement denses.

Le troisième résultat est davantage méthodologique. Les méthodes d'évaluation habituelles donnent des résultats peu convergents avec les nôtres. Cela renforce l'idée que les méthodes économétriques ont aussi un rôle à jouer en complémentarité des méthodologies usuelles.

Quels leviers ?

L'analyse nous conduit à formuler plusieurs indications à destination des décideurs publics comme des opérateurs.

La première est que la SNCF a beaucoup à faire pour optimiser ses coûts de production. D'après la Cour des comptes, il semblerait que la [gestion du facteur travail](#) puisse être davantage optimisée, par réduction de l'absentéisme notamment, ou en modifiant certaines dispositions de l'organisation du travail, pour davantage de polyvalence.

Il s'agit aussi de travailler sur l'environnement dans lequel le service est exécuté. Une étude montre par exemple que le degré de [respect de l'ordre social](#), approximé par le taux de délinquance régionale, s'avère fortement corrélée avec une faible efficacité ferroviaire.

L'efficacité productive résulte aussi de certains paramètres physiques du système de production ferroviaire. La qualité du réseau (vitesse maximale, voie unique ou double, électrification...), mais aussi le nombre de gares, semble avoir un impact positif considérable sur l'efficacité productive, de même que la longueur du réseau qui permet d'obtenir des économies d'échelle. Ces paramètres s'imposent à tous les opérateurs.

On observe également que la contractualisation et les modes de gouvernance reliant l'opérateur à la collectivité régionale ont un impact important. Plus l'efficacité est basse, plus le contrat est long et volumineux. Cela suggère que là où la performance productive est la plus faible, les régions seraient enclines à resserrer les contraintes imposées à l'opérateur, en spécifiant chaque détail de la contractualisation. Ce résultat se trouve illustré par la forte corrélation entre le coût par train-kilomètre et la longueur du contrat.

Par ailleurs, les [modes de gouvernance](#) faisant appel à des logiques « incitatives », plus qu'à des logiques « hiérarchiques » (injonctives) ou « de confiance » (coopératives), semblent les plus à même à s'accompagner de hauts niveaux d'efficacité. Ces points qui, en l'état, constituent des hypothèses de travail fortes, mériteraient d'être approfondis.

Et aujourd'hui ?

La contractualisation s'avère au final un des leviers d'amélioration de la performance des TER qui, en cette période d'ouverture à la concurrence, mérite la plus grande attention des régions, mais aussi du régulateur, qui aurait avantage à mettre à disposition des parties prenantes davantage de données.

Au niveau de l'ensemble des régions, la situation s'est améliorée. L'offre de service réaugmente et la subvention par train-kilomètre de 2021 s'est stabilisée au niveau de 2019. En outre, les régions boostent l'investissement en nouveaux matériels et dans les voies.

L'avenir semble ainsi prometteur. Plusieurs régions ont, depuis cette étude, recontractualisé avec la SNCF et il semblerait que l'enjeu de maîtrise des coûts ait été intégré, pour le moins dans certains cas. Fin 2021, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, les deux appels d'offres, dont l'un a été remporté par la SNCF, « Azur », l'autre par Transdev, « Intermétropoles », promettent de presque doubler l'offre dans ces lots, à l'horizon 2025, pour une contribution publique équivalente ou en baisse. Ce résultat, a priori peu attendu, tient au cercle vertueux sur les recettes de trafic d'une augmentation d'offre de service, et ce plus encore dans les zones particulièrement denses. A méditer.

Une clause de confidentialité nous amène à ne pas pouvoir citer nommément les performances exactes pour chaque région.