



**HAL**  
open science

## La régionalisation ferroviaire : architecture conventionnelle et modes de gouvernance

Christian Desmaris

► **To cite this version:**

Christian Desmaris. La régionalisation ferroviaire : architecture conventionnelle et modes de gouvernance. *Transports : économie, politique, société*, 2004, 424, pp.104-115. halshs-00283129

**HAL Id: halshs-00283129**

**<https://shs.hal.science/halshs-00283129>**

Submitted on 29 May 2008

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

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

# LA RÉGIONALISATION FERROVIAIRE: ARCHITECTURE CONVENTIONNELLE ET MODES DE GOUVERNANCE

par **CHRISTIAN DESMARIS**  
PRAG à l'Institut d'Études Politiques de Lyon  
Membre du Laboratoire d'Économie des Transports

*Depuis janvier 2002, suite à la loi SRU (1), les Régions métropolitaines (à l'exception de l'Île de France et de la Corse), exercent la totalité des prérogatives d'autorité organisatrice (AO) pour le transport collectif d'intérêt régional de voyageurs. Si la loi met en place des dispositions communes, une large place est laissée à l'autonomie contractuelle des parties. Les Régions ont-elles mis à profit cette autonomie contractuelle? Dans quelle mesure? Sous quelle forme? Dans quels domaines? L'objet de cet article est de rendre compte des modes de gouvernance Région/SNCF à la lumière des analyses de la sous-traitance. Nous partirons de l'hypothèse que la relation contractuelle Région/SNCF peut être assimilée à une relation de sous-traitance particulière, proche de la cotraitance (2), les Régions étant dans le rôle de donneur d'ordre et la SNCF de sous-traitant unique (3). Relation de sous-traitance, particulière encore, par le fait que, pour l'instant, la SNCF se présente comme le partenaire obligé. Après un exposé des types de gouvernance théoriquement envisageables, nous présenterons les caractéristiques de l'organisation contractuelle des rapports entre la SNCF et chacune des sept régions expérimentatrices (4), à travers les conventions conclues en 2002.*

lières fortes, tant sur le plan de la durée du contrat, du mode de commandement sollicité, du type de sanction encourue, de la philosophie de l'action et des conditions propices à une application pertinente. En pratique, ces trois formes de coordination se combinent plus qu'elles ne s'opposent.

Pour appliquer cette analyse à la gouvernance Région/SNCF, nous avons retenu une vingtaine de thèmes caractéristiques des contrats d'exploitation et de financement du service public régional de voyageurs. Ces thèmes ont été regroupés en cinq catégories, et permettent de faire un

---

## I. — RÉGIONS/SNCF: TROIS MODES DE GOUVERNANCE POSSIBLES

---

Reprenant les travaux de B. Baudry en matière de relations interindustrielles, nous distinguerons trois modes de coordination de la relation de sous-traitance: par l'autorité, par l'incitation et par la confiance (5). Ces trois formes de coordination se différencient par des caractéristiques particu-

(1) Loi 2000-1208, dite loi Solidarité et renouvellement urbains, du 13/12/2000.

(2) Selon A. SILEM, la cotraitance est « une coproduction avec partage des responsabilités dans la réalisation d'un projet, alors que, dans la sous-traitance, le « preneur d'ordre » réalise une opération ou une tâche conformément au cahier des charges remis par le donneur d'ordre. », SILEM A., 1991. Souligné par nous.

(3) Pour une présentation complète, voir DESMARIS C., 2003.

(4) Par régions expérimentatrices, nous entendons les sept régions volontaires à l'expérimentation de la régionalisation ferroviaire organisée par la loi du 13/12/1997. Ce sont initialement l'Alsace, le Centre, le Nord-Pas de Calais, la Provence-Alpes-Côte d'Azur, les Pays de la Loire et Rhône-Alpes. Le Limousin les rejoindra à partir du 01/09/1999. Il est probable que ces sept Régions bénéficient d'effets d'apprentissage supérieurs aux autres.

(5) B. BAUDRY, 1995.

tour complet de l'architecture de ces contrats. Notre typologie doit beaucoup aux analyses des contrats de délégation de service public menées dans la perspective néo-institutionnaliste (6).

— Les *clauses techniques* définissent l'objet du contrat et concernent le volume du service commandé et les critères et standards de qualité prescrits. Nous avons fait le choix de valoriser deux dimensions, la qualité du service produit et la continuité du service public.

Pour aborder le premier domaine, nous avons adopté trois critères: le degré de précision des directives, le degré d'exigence tendancielle et le rôle de la SNCF dans la définition des niveaux de qualité à atteindre.

Pour ce qui est de la continuité, notre intérêt a porté tant sur les pénalités financières (montant, franchise, plafonnement) que sur l'éventuelle mise en place d'un service minimum.

— Les *clauses incitatives* (financières) concernent les primes et pénalités en matière de qualité du service et de production de documents d'information à l'AO.

Le premier domaine est abordé par quatre critères: « Existence »; « Plafonnement »; « Destinataire des montants »; « Compensation des critères ». Le second est approché par deux critères: « Existence d'incitation financière » et « Dureté des incitations financières ».

— Les *clauses de contrôle* regroupent toutes les formes de contrôle interne (qualité, gestion) et de contrôle externe (audit, assurance qualité). En matière de contrôle interne, notre attention a porté sur le nombre, le type d'information et les délais de transmission à l'autorité organisatrice. Pour le contrôle externe, nous avons relevé le délai de prévenance avant audit et la mise en œuvre possible de démarches de certification qualité.

TABLEAU 1

Typologie des clauses contractuelles				
Techniques	Incitatives	Contrôle	Adaptatives	Institutionnelles
- Qualité produite - Continuité du service	- Incitation financière à la qualité - Pénalités financières pour transmission tardive (ou erronée) d'informations à l'AO	- Transfert de l'information à l'AO - Supervision directe par l'AO - Contrôle externe	- Conditions de renégociation et de résiliation du contrat	- Durée et précision contractuelle - Fréquence des rencontres - Procédures de résolutions des conflits - Culture commune

— Les *clauses adaptatives* précisent les conditions de renégociation et de rupture du contrat. Il importe d'être attentif aux dispositions des éventuels avenants, qui traduisent toujours une modification de l'équilibre contractuel initial.

— Les *clauses institutionnelles* retracent divers paramètres de la relation entre l'AO et l'exploitant. Nous avons exploré la durée du contrat, son degré de précision, les procédures d'arbitrage et de résolution des conflits, la fréquence des rencontres AO/exploitant et l'affichage de valeurs et d'une culture commune.

Nous résumerons la typologie des clauses contractuelles par le tableau présenté ci-joint.

Nous avons ensuite confronté les clauses d'observation sélectionnées aux trois types de coordination mis en avant par les analyses de la sous-traitance. Il en a résulté une matrice interprétative (7) qui nous permet maintenant de caractériser les trois types de gouvernance à l'œuvre au cœur des conventions régionales.

### 1. La coordination par l'autorité

Ce mode de gouvernance se caractérise par le *recours généralisé à la contrainte, par une logique de contrats de court terme révocables et par un commandement sur le mode « Directives/Contrôles/Sanctions »*. L'AO, exigeante sur les objectifs à atteindre, inflige des sanctions financières pénalisantes à

l'opérateur, dont l'action est soumise à un contrôle strict et exhaustif. La plus grande liberté contractuelle possible est accordée au commanditaire et au financeur du service.

La rédaction des *clauses techniques* est particulièrement soignée. Les directives de qualité produite sont nombreuses: l'AO assigne plus de quatre domaines d'objectifs à la SNCF (8). La définition des standards à atteindre est du *domaine explicite et réservé de l'AO régionale*. Les niveaux annuels de conformité des objectifs de qualité de service sont programmés et inscrits dans le contrat initial.

La *continuité du service* est un objectif essentiel pour lequel la Région met en place un système de pénalités contraignant pour l'opérateur: la tolérance de trains-kilomètres (TKm) non réalisés est faible (moins de 2 % de l'offre annuelle); les pénalités financières dues à la Région par TKm non réalisé sont lourdes (*plus de 6 euros en l'absence de substitution*). Le

(6) ATOM, 2003.

(7) Matrice interprétative à la base du tableau joint en annexes.

(8) En particulier, la ponctualité, la qualité des services « trains », la qualité des services « gares » et la réalisation de l'offre. Il est aussi possible de trouver « l'information des voyageurs » et « la préparation du voyage » (accès à la gare et stationnement; confort; information et accueil en gare).

niveau de franchise doit être réduit sur la période du contrat. Le souci de l'usager passe par la mise en place d'un *service minimum* organisant finement les dessertes prioritaires en cas de perturbations. Le principe de *continuité* prime sur celui du droit de grève des personnels de la SNCF : *il n'y a pas suspension des pénalités pour motif de grève.*

Les *procédures de contrôle* sont nombreuses et donnent l'*avantage au donneur d'ordres*. Le suivi de l'activité donne lieu à communication de multiples documents, au contenu détaillé et standardisé à transmettre dans des délais courts. La Région se réserve un large droit d'audit : la SNCF est notamment en devoir d'accepter un délai de prévenance des plus brefs (moins de huit jours ouvrables). Le contrôle sur la qualité produite peut aussi transiter par une instance externe, et donner lieu à des démarches de certification.

Les « *clauses incitatives* » sont pratiquées dans un esprit peu partenarial qui donnera presque systématiquement l'avantage au seul concédant. Ainsi, associé à des objectifs de qualité ambitieux, le montant des *bonus-malus* est élevé et non plafonné. La Région est le destinataire unique des malus. L'absence de compensation entre les critères accroît l'*exposition de l'opérateur au risque de malus* (9). La *transmission des documents à l'AO* donne lieu à un *système de pénalités extrêmement pénalisant* (en général, supérieur à 15 000 euros pour retard sur le rapport annuel).

Les *clauses adaptatives et institutionnelles* visent à accorder la plus grande liberté possible à l'autorité régionale.

La *durée de la convention est courte (cinq ans)*, soit le *minimum exigé* par le cadre réglementaire en vigueur. Le degré de précision contractuelle, élevé, amène le document à un volume important (supérieur à 70 pages, cahier des charges compris). La convention peut être résiliée pour faute grave, en particulier de l'exploitant.

La Région se réserve la *possibilité d'organiser le pilotage le plus librement possible*: la fréquence des rencontres des instances de pilotage est soit non précisée, soit faible.

La procédure de résolution des conflits ne cherche pas à valoriser un règlement amiable: le nombre d'étapes de la procédure amiable est réduit, tout comme le délai de conciliation accordé avant d'ouvrir la *phase contentieuse*.

Aucune volonté de faire appel à une éventuelle culture commune: il n'y a pas de référence à ce sujet.

## 2. La coordination par l'incitation

Dans ce mode de gouvernance *inspirée de la relation principallagent*, le commanditaire (la Région), fait largement appel à la sensibilité de l'opérateur vis-à-vis de ses résultats financiers. La priorité de la Région, est de *limiter les conséquences de l'asymétrie d'informations vis-à-vis de l'exploitant* (la SNCF) dont elle est victime. La Région cherche en particulier à contrer le risque de hasard moral (10). En outre, le contrat repose sur une logique de moyen terme, qui permet à l'exploitant de viser une certaine *efficacité dynamique* tant en matière de maîtrise de ses coûts que de qualité produite.

Les *clauses techniques* doivent *inciter la SNCF à l'effort, tant en matière de qualité que de productivité*.

De ce fait, la Région assigne à la SNCF un nombre conséquent de directives de qualité produite (de trois à quatre domaines d'objectifs). La définition par l'AO régionale des standards annuels de qualité à atteindre repose sur une consultation de l'exploitant ferroviaire, qui vise plus à recueillir l'avis de ce dernier, qu'à obtenir son plein consentement. Une règle d'amélioration des performances en glissement (11), qui prend en compte les résultats obtenus précédemment, est parfois intégrée au contrat.

La *continuité du service* est un objectif important pour la Région, qui retient à cette fin un dispositif contractuel élaboré centré sur un *système de pénalités incitant l'opérateur à la vigilance et sur l'évocation d'un service minimum*.

Les *pénalités financières*, dues à la Région, sont de *6 euros environ par TKm non réalisé* (en l'absence de substitution). Une tolérance de TKm non réalisés est retenue (de 2 à 3 % de l'offre annuelle). Il n'y a pas de programmation *ex ante* de réduction du niveau de franchise sur la période du contrat.

La volonté de garantir la continuité du service public, même en cas de perturbations programmées (grèves SNCF), s'exprime également par l'évocation d'un *service minimum* (dont les modalités restent imprécises, pour l'instant). Ainsi, les *grèves SNCF* ne sont pas assimilées à un cas de force majeure et *ne suspendent pas, en principe, l'application des pénalités pour non-réalisation de l'offre*.

Les *clauses incitatives* sont pratiquées dans un esprit partenarial.

Ainsi, le montant des *bonus-malus associés aux objectifs de qualité*, est plafonné. Et, bien que la Région soit le destinataire unique des malus, le mécanisme de compensation entre les critères ne pénalise pas systématiquement l'opérateur.

(9) Chaque critère de qualité est accompagné d'une enveloppe de bonus/malus particulière. Par exemple, il n'est pas directement possible pour l'opérateur ferroviaire de compenser l'éventuel malus sur la « ponctualité » par un bonus sur la « qualité des services en gares »!

(10) Dans les théories des incitations, la notion de hasard moral signifie que le principal (le commanditaire) n'est pas spontanément en mesure de connaître le degré d'effort fourni par l'agent (l'exécutant). Seul le résultat, soumis à des aléas de l'environnement, est directement mesurable.

(11) Ainsi, si le taux de ponctualité retenu pour une année N est de 90 %, il peut être convenu contractuellement qu'il ne puisse être en N+1 inférieur à 90 % + x. Rhône-Alpes prévoit + 0,2 point par an en matière de régularité.

La *transmission des documents à l'AO donne également lieu à un système de pénalités*. Mais contrairement à la gouvernance autoritaire, le donneur d'ordres cherche plutôt ici à produire des comportements de partenariat, qu'à sanctionner des manquements à des obligations. Le montant des pénalités n'est donc guère incitatif.

Les *clauses de contrôle* visent tendanciellement à *réduire l'asymétrie informationnelle* défavorable initialement au donneur d'ordres.

La Région prévoit les modalités de transfert d'informations concernant l'exploitation du service TER: la SNCF doit produire des documents usuels de suivi de l'activité, tableau de bord mensuel (TBM), tableau de bord trimestriel (TBT) et rapport annuel d'activité (RAA), dans une présentation standardisée et des délais habituels.

La Région organise également une supervision directe de l'exploitant: le droit d'audit s'exerce avec un délai de prévenance moyen, de huit à onze jours ouvrables.

Le contrôle sur la qualité produite transite par le recours à une instance externe, et donne lieu à des *démarches actives de certification* (en cours ou prévues).

Les *clauses adaptatives et institutionnelles* visent, comme dans la coordination autoritaire, à accorder une grande liberté à l'autorité régionale.

Signe d'une *quête d'efficacité dynamique*, favorable aux deux parties, la *durée de la convention est supérieure (légèrement) au minimum exigé* par le cadre réglementaire en vigueur (six ans, contre cinq).

Le degré élevé de précision contractuelle amène le document à un volume important (de 50 à 70 pages, cahier des charges compris). La Région organise la fréquence des rencontres des instances de pilotage, sur une base pluriannuelle (trois fois par an généralement).

La procédure de résolution des conflits ne cherche pas vraiment à valoriser un règlement amiable: le nombre d'étapes de la procédure amiable est réduit, tout comme le délai de conciliation permis avant d'ouvrir la phase contentieuse.

### **3. La coordination par la confiance**

Ce modèle de gouvernance se caractérise par *l'allègement des contraintes contractuelles au profit de « promesses implicites » ayant valeur d'obligation morale et par l'appel à des logiques de réciprocité* inscrites dans l'adhésion à des valeurs communes ou à des réseaux de relations interpersonnelles. L'allongement de la durée contractuelle va dans le sens de cette recherche de réciprocité et d'efficacité dynamique. Il est fait systématiquement appel au *principe de coopération*.

La spécification des *clauses techniques* exprime la *volonté d'obtenir la pleine adhésion de l'opérateur*.

Peu d'obligations sont prescrites en matière de qualité produite: le nombre de directives est restreint ou nul (moins de trois domaines d'objectifs). La définition des standards annuels de conformité des objectifs de qualité de service résulte d'une négociation périodique entre l'AO régionale et l'exploitant. Le commanditaire escompte la pleine adhésion de l'exploitant. Le processus pourrait s'apparenter à celui de co-décision. De ce fait, aucune programmation des objectifs n'est inscrite dans le contrat initial.

La *continuité du service* est bien peu encadrée par le contrat.

Le système de pénalités mis en place est inexistant ou peu contraignant pour l'opérateur: la tolérance de TKm non réalisés est forte (plus de 3 % de l'offre annuelle); les pénalités financières dues à la Région par TKm non réalisés sont faibles (*moins de 6 euros en l'absence de substitution*) et sont plafonnées (en proportion des recettes). Le

*droit de grève prime sur le principe de continuité du service public*: il y a suspension ou allègement des pénalités pour motif de grève des personnels de la SNCF. Le concédant fait confiance à la diligence de l'opérateur pour organiser au mieux un service de substitution en cas de perturbations.

Les *mécanismes incitatifs* sont, *soit peu activés, soit pratiqués dans un esprit particulièrement partenarial* qui vise une juste répartition des incitations entre concédant et concessionnaire. Plusieurs clauses le confirment.

Ainsi, le *montant des bonus-malus* associés aux objectifs de qualité est à la fois peu élevé et plafonné. Signe manifeste de confiance entre les parties: un *compte commun*, géré par la SNCF (permettant le financement d'actions de modernisation du TER) est le destinataire des incitations. La *forte compensation* entre les critères soumis à incitation financière ne pénalise pas systématiquement l'opérateur en ouvrant une large combinaison de situations financièrement neutres pour l'opérateur.

La loyauté supposée de l'opérateur amène la Région à ne *pas soumettre la transmission des documents à l'AO à un système de pénalités financières*.

Les « *clauses de contrôle* » ne sont guère sollicitées non plus.

Le suivi de l'activité est faiblement encadré. Peu de documents sont exigés (outre le RAA, un seul des deux rapports intermédiaires, TBM ou TBT) dans une présentation faiblement standardisée. De surcroît, les délais de transmission ne sont guère compatibles avec l'exercice d'un droit de contrôle strict (plus d'un mois pour le TBM).

Il y a peu de risques de prendre l'exploitant en faute: le droit d'audit s'exerce avec un long délai de prévenance (de plus de 11 jours ouvrables). Le contrôle de la qualité par la certification de l'activité n'est pas envisagé dans le contrat.

TABLEAU 2

Nature des clauses	Mode de gouvernance		
	Autorité	Incitation	Confiance
Techniques	Rédaction précise et exigeante : encadrer strictement l'opérateur	Relation relativement détaillée : inciter l'opérateur historique à l'effort / Contrer les situations de hasard moral	Spécification restreinte et négociée des objectifs : obtenir l'adhésion de la SNCF
Incitatives	Sanctions coûteuses si non-conformité (pénalités)	Système généralisé d'intéressement financier (qualité / information de l'AO)	Mécanisme incitatifs peu activés / Sanction « morale » par perte de réputation
Contrôle	Strict et exhaustif	Centré sur la réduction de l'asymétrie informationnelle des Régions	Peu défini et peu contraignant
Adaptatives et Institutionnelles	- Grande liberté à l'AO - Logique de court terme et de contrainte	- Liberté à l'AO - Logique de moyen terme et appel à l'intérêt de l'exploitant	- Esprit partenarial - Logique de long terme et de coopération

Les *clauses adaptatives et institutionnelles* visent, dans un esprit de coopération, à obtenir les bénéfices d'une relation de long terme. La *durée de la convention est longue* (de sept à dix ans), soit significativement plus que le minimum exigé par le cadre légal en vigueur (cinq ans). La faible précision contractuelle amène le document à un volume réduit (inférieur à 50 pages, cahier des charges compris). L'organisation du pilotage de la convention donne lieu à des *rencontres fréquentes* entre les deux parties, propices à la constitution d'une culture commune.

La procédure de résolution des conflits donne toute sa chance à la *recherche d'un règlement amiable*: le nombre d'étapes de la procédure amiable est élevé, tout comme le délai de conciliation accordé avant d'ouvrir la phase contentieuse.

Les références à une *histoire commune* (partenariats anciens et fructueux) et à des *valeurs partagées* (service public) sont fréquemment évoquées.

Au total, l'analyse économique de la sous-traitance appliquée à la relation Région/SNCF permet d'obtenir des profils de gouvernance bien différenciés. Nous résumerons nos principaux résultats par un tableau.

## II. — LA CONTRACTUALISATION RÉGION/SNCF: DES PROFILS RÉGIONAUX TRÈS CONTRASTÉS

Après cet exposé méthodologique, il est désormais possible d'établir le profil de l'organisation contractuelle des rapports SNCF/Région propre à chacune des sept régions expérimentatrices.

### I. L'Alsace: une gouvernance de type « fiduciaire-incitatif »

L'analyse de cette convention est *délicate*: *aucun profil n'est véritablement dominant*. Nous relevons un peu moins de manifestations de formes de relation autoritaire, que de formes de relation incitative ou de confiance (12). Nous parlerons pour la région Alsace de profil « fiduciaire-incitatif ».

L'Alsace accorde une grande importance à la recherche de la *qualité de service et place l'utilisateur au cœur du dispositif*. La *composante autoritaire est fortement présente*. Le nombre total d'objectifs qualité est élevé. Le niveau des objectifs retenus est des plus exigeants en matière de ponctualité: le taux de conformité attendu élevé, 93 % et surtout

le seuil de calcul du retard est abaissé à 2 minutes à partir de 2003 au lieu de 5 précédemment! Pour la réalisation de l'offre, le niveau de franchise exonérant l'opérateur de pénalités est le plus faible des sept régions (1 %, contre 2-3 % en général).

Une *composante de confiance* est sollicitée pour obtenir l'adhésion de l'opérateur: les niveaux de conformité à atteindre sont définis dans un esprit de codécision, par une négociation annuelle.

La *dimension d'incitation* est également présente, teintée d'une touche de confiance. Ainsi, le mécanisme d'incitation financière à la qualité est prévu, mais relativement peu sollicité (les montants bonus-malus et de pénalités sont réduits). L'émission de critères rend possibles de nombreuses combinaisons sans grand impact sur l'opérateur. À l'inverse, la démarche de certification est profondément engagée afin de répondre au risque de « sélection adverse » (13).

La *réduction de l'asymétrie informationnelle* est une dimension privilégiée par la Région Alsace. La question de la transparence financière reste une préoccupation majeure pour l'AO. La stratégie de cette dernière repose sur les trois modes de coordination.

*Incitation* avec des pénalités des plus élevées pour non-conformité aux instructions régionales.

*Autorité*, par sollicitation de mécanismes visant un contrôle direct de l'exploitant: variété des documents exigés et grande précision des contenus attendus.

Une composante de *confiance* est également présente, comme l'indique la durée

(12) Pour une vision approfondie, voir annexe.

(13) Par « sélection adverse », on entend une situation où le principal connaît des difficultés pour obtenir des informations fiables sur la qualité du produit objet de l'échange.

relativement longue des délais de transmission (deux mois pour le TBM).

Les *clauses adaptatives* reposent plutôt sur un mode de coordination autoritaire. La résiliation de la convention par anticipation est prévue et finement organisée.

Quant aux *clauses institutionnelles*, elles révèlent *principalement une gouvernance par l'appel à la confiance*. En témoignent la durée de la convention, une des plus longues (huit ans), la tonalité du préambule; la longueur du délai de la procédure de règlement amiable des litiges (trois mois) et les clauses de l'audit qui révèlent un partage du pouvoir régional avec l'exploitant. Le caractère évasif des clauses encadrant le pilotage manifeste ici le bon déroulement de la gestion de la convention.

Au total, l'analyse de la convention 2002 de l'Alsace illustre une autorité organisatrice exigeante, vigilante, mais plutôt confiante dans les potentialités de son partenariat avec la SNCF.

**TABLEAU 3**

Nature des clauses		Mode de gouvernance : Alsace 2002		
		Autorité	Incitation	Confiance
Techniques	Qualité			
	Continuité			
Incitatives	Qualité			
	Info AO			
Contrôle				
Adaptatives				
Institutionnelles				

## 2. Le Centre: une forme hybride à tendance autoritaire

L'analyse de la convention de la Région Centre révèle une forte tendance autoritaire, associée à un appel plutôt équilibré entre les composantes d'incitation et de confiance.

*La problématique de la qualité se définit par le couple, autorité en matière d'objectifs, incitation et confiance dans l'exécution des directives régionales.*

*La coordination par l'autorité est mise au service de la recherche de la qualité.* De très nombreuses clauses de la convention le manifestent: le nombre d'objectifs qualité retenus est le plus élevé des sept régions étudiées; la définition des niveaux des objectifs de qualité s'inscrit dans une règle, et non pas dans la négociation entre les parties (programmation tendancielle des niveaux de conformité); la hiérarchie des objectifs qualité accorde la plus grande attention à la ponctualité des circulations. Autre indice probant, la continuité du service est l'objet d'une attention toute particulière de l'AO qui exige l'organisation d'un véritable service minimum (le niveau des pénalités pour non-réalisation de l'offre est élevé).

Dans la *mise en œuvre de ses directives par la SNCF, l'AO régionale emprunte le registre de la confiance*. Les caractéristiques du système d'incitation financière valorisent plus l'adhésion aux objectifs de l'opérateur, que la sanction financière, positive ou négative: compte commun (seule région avec le Limousin); forte compensation des critères; système de plafonnement; faible enjeu financier des incitations; caractère marginal de la démarche de certification qualité.

*La réduction de l'asymétrie informationnelle* est une priorité de l'AO. Elle repose moins sur les mécanismes d'incitation financière, peu sollicités, que sur des mécanismes de contrôle direct de l'AO sur l'exploitant: variété des documents exigés; brièveté des délais de transmission; sévérité du temps de

**TABLEAU 4**

Nature des clauses		Mode de gouvernance : Centre 2002		
		Autorité	Incitation	Confiance
Techniques	Qualité			
	Continuité			
Incitatives	Qualité			
	Info AO			
Contrôle				
Adaptatives				
Institutionnelles				

prévenance avant audit externe (quatre jours ouvrés!).

En matière de *clauses adaptatives*, le Centre est de loin la Région la plus précise et la plus exhaustive. Certaines dispositions manifestent explicitement une *logique de coordination de type autoritaire*. Ainsi, la clause de résiliation retient la configuration de manquement grave et irréversible de l'une ou l'autre des parties à ses obligations.

Quant aux *clauses institutionnelles*, elles révèlent un *mélange « d'autorité » mâtiné de « confiance »*. Alors que la durée de la convention est calée sur le minimum légal, la précision contractuelle est moyenne. Quant à la procédure de règlement amiable des litiges, elle associe un délai court à un nombre important d'étapes.

## 3. Le Limousin: cap sur la confiance en général

La Région Limousin a manifestement privilégié un mode de coordination dominé par la confiance (50 % de nos observations), avec une présence significative de formes d'incitation.

**TABLEAU 5**

Nature des clauses		Mode de gouvernance : Limousin 2002		
		Autorité	Incitation	Confiance
Techniques	Qualité			
	Continuité			
Incitatives	Qualité			
	Info AO			
Contrôle				
Adaptatives				
Institutionnelles				

*En matière de qualité de service, le mode de gouvernance dominant est la confiance.*

Les niveaux assignés aux objectifs sont généralement modestes (92 % pour la régularité des circulations, 97 % pour la réalisation de l'offre). La définition de ces niveaux d'objectifs de qualité s'opère par une négociation annuelle, soit dans une logique de codécision respectueuse des contraintes de l'opérateur.

La *continuité* du service est abordée dans un esprit manifestement partenarial, associant *confiance et incitation*. Confiance par la compréhension de l'AO envers des éléments de la culture d'entreprise spécifique à l'opérateur. Les *grèves de personnels* de la SNCF donnent lieu à une *neutralisation des mesures de la qualité produite* (donc à suspension des pénalités). Ce cas est unique. En outre, aucune organisation de service minimum n'est évoquée dans la convention. L'incitation a aussi sa place, puisque les pénalités pour non-réalisation de l'offre ne sont pas plafonnées et que le montant des pénalités est dans la moyenne.

Seule manifestation de composante de *coordination par l'autorité*, le nombre d'objectifs de qualité assignés à l'opérateur est élevé.

La *réduction de l'asymétrie d'information* semble l'objet d'une attention particulière du Limousin. La gouvernance en la matière associe des caractéristiques autoritaro-incitatives. Autorité dans le système de pénalités pour non-fiabilité des documents d'information exigés par l'AO régionale. Autorité aussi dans le délai de transmission du rapport annuel d'activité.

Les autres clauses sont proches de la moyenne, que ce soit le nombre de documents exigés, la nature des informations requises par l'AO, le montant des pénalités de retard ou les clauses concernant l'audit (délai de prévenance de dix jours ouvrés).

Les *clauses institutionnelles et adaptatives* font très *largement appel à la coordination par la confiance*. La durée de la convention (dix ans) est, de très loin, la plus longue de toutes. La culture commune est évoquée avec insistance. Les clauses de règlement des litiges donnent toute sa place au règlement amiable. Cependant, un indicateur reste d'interprétation incertaine, la fréquence des rencontres du comité de pilotage (mensuelle): *indice d'autorité ou de confiance?* Et au total, le volume de la

convention (annexes comprises) est considérable...

#### 4. Le Nord-Pas de Calais: une forme hybride par mutation rapide du schéma contractuel

L'interprétation de la convention 2002 du Nord-Pas de Calais (NPC) est délicate en raison d'un mélange quasi permanent entre les trois formes de coordination, sans dominante particulière. Au total, l'accent est mis sur l'incitation, et plus encore sur la confiance. Nous parlerons pour la région NPC de profil « fiduciairo-incitatif ».

TABLEAU 6

Nature des clauses		Mode de gouvernance : NPC 2002		
		Autorité	Incitation	Confiance
Techniques	Qualité			
	Continuité			
Incitatives	Qualité			
	Info AO			
Contrôle				
Adaptatives				
Institutionnelles				

*L'obtention d'un haut niveau de qualité de service repose sur une combinaison d'autorité et de confiance.*

La définition des niveaux de performances à obtenir se fait sous le signe de la « confiance ». Le NPC recherche délibérément une large adhésion de l'opérateur. La codécision prédomine. Le nombre d'objectifs de qualité assignés à l'exploitant est réduit, trois pour l'instant (régularité des circulations, continuité et information du voyageur). La convention évoque toutefois un avenant qui étendrait le champ contractuel des critères de qualité.

Paradoxalement, les *niveaux d'objectifs retenus sont comparativement élevés*, traduisant plutôt une présence de la *composante d'autorité*. En matière de continuité de service, un service minimum est finement organisé. L'objectif assigné à la régularité est également élevé, 94 %.

L'*autorité se retrouve aussi dans le niveau élevé des bonus-malus et des pénalités encourues*, 9 euros en cas de non-réalisation de l'offre (avec préavis et sans substitution), sur-pénalités pour les retards de plus de 30 minutes (5 euros/Tkm).

La *réduction de l'asymétrie informationnelle*, objectif prioritaire de l'AO régionale, repose sur une *activation ferme des dispositifs de contrôle*, et non pas sur des mécanismes d'incitation financière. L'application des contrôles est autoritaire. Les exigences régionales sont élevées, afin d'offrir à l'AO une vision rétrospective et prospective large: nombre important de documents, contenu et délai de transmission bien spécifiés (14).

*Les clauses institutionnelles sont par contre plus lisibles: une tendance à la coordination par la confiance prédomine.*

La durée de la convention est de six ans, signe (modeste) de pari sur le moyen terme. Le pilotage est finement organisé, donnant lieu à de multiples instances. Au total, les contacts Région/SNCF sont fréquents, propices à une meilleure compréhension mutuelle, voire au développement d'une culture partagée. La procédure amiable tient une place importante dans le dispositif de règlement des litiges.

Par contre, signe de coordination par l'autorité, le degré de précision contractuelle est important.

Le caractère éclaté du profil de gouvernance du NPC résulte de la cascade de mutations qui a marqué l'histoire de cette convention depuis 1997. D'une optique de confiance, mâtinée d'incitation, des apports successifs d'autorité ont été introduits. L'ensemble contractuel n'est de ce

(14) Il est curieux que l'AO ne complète pas ces mécanismes de contrôle par des procédures d'incitation financière.

TABLEAU 7

Nature des clauses		Mode de gouvernance : Pays de la Loire 2002		
		Autorité	Incitation	Confiance
Techniques	Qualité			
	Continuité			
Incitatives	Qualité			
	Info AO			
Contrôle				
Adaptatives				
Institutionnelles				

fait ni homogène, ni peut-être vraiment stabilisé.

### 5. Les pays de la Loire: type quasi pur de la confiance

Cas exceptionnel, presque toutes les variables illustrent un profil de gouvernance par appel à la « confiance ».

Cas absolument unique de notre échantillon, la rédaction des *clauses de qualité de service* reste à peine esquissée dans la Région Pays de la Loire. Rien de précis n'est écrit ni dans la convention ni dans le cahier des charges en matière de contrôle de la qualité produite. La convention indique seulement que sera « mis en place un référentiel de mesure de la qualité produite dans un délai de six mois ». Actuellement, cette Région finalise la rédaction de cette question, et mettra en œuvre un dispositif complet de mesure et d'incitation financière de l'opérateur à la qualité au cours de 2004 (15).

*Les clauses concernant la continuité du service sont marquées, elles aussi, du sceau de la confiance.* Quadruple mansuétude de la part de la Région: l'absence totale de pénalité financière jusqu'à 45 % de trafic non réalisé suite à des grèves des personnels de la SNCF! La faible exigence en matière de service de substitution ou d'urgence. Le faible montant kilométrique des pénalités encourues (3 euros par TKm non remplacé). Et enfin, le contenu du plan d'infor-

mation des voyageurs est plutôt limité en pratique.

*Les dispositifs d'incitation financière de l'exploitant ne sont que très peu sollicités jusqu'à présent.* Cas unique, la convention 2002 de la Région des Pays de la Loire développe un *système d'incitation à la performance économique*, original, simple et astucieux. Il fonctionne comme une sorte de coût moyen du voyageur-kilomètre à la charge de la Région, commanditaire du service. Une hausse s'interprète directement comme une amélioration de l'efficacité productive des TER ou de l'attractivité du réseau. Mais son efficacité reste limitée par les faibles enjeux financiers mobilisés.

*Les clauses de contrôle*, qui permettent à l'AO de disposer des informations concernant les conditions techniques, commerciales et financières d'exploitation du TER, *sont à peine définies et guère contraignantes*: peu d'informations exigées, formalisation inachevée des documents; clauses de l'audit extraordinairement conciliantes.

*Les clauses adaptatives et institutionnelles confirment cette impression générale de gouvernance par la confiance.* Le faible degré de précision contractuelle et le faible niveau d'exigence se traduisent par un document plutôt court, qui valorise le moyen terme et les logiques de coopération entre la Région et la SNCF. Seuls bémols, la durée de la convention (six ans seulement) et les clauses de résolution des conflits partiellement conformes à l'orientation contractuelle dominante.

Au total, la Région PDL privilégie une *logique d'obligation de résultat et non d'obligation de moyen*. Pragmatique dans sa démarche avec la SNCF, cette Région se donne le temps d'obtenir le consensus sur ses objectifs.

TABLEAU 8

Nature des clauses		Mode de gouvernance : PACA 2002		
		Autorité	Incitation	Confiance
Techniques	Qualité			
	Continuité			
Incitatives	Qualité			
	Info AO			
Contrôle				
Adaptatives				
Institutionnelles				

### 6. Provence-Alpes Côte d'Azur: une tentation autoritaire

Nous qualifierons la convention 2002 de Provence-Alpes Côte d'Azur (PACA) « d'autoritaro-incitative » (16).

La composante *d'autorité* se manifeste dans les clauses encadrant les objectifs de qualité, et principalement en matière de *continuité du service public de transport régional*.

Un service minimum de circulations en situation perturbée est très précisément organisé. Les pénalités pour non-réalisation de l'offre sont parmi les plus lourdes (7 euros/TKm) et leur montant n'est pas plafonné. Aucune concession n'est faite à l'opérateur pour les grèves de son personnel affectant la continuité du service. Elles ne peuvent prétendre au statut de cas de force majeure.

*L'incitation participe également au mode de gouvernance régionale.* La certification de la qualité (« plan d'action performance ») est contractualisée. L'intérêt pécuniaire de l'opérateur est interpellé par les clauses des

(15) Information prise auprès du responsable qualité de la Région PDL début novembre 2003.

(16) La modestie persistante des performances coût / qualité incite certainement l'AO régionale à durcir les procédures de contrôle et à solliciter vigoureusement les mécanismes incitatifs. Les indicateurs de régularité affichent des résultats parmi les plus faibles, et nos estimations des coûts unitaires du TKm pour les finances régionales sont des plus élevées.

mécanismes d'incitation financière: montant élevé des sommes en jeu, versement intégral des malus à la Région et des bonus à la SNCF; absence de compensation entre les critères.

La confiance est présente dans la définition des référentiels des objectifs qualité. L'opérateur est concerté. La Région se montre compréhensive des difficultés de la SNCF. Les niveaux assignés aux objectifs sont réduits quand les performances régionales sont faibles (pour la régularité par exemple).

La réduction de l'asymétrie informationnelle repose, elle, plus sur des mécanismes de contrôle direct que sur des mécanismes d'incitation financière. Le transfert d'informations vers l'AO est contractualisé avec précision: le TBM est particulièrement complet; les délais de transmission sont parfois particulièrement courts (RAA). Toutefois l'AO ne recourt pas pour autant à un système de pénalités pour inexécution des directives régionales.

Les clauses institutionnelles et adaptatives, affichent un profil à dominante d'autorité.

À l'appui du caractère autoritaire de la relation, deux paramètres essentiels: la durée, courte (cinq ans), mais également l'exhaustivité de la contractualisation (volume supérieur à la moyenne). En illustration de la confiance, le contrat insiste sur les potentialités de la régionalisation ferroviaire comme outil de rénovation du service public dans une optique de mobilité durable. Les clauses de résiliation et de règlement des litiges font, elles, plutôt appel à l'incitation.

## 7. Rhône-Alpes: type quasi pur de l'autorité

Cas exceptionnel, la grande majorité des variables étudiées dans la convention 2002 de Rhône-Alpes vient à l'appui d'une gouvernance soutenue par une forte composante d'autorité.

TABLEAU 9

		Mode de gouvernance : Rhône-Alpes 2002		
Nature des clauses		Autorité	Incitation	Confiance
Techniques	Qualité			
	Continuité			
Incitatives	Qualité			
	Info AO			
Contrôle				
Adaptatives				
Institutionnelles				

L'ensemble contractuel apparaît particulièrement cohérent, ainsi à l'instar de Max Weber, nous utiliserons également le qualificatif de « rationnel légal » pour le désigner.

La coordination par l'autorité transparaît dans les clauses de contractualisation de la qualité, exigeantes pour l'opérateur.

Les niveaux annuels de conformité à atteindre sont programmés ex ante, laissant peu de place à une négociation continue entre les parties. Le principe de continuité du service public est affirmé, appuyé par de fortes pénalités non plafonnées en cas de non-réalisation de l'offre (avec une franchise faible, de 1.5 % initialement).

Le principe d'autorité se traduit également dans les caractéristiques du dispositif d'incitation financière à la qualité. Le système d'intéressement mobilise des sommes particulièrement stimulantes (maximum annuel de 1.750 000 euros). Le mode de calcul individualise chaque critère de qualité: il n'y a pas de compensation possible. La Région est seule bénéficiaire des malus et des pénalités, la SNCF de la totalité des bonus.

La réduction de l'asymétrie informationnelle est un objectif prioritaire de l'AO régionale. Les deux leviers disponibles sont sollicités, le contrôle direct et les mécanismes d'incitation financière.

Le contrôle direct est réalisé dans une optique d'autorité

mâtinée d'incitation: nombre important de documents et d'informations à transmettre à l'AO, dans un format convenu au préalable, mais dans des délais raisonnables.

Les mécanismes d'incitation financière sont activés dans une optique singulièrement autoritaire: le montant des pénalités encourues est délibérément dissuasif.

Les clauses institutionnelles et adaptatives révèlent une gouvernance privilégiant l'autorité, mais faisant parfois appel à la coopération plus qu'à la contrainte.

Illustration du caractère autoritaire de la relation, la durée et l'exhaustivité de la contractualisation, tout comme en PACA.

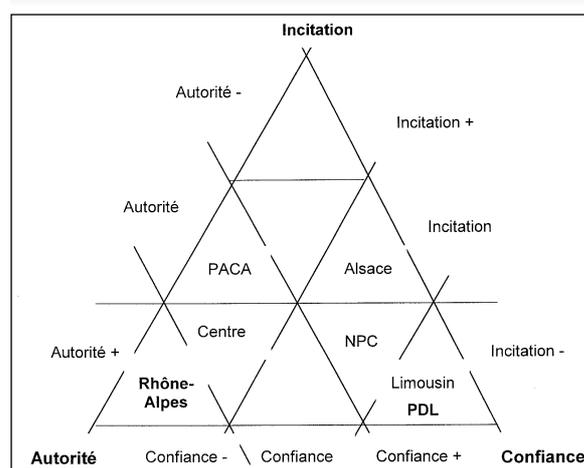
Seule, parmi les critères retenus, la procédure de résolution amiable des conflits s'organise pour donner toutes ses chances à la logique amiable de préférence à la solution judiciaire.

Est-ce comme supposé par notre typologie, un signe de confiance? Ou au contraire, est-ce l'intérêt bien compris de la Région de ne pas ternir durablement, par une procédure judiciaire, ses relations avec la SNCF nécessairement inscrites sur le long terme?

## 8. Diversités régionales

Au terme de cette étude des modes de gouvernance à l'œuvre dans les régions expé-

FIGURE 1



mentatrices de la régionalisation ferroviaire, il apparaît très clairement que les profils régionaux sont fortement différenciés. Il y a ainsi peu de ressemblances entre la convention des Pays de la Loire (confiance prédominante) et celle de Rhône-Alpes (autorité prépondérante). *En matière de gouvernance du transport ferroviaire public régional de voyageurs, la diversité est la règle.* Nous résumerons le positionnement des profils de gouvernance SNCF/Régions par le graphique ci-dessous.

Il resterait bien évidemment à expliquer les différences de choix de gouvernance mis en lumière par cette étude. De nombreux déterminants interviennent et interfèrent certainement. Citons en particulier, à l'appui de cette diversité et de cette complexité contractuelle:

— la volonté politique des Régions. L'ambition régionale en matière de service public de transport est inégale. Si certaines Régions consacrent une part essentielle de leur budget au TER (25 % environ en Rhône-Alpes et en Alsace), d'autres sont nettement en retrait (PACA, 16 %, mais surtout les Pays de la Loire, 9 % en 2002). Des Régions font manifestement de la politique TER un instrument au service de l'affirmation de l'identité régionale, voire de la Région comme acteur territorial de tout premier plan;

— la capacité de négociation de l'AO régionale avec la SNCF. Si toutes les Régions ont amorcé cette contractualisation dans une situation d'asymétrie informationnelle défavorable, les effets d'expérience ont-ils réussi, même pour les plus petites d'entre elles, à inverser cette donne initiale?

— les fruits de l'histoire et de la géographie locales. L'histoire tout d'abord. Les notions de service public et d'entreprise publique ne revêtent évidemment pas la même importance partout. Ne soyons pas surpris de l'évocation récurrente de ces notions en NPC ou en Limousin. La géographie intervient aussi, favorablement en

Alsace ou en NPC (régions où les TER fonctionnent comme des métros péri ou interurbains), parfois défavorablement (en Limousin avec des contraintes de densité humaine et de relief, ou en PACA, zone hyper-urbanisée où la construction de nouvelles infrastructures, nécessaire parfois, est délicate).

---

### III. — CONCLUSION/RÉFLEXIONS SUR LES RÉSULTATS OBTENUS

---

En définitive, cette étude nous a permis d'établir plusieurs résultats importants.

1. Alors que le cadre légal et réglementaire est le même pour toutes les Régions, chacune d'elle se l'est approprié pour proposer à la direction régionale TER de la SNCF un contrat bien spécifique. *La diversité est la règle. Il n'y a pas de mode de gouvernance unique.* Cette constatation, conséquence attendue de la décentralisation ferroviaire, interpelle pourtant le principe d'égalité des citoyens devant le service public.

2. *La gouvernance Région/SNCF est généralement composite.* Aucune convention n'est le reflet parfait d'un des trois schémas théoriques purs de coordination. L'organisation contractuelle Région/SNCF repose en pratique sur un subtil mélange d'autorité, d'incitation et de confiance. Une forme hybride de gouvernance Région/SNCF prédomine. Le profil « fiduciaire-incitatif » est le plus courant, en Alsace et en NPC, voire Limousin. Il est de nature « autoritaire-incitatif » en PACA.

Ce caractère composite résulte-t-il d'un choix délibéré ou est-il le fruit des compromis et des tensions ayant présidé à l'élaboration et à la négociation du contrat? Ce caractère composite du mode de gouvernance est-il cohérent, efficient et efficace en regard des objectifs poursuivis? Il importe de suivre l'effectivité de son application

et les performances obtenues dans chacune des régions au fil du temps.

3. *Entre autorité, incitation et confiance, aucune logique de gouvernance ne s'impose vraiment.* Le nombre total d'occurrence de chacune des trois logiques, autorité, incitation et confiance est sensiblement le même. *La « confiance » semble être la pratique de coordination la plus répandue* (40 % des observations environ). La prédominance de la confiance est-elle finalement une conséquence de la spécificité de cette cotraitance qui, en l'absence de concurrence, impose la SNCF aux Régions comme unique prestataire, ou bien est-elle le produit de la méthode d'analyse retenue?

Cependant la composante autoritaire est largement présente (1/3 des observations). Ne traduit-elle pas la crainte de certaines Régions de se voir dominées par l'opérateur historique, jusqu'alors seul maître du jeu ferroviaire?

Quant à la composante d'incitation, ne souligne-t-elle pas, avant tout, la volonté des Régions de sortir de la situation initiale d'asymétrie informationnelle, tant technique que juridique, pour se forger une capacité d'expertise autonome à même de les rendre indépendantes?

Ces interrogations ne peuvent manquer d'amener les pouvoirs publics à réfléchir sur la pertinence du cadre juridique actuel, qui organise une dépendance légale des AO régionales vis-à-vis de la SNCF.

4. *L'organisation contractuelle proposée par chaque Région se présente comme un équilibre institutionnel, précaire et provisoire, reflet de multiples tensions et de nombreux compromis.* Tensions entre les différents objectifs des politiques régionales, tant ceux en matière de politique de transport collectif, que ceux d'aménagement du territoire, ou enfin de stratégie d'image à destination des contribuables et des électeurs.

Compromis entre les objectifs souhaités et les moyens financiers disponibles; compromis

entre les impératifs des régions et ceux de la SNCF; compromis entre les prérogatives légales des Régions et leur inexpérience en comparaison avec le savoir-faire de l'opérateur historique... Ces constatations doivent amener à réfléchir à la durabilité et à l'effectivité de la contractualisation affichée.

Vu le caractère structurellement déficitaire du transport régional (ferroviaire) de voyageurs et l'importance de l'appel aux finances publiques régionales, il importera d'accorder la plus grande attention à la soutenabilité financière de cette nouvelle politique régionale. La durabilité de la décent-

tralisation ferroviaire ne dépendra-t-elle pas finalement de la capacité à surmonter cet écueil? Dans cette perspective, n'y aurait-il pas matière à croiser les modes de gouvernance mis en perspective par cette étude avec les performances régionales en matière de qualité et de coût du service? ■

### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

#### Bibliographie générale

ATOM, 2003, « Typologie des clauses contractuelles », note interne d'ATOM, 26/03/2003, Centre ATOM, université Paris 1, 14 p.

BAUDRY B., 1995. « L'économie des relations inter-entreprises », *Repères* n° 165, La Découverte, Paris, 125 p.

CROZET Y., HEROUIN E., 1999, « Le transport régional de voyageurs: régionalisation et nouvelles incitations à la performance ferroviaire », in *Politiques et management Public*, volume XVII, n° 3, pp. 172-193.

DESMARIS C., 2003, « Les conventions d'exploitation du service public régional de transports de voyageurs: organisation contractuelle et processus d'apprentissage organisationnel sous l'angle d'une relation de sous-traitance », mémoire de DEA sous la

direction d'Y. CROZET, LET, université Lyon 2, 181 p. + annexes.

FAIVRE D'ARCIER B., 2002, « Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire », in *Transports*, n° 416, novembre-décembre, pp. 389-398

MENARD C., 1990, « L'économie des organisations », *Repères* n° 86, La Découverte, Paris, 128 p.

SILEM A., 1991, « Encyclopédie de l'économie et de la gestion », Hachette Éducation, Paris, 592 p.

#### Liste des conventions Région/SNCF

Convention relative à l'organisation et au financement du service public de transport régional de voyageurs entre la Région Alsace et la SNCF 2002-2009.

Convention relative à l'organisation et au financement des services régionaux de transport de voya-

geurs TER CENTRE entre la Région Centre et la SNCF - 2002/2006.

Région Limousin - SNCF - Convention pour l'exploitation du TER Limousin.

Région Nord - Pas de Calais. Convention d'exploitation et de gestion du service public TER.

Convention pour l'exploitation et le financement du service public de transport de voyageurs entre la Région des Pays de la Loire et la SNCF 2002-2007

Région Provence-Alpes-Côte d'Azur/SNCF. Contrat pour l'exploitation des services publics ferroviaires d'intérêt régional.

Convention Région Rhône-Alpes/SNCF pour la gestion du service public de transport régional de voyageurs.

*Voir annexe page suivante*

# ANNEXE

## Convention 2002 : Matrice interprétative Alsace

N°	Critères	Variables	Autorité	Incitation	Confiance
<b>1. Clauses techniques</b>					
<b>1.2. Qualité produite</b>					
1	Degré de précision des directives (+)	Nb de domaines d'objectifs qualité	Elevé : > 4	Moyen : [3-4]	Faible : <3
2	Degré d'exigence tendancielle	Progression programmée en %	OUI	Non (ou en glissement sur N-1)	NON
3	Participation de la SNCF à la définition des niveaux des objectifs	Occurrence dans le texte de la Convention	Peu : Domaine de la Région / Programmation ex-ante	Moyenne : Consultation de l'exploitant	Forte : Codécision (Négociation annuelle)
<b>1.5. Continuité du service</b>					
4	Importance de la franchise (+)	Tolérance de TKm non réalisés en % de l'offre par an	Faible : < 2	Moyenne : [2-3]	Forte : >3
5	Plafond pénalités (+)	Montant maximal annuel des pénalités prédéfini	NON (explicite)	NON	Oui (Explicite)
6	Degré d'exigence tendancielle	Réduction programmée de la franchise en %	OUI	NON	NON
7	Pénalité financière pour non exécution (+)	Pénalité du TKm en euros HT (sans substitution)	Forte : > 6	Moyenne : 6	Faible <6
8	Traitement des grèves SNCF (+)	Suspension des pénalités	NON (explicite)	NON	Oui (Explicite)
9	Service minimum (+)	Existence d'un service minimum	OUI, organisé	OUI, évoqué	NON
<b>2. Clauses incitatives (financières)</b>					
<b>2.1. Incitation financière Qualité</b>					
10	Qualité produite - Dureté des incitations financières (+)	Existence dispositif incitation	OUI (dur)	OUI	NON
11	Qualité- Importance des masses en jeu (+)	Plafonnement / Montant	OUI (absolu élevé)	OUI (absolu bas)	OUI (relatif)
12	Qualité- Affectation du malus (+)	Destinataire (dominant)	Région	Région	Compte commun
13	Compensation des critères (+)	Emission structure des pondérations	Nulle ou Faible	Moyenne	Forte
<b>2.2. Pénalité financière transmission info à AO</b>					
14	Transmission Doc AO - Dureté des incitations financières (+)	Existence dispositif incitation	OUI (dur)	OUI	NON
15	Transmission Doc AO - Dureté des incitations financières (+)	Montant des pénalités pour retard en euros TTC pour le rapport annuel	Forte > 10 000 euros	Moyenne	Aucune
<b>3. Clauses de contrôle</b>					
<b>3.1. Transferts de l'information avec l'AO</b>					
16	Contrôle exécution du service	Nb /Type doc exigés	Elevé >3	Moyen 3 : (TBM/TBT/RAA)	Faible (2TBM ou TBT/RAA)
17	Contrôle exécution du service	Délai transmission TBM à AO en mois	Faible <1	Moyen : 1	Elevé > 1
<b>3.2. Supervision directe par l'AO</b>					
18	Audit externe (+)	Délai de prévenance, en jours, avant audit	Faible : <8	Moyenne [8-11]	Forte >11
<b>3.3. Contrôle externe</b>					
19	Certification de la qualité (+)	Procédure de certification	OUI / Envisagée	OUI	NON
<b>4. Clauses adaptatives</b>					
20	Rupture de la convention	Existence de conditions de résiliation	OUI	NON (autres dispositions précises)	NON (peu de dispositions adaptatives)
<b>5. Clauses institutionnelles</b>					
<b>5.1. Durée / Forme de la Convention</b>					
21	Durée (+)	Nombre d'année	=5	[5-6]	> 6
22	Degré de précision contractuelle (+)	Nb pages : conv + CC	Elevé : >70	Moyen : [50-70]	Faible : < 50
<b>5.2. Autorités régulatrices</b>					
23	Structure pilotage commun	Fréquence des rencontres	Faible : NP / < 3/an	Moyenne =3 /an	Forte : >3/an
<b>5.3. Procédures résolution conflits</b>					
24	Règlement amiable des litiges (+)	Procédure retenue en nb étapes	1	1	2
25	Règlement des litiges (+)	Délai de conciliation en nb de mois	< 2	2	> 2
<b>5.4. Culture commune</b>					
26	Témoignage d'une culture commune (+)	Occurrence des passages dans la Convention /Préambule	NON	Un peu	OUI