

Coût des transports collectifs urbains : L'organisation institutionnelle est-elle défailante ?

William ROY¹

Laboratoire d'Économie des Transports (LET)
Université Lumière Lyon 2 - CNRS

Résumé : D'après les données rassemblées, les transports collectifs urbains français se caractérisent par des salaires élevés, relativement à des situations comparables. Ce surcoût nuit à la compétitivité des transports collectifs et contraint le niveau de service public offert. Il n'est ni juste, ni efficace, ni durable. L'origine de ce dysfonctionnement est lié au fait que ce marché est fortement dépendant de l'intervention publique. Nous essayons de montrer que certaines spécificités de l'organisation institutionnelle introduisent probablement un biais dans le processus de détermination des salaires.

Mots clés : transports collectifs, coût, contrats, services publics, capture, réglementation.

JEL Classification : H4 ; J58 ; L51; L92 .

Title : Urban Public Transport Costs : Is Institutional Organisation Failed ?

Abstract : According to the data collected, French urban public transports are characterised by high wage levels, compared to close positions. This cost premium does not help to promote public transports and constrain the level of public service offered. It is neither fair, neither efficient, nor durable. The origin of this failure is linked to the fact that this industry is strongly dependant of public subsidies. We try to show how some institutional differentiation introduce a bias during the wage determination process.

Key words : public transports, cost, contracts, capture, regulation.

¹ william.roy@let.ish-lyon.cnrs.fr

William ROY / LET-ISH / 14 avenue Berthelot / 69363 LYON Cedex 07 / FRANCE
Tel : +33 (0)4 72 72 64 44 / Fax : +33 (0)4 72 72 64 48

1. Introduction

En Province, la responsabilité des transports collectifs urbains (TCU) revient à des Autorités Organisatrices (AO) émanant de chaque agglomération. Les collectivités font généralement appel à un partenaire privé pour fournir le service². Le cas majoritaire est celui d'une délégation de l'exploitation à une seule entreprise. Le service s'y opère dans le cadre d'un contrat spécifiant la rémunération de l'exploitant et un cahier des charges relativement précis sur le niveau de service requis (arrêts, amplitudes horaires, fréquences...).

Après avoir emporté l'appel d'offres, l'exploitant est en situation de monopole local pour toute la durée du contrat³. Cette structure de marché est potentiellement le lieu d'un rapport de force entre les prestataires de service et la sphère politique locale pour deux raisons principales. D'une part, les procédures d'appel d'offres sont imparfaites, comme en atteste les récentes décisions du Conseil de la Concurrence sanctionnant les entreprises du secteur⁴. D'autre part, les impératifs liés aux mandats politiques municipaux peuvent être en contradiction avec une optimisation des systèmes de transports à long terme. C'est ce second point qui nous préoccupe plus particulièrement et que nous étudierons, à partir des fondements théoriques que nous enseigne la théorie de la réglementation et en particulier la théorie de la capture et des groupes d'intérêt.

La théorie de la capture de la réglementation a été initiée par Huntington (1953) et Bernstein (1955), puis explicitée par Stigler (1971, 1975) et Peltzman (1976). C'est une théorie positive qui analyse la réglementation comme le fruit des relations entre les entreprises et le législateur. On y définit la capture comme un avantage pour les grandes entreprises en terme de pouvoir sur la réglementation. Cette théorie suspecte les entreprises des secteurs réglementés de bénéficier de la complaisance des décideurs politiques, au détriment de l'intérêt général. Dans ces modélisations, les élus acceptent ou produisent des règles dans l'intérêt des entreprises, notamment pour limiter la concurrence. Ils agissent ainsi, contre l'intérêt collectif, parce qu'ils cherchent à être réélus ou à trouver un emploi de reconversion. De leur côté, les groupes de taille importante ont un coût marginal de l'action politique relativement faible, et un bénéfice marginal élevé.

Ce modèle théorique est par définition caricatural et la réalité complexe. Toutefois, cette lecture est une clé qui peut s'avérer puissante pour comprendre certains dysfonctionnements. Les ingrédients de base (rapport de force orientant la réglementation) sont souvent réunis dans les industries de services publics en réseau (*utilities*).

La réglementation du transport collectif urbain se fait à deux niveaux. Les textes nationaux fixent le cadre d'action à l'intérieur duquel les élus locaux organisent eux-mêmes les transports en ville.

Au niveau local, l'un des objectifs des procédures d'appel d'offres et des contrats de délégation est théoriquement d'orienter le comportement des opérateurs dans le sens de l'intérêt général. Les entreprises sont mises en concurrence à chaque appel d'offres. Il y a bien sûr, à ce niveau, les risques d'une manipulation des procédures ayant pour objectif de limiter la concurrence. En effet, les exploitants sont bien plus que des concurrents, ce sont aussi des

² Les opérateurs sont rarement des régies : 7% à 10% des cas en 2002 (CERTU 2003).

³ Moyenne 8 ans et médiane 7,5 ans en 2002 (CERTU 2003).

⁴ Décision du Conseil de la Concurrence n°05-D-38 du 5 juillet 2005 relative à des pratiques mises en œuvre sur le marché du transport public urbain de voyageurs.

partenaires parfois en position de collaboration⁵. Toutefois, nous n'aborderons pas ces cas de figure auxquels les juges sont sensibilisés⁶. Par ailleurs, les relations AO-exploitant ne sont pas celles qui existent classiquement entre un donneur d'ordre public et un simple sous-traitant. La coopération entre l'AO et son exploitant est un facteur clés de succès pour le transport collectif, en particulier pour que l'offre de transport s'adapte à l'espace urbain.

Au niveau national, la loi à l'origine du fonctionnement actuel du secteur est la LOTI⁷. La réglementation issue de la LOTI est relativement stable depuis 25 ans. Cette stabilité n'est, a priori, pas de nature à laisser place à des processus de capture. Toutefois, les transports collectifs urbains sont une branche où le terme « profession » a un réel contenu. Les entreprises sont organisées autour de trois grands groupes⁸. Les liens sont étroits au sein de l'UTP⁹ et avec les partenaires publics (GART¹⁰, Ministère des Transports...) du fait des enjeux collectifs liés au transport en ville : Dynamisme économique, réduction des inégalités, congestion automobile, environnement... Les collaborations qui unissent les acteurs du secteur sont plus importants que dans d'autres domaines.

Pour chercher les défauts d'une réglementation, Stigler (1975) nous apprend qu'il est fondamental d'observer les gains et les pertes qui lui sont associés. Il affirme même que la validation de sa théorie de la réglementation réside dans ce type d'évaluation empirique¹¹. L'enjeu est donc de savoir mesurer les bénéfices et les coûts introduits par une réglementation.

Toutefois, comme le faisait remarquer Hicks (1935), le bénéfice principal d'une situation de monopole est souvent la « tranquillité »¹². La « tranquillité » peut tout à fait être un objectif recherché par les entreprises exploitantes lorsqu'elles signent un contrat de délégation. Mais en poursuivant ce but, l'entreprise peut avoir des profits « raisonnables », et donc peu visible.

Le dysfonctionnement que nous allons traiter est lié à une catégorie particulière d'acteurs : les salariés des entreprises exploitantes. Les salariés sont une partie prenante importante des sociétés exploitantes, qui sont avant tout des prestataires de service faiblement dotés en capital¹³. La masse salariale représente environ 60% des charges d'exploitation.

Les salariés appartiennent à des entreprises différentes mais ont des intérêts communs défendus par les organisations syndicales de la branche. L'hypothèse que nous allons tester est celle de l'utilisation par les salariés de leurs positions de force locales pour augmenter

⁵ Les excès ont été sanctionnés par le Conseil de la Concurrence. Mais ces collaborations sont bien souvent légales. Un exemple classique pour montrer les liens qui unissent les exploitants est celui du transfert des personnels suite à un appel d'offres. Lorsque le réseau « change de mains », le nouvel exploitant est tenu de reprendre les anciens contrats de travail.

⁶ La loi n°93-122 du 29 janvier 1993 dite « loi Sapin » s'est attelée à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

⁷ Loi d'Orientation des Transports Intérieurs, n°82-1153, 30 décembre 1982.

⁸ Keolis, Transdev et Connex exploitent les deux tiers des réseaux et la quasi-totalité des grands réseaux.

⁹ L'Union des Transports Publics est le syndicat professionnel des entreprises de transport urbain de voyageurs.

¹⁰ Association d'élus locaux regroupant les autorités organisatrices de transport

¹¹ « *It is of course true that the theory [of economic regulation] would be contradicted if, for a given regulatory policy, we found the group with larger benefits and lower costs of political action being dominated by another group with lesser benefits and higher costs of political action.* » (Stigler 1975, p.140)

¹² « *The best of all monopoly profits is a quiet life* » (Hicks 1935)

¹³ Les voies de circulation sont la propriété de l'agglomération. Elles sont dans un petit nombre de cas gérés par un contrat de concession (tramway de Strasbourg par exemple). Les matériels roulants (bus...) sont la plupart du temps directement la propriété de l'Autorité Organisatrice. Ils sont parfois placés sous la responsabilité de l'exploitant durant la durée du contrat de délégation. A cela, il faut ajouter que lorsque l'exploitant est une Société d'Economie Mixte (20% des cas), les capitaux des exploitants représentent rarement plus de 30% du capital social de la SEM.

collectivement leur rémunération. L'influence de ce groupe d'intérêt se porte principalement sur un élément très particulier de la réglementation : la Convention Collective Nationale¹⁴ (CCN) associée à la branche des réseaux de transport collectifs urbains. Nous montrerons que les entreprises bénéficient de clauses dans les contrats de délégation qui les protègent contre les augmentations salariales imposées par la CCN. Le seul perdant est le contribuable.

Du point de vue théorique, l'analyse de ce dysfonctionnement réunit bien les deux ingrédients de la capture : un support réglementaire (contrats de délégation et Convention Collective) et un petit nombre d'acteurs (élus, entreprises et salariés) capables de tirer profit du manque d'information de la population. Pour autant, il ne s'agit pas du cas standard, le gain principal n'étant pas la protection du producteur. En l'occurrence, le gain est principalement celui des salariés, ce qui est un problème traité empiriquement dans la littérature pour d'autres secteurs réglementés (Hendricks 1975, Hendricks 1977, Rose 1987, Black & Strahan 2001) Cela dit, la « tranquillité » constitue un gain pour l'entreprise qui peut limiter ses pertes et les mécontentements des salariés en leur donnant satisfaction.

La première section permettra de revenir sur les fondements et la logique de la théorie de la réglementation. Ensuite, nous chercherons à identifier, dans le cas particulier du secteur des transports collectifs urbains, les dysfonctionnements qui permettent aux entreprises et aux salariés d'orienter la réglementation (§3). Il s'agira enfin de montrer empiriquement les preuves du dysfonctionnement mis en évidence précédemment, en particulier les bénéfices retirés par les salariés (§4). Et nous conclurons (§5) sur le probable dommage subi par la collectivité en se replaçant dans le contexte actuel de crise du financement des transports collectifs urbains.

2. La théorie de la réglementation

Dans un premier temps, l'explicitation des critiques fondatrices de la théorie de la réglementation nous permettra de mettre en évidence ses hypothèses et considérations sous-jacentes (2.1). Nous détaillerons ensuite les ressorts du modèle (2.2), avant d'en donner une formalisation possible (2.3), formalisation tout à fait intéressante pour montrer les hypothèses et les effets en jeu.

2.1. Les critiques fondatrices de la théorie de la réglementation

2.1.1 La critique de l'économie publique

Deux théories expliquant la réglementation (cf. Encadré 1) peuvent être distinguées (Posner 1974) :

1. La vision traditionnelle de l'économie publique (*public interest theory of regulation*), qui offre une réponse normative à la demande collective de correction des pratiques marchandes inefficaces¹⁵ ou inéquitables.

¹⁴ Convention Collective Nationale des réseaux de transports publics urbains de voyageurs datée du 11 avril 1986.

¹⁵ Au sens traditionnel de la maximisation du surplus collectif

2. La théorie de la réglementation (*economic theory of regulation*) ou théorie de la capture, qui analyse la réglementation comme une réponse à la demande de groupes d'intérêt¹⁶ maximisant la satisfaction de leurs membres.

La question de la domination théorique reste encore aujourd'hui posée (Priest 1993). Aucune démonstration définitive n'a permis de savoir laquelle de ces deux théories explique le mieux l'existence des nombreuses réglementations.

Encadré 1 : *Regulation*, réglementation et régulation

L'anglicisme « régulation », en lieu et place du terme « *regulation* », est une approximation particulièrement gênante lorsqu'il s'agit d'analyser l'intervention publique dans les industries¹⁷ de réseau. En toute rigueur, dans le contexte des services publics en réseau, la véritable traduction de « *regulation* » est « réglementation ». La régulation, en langue française, a un sens plus large qui inclut de nombreuses formes d'intervention publique très nettement distinctes de la réglementation : *control, monitoring, enforcement...* Or ces activités complémentaires sont extrêmement présentes et déterminantes dans les secteurs d'entreprises de réseau.

Par ailleurs, un second point de définition (nettement moins important) peut être à l'origine de quelques confusions. En effet, certains considèrent que la régulation ne concerne que l'interprétation et la mise en œuvre de la réglementation : règlement des conflits, collecte et traitement de l'information, lancement des appels d'offres... Autrement dit, dans un sens strict, la régulation n'inclut pas la réglementation. Cette conception a l'avantage d'être cohérente avec la distinction institutionnelle entre réglementeur (souvent le législateur) et régulateur (souvent une autorité indépendante), et de correspondre à une certaine réalité temporelle : à long terme la réglementation et à court terme la régulation. Mais cette restriction du terme régulation n'est pas sans poser quelques difficultés. Typiquement, les décisions de justice sont par nature de la régulation au sens strict, or certaines jurisprudences produisent aussi de la réglementation. La frontière n'étant pas étanche, nous utiliserons le terme régulation au sens large, sens qui inclut la réglementation (*regulation* en anglais).

Dans l'économie publique traditionnelle, le rôle normatif de la réglementation est de corriger les défaillances de marché pouvant nuire à la réalisation d'une tarification au coût marginal (social de long terme). Certains marchés sont fragiles et capables d'engendrer des situations sous-optimales s'ils ne sont pas réglementés. Chaque disposition réglementaire y est expliquée par l'existence d'une défaillance de marché (externalité, bien public et/ou monopole naturel).

En particulier, les réglementeurs se doivent de prévenir l'exploitation privée du pouvoir de marché inhérent aux situations de monopole naturel¹⁸. Pour l'économie publique traditionnelle, le monopole public est l'horizon indépassable d'une optimisation des marchés en monopole naturel. En effet, le monopole public est, par définition, doté de dirigeants bienveillants qui œuvrent dans l'intérêt général. Et comme le remarque Posner (1974), l'économie publique traditionnelle considère généralement qu'il est possible de mettre en œuvre des instruments fiables et sans coûts pour orienter le marché de manière effective.

¹⁶ L'idée d'une « capture de la réglementation » n'est pas uniquement applicable aux firmes réglementées. L'analyse de la capture a été rapidement élargie à l'ensemble des groupes défendant des intérêts privés, et un grand nombre de processus de régulation.

¹⁷ « Industrie de réseau » est aussi un anglicisme qui signifie « secteur des entreprises de réseau ». Il s'agit des entreprises dont l'activité est dépendante d'un réseau particulier (souvent physique) : télécommunications, électricité, ferroviaire, eau... Il ne s'agit pas des entreprises « en réseau ».

¹⁸ La question du monopole naturel occupe une place centrale en économie publique, notamment à cette époque. « *The natural monopoly case is viewed as the prototypical context for government regulation* » (p. 296, Priest 1993). Le monopole est perçu comme la principale barrière à une tarification au coût marginal, les externalités ne préoccupent significativement les théoriciens de la réglementation que plus récemment (Peltzman 1993).

En pratique, les pays approximent le concept de monopole public par un monopole d'État (hypothèse d'un directeur bienveillant) ou par une entreprise de droit privé « bien régulée » (hypothèse d'un régulateur et d'un régulateur bienveillants). La critique de Posner (1974) et la possibilité pratique de constituer des monopoles publics sont deux postulats fondamentaux dans la construction théorique de l'économie publique traditionnelle. Mais pour trancher la validité de ces hypothèses de modélisation, savoir si elles simplifient abusivement la réalité ou non, l'impact des réglementations doit être testé.

A partir des années 1960, de nombreuses études empiriques¹⁹ amènent à nuancer la cohérence des réglementations mises en œuvre par les États. Dans leur article pionnier, Stigler & Friedland (1962) ont utilisé la mise en place à différentes dates (selon les États) des *State regulatory commissions* de l'électricité entre 1907 et 1937, pour ségréger les données entre les périodes de pré-réglementation et de post-réglementation. Ils régressent la recette par kWh en fonction du coût, des revenus, de l'urbanisation et de l'existence d'une réglementation. Stigler & Friedland observent et concluent que la réglementation (*rate-of-return regulation* dans ce cas) n'a pas d'impact²⁰ sur les prix de l'électricité, sur le niveau de discrimination tarifaire et sur le profit des entreprises. Pour justifier l'absence de résultats de la réglementation, Stigler & Friedland (1962) insistent sur le fait qu'une concurrence de long terme existe « naturellement ». Les clients des électriciens peuvent être amenés à recourir à une énergie alternative ou à se déplacer vers un autre État pour changer de fournisseur (il n'y a pas de monopole fédéral).

En tout état de cause, si la réglementation de la tarification ne permet pas de réduire les prix de l'électricité, on peut légitimement se demander, comme le fait Demsetz (1968), « *Why regulate utilities ?* »

Parallèlement aux études empiriques montrant les limites de l'économie publique traditionnelle²¹, un certain nombre de travaux²² ont eu pour objectif d'identifier les attentes et les effets de la réglementation. En particulier, les articles de Stigler (1971) et de Posner (1974) apportent les principaux fondements théoriques.

Stigler (1971) s'intéresse aux processus permettant à certains sous-groupes de la population (*interest groups*) d'orienter la réglementation et de modifier ainsi l'allocation des ressources (en leur faveur). Son problème est d'identifier quand et pourquoi un groupe d'acteurs aux intérêts convergents est capable de tirer profit du pouvoir coercitif de l'État, ou symétriquement pourquoi l'État contribue à la réalisation d'objectifs qui lui sont étrangers. En particulier, il cherche à expliquer qui sont les contributeurs et les bénéficiaires de la réglementation.

¹⁹ Pour une revue des premières analyses empirique, voir Jordan (1972) et pour une revue des estimations empiriques des effets de la réglementation, voir Joskow et Rose (1989)

²⁰ Peltzman (1993) montre que l'estimation de Stigler & Friedland (1962) est entachée de plusieurs erreurs. Dans les résultats corrigés qu'il produit, l'impact de la réglementation est beaucoup plus important (prix nettement plus faibles et quantités consommées plus élevées), mais les coefficients estimés sont toujours statistiquement non significatifs. Il en conclut qu'il est pour le moins ironique que l'étude qui en a motivées tant d'autres possède des résultats discutables : « *Had the result [of Stigler and Friedland] merely confirmed the conventional wisdom, economists might have less eager to pursue the effects of regulation* » (p. 820 Peltzman 1993)

²¹ A la suite de Stigler & Friedland (1962)

²² Parus notamment dans le *Journal of Law and Economics* (p.297, Priest 1993).

2.1.2 La critique des mécanismes démocratiques

Dans l'idéal normatif, la réglementation protègent les consommateurs en limitant le pouvoir économique de certaines firmes dont l'activité a des conséquences importantes sur l'intérêt du public. Mais Jordan (1972) remarque que ce sont généralement les mêmes propriétés qui sont recherchées par la promotion d'une structure de marché concurrentielle :

1. réduire les prix jusqu'aux coûts marginaux
2. prévenir la discrimination tarifaire²³
3. améliorer la qualité de service (à prix donnés)
4. encourager l'entrée sur le marché de firmes produisant à moindre coût
5. encourager l'entrée sur le marché de firmes qui offrent des combinaisons prix/production préférées par les consommateurs
6. limiter le taux de rendement du capital à celui qui est « exigé » par le marché.

La théorie de la réglementation propose fondamentalement de reconsidérer le marché en tant qu'alternative à l'intervention de l'État, d'inclure les défaillances de la démocratie dans l'évaluation des mécanismes permettant d'atteindre au mieux les objectifs précédents.

A l'origine de cette remise en cause, certains auteurs, comme Gary Becker (1958), contestent l'hypothèse d'une démocratie idéale²⁴, qu'ils considèrent comme aussi éloignée de la réalité que le modèle de concurrence pure et parfaite. Dans un système où il existe un marché idéal et une démocratie idéale, le même équilibre (le meilleur) peut théoriquement être produit par l'un ou l'autre des systèmes. Mais si les marchés sont loin d'être parfaits, le système politique est aussi loin d'être idéal²⁵.

Pour arriver à cette conclusion, Becker (1958) va très loin. Il compare les partis politiques à des entreprises qui veulent être choisis par leurs consommateurs (électeurs) pour maximiser leur profit (revenu, prestige ou pouvoir). Selon lui, les deux types d'institutions alternatives (marché ou démocratie) peuvent poursuivre des buts altruistes (aider leurs consommateurs ou agir pour son pays), mais aucun n'y est plus disposé que l'autre.

Posner (1974) nuance ce point de vue radical, et semble accepter l'idée que l'intérêt personnel a un caractère intrinsèquement plus étroit dans le cas du marché. Les comportements basés sur l'altruisme ou les principes moraux sont probablement plus courant lors des votes démocratiques. Pour autant, il critique très nettement la modélisation (ou plutôt la non modélisation) des processus politiques dans l'économie publique traditionnelle.

En effet, une sérieuse incomplétude théorique de cette théorie est le manque « de lien ou de mécanisme qui permet de transférer la perception de l'intérêt collectif en acte législatif » (p.340, Posner 1974). A l'inverse, la théorie des marchés explique comment, lorsque chacun poursuit son intérêt personnel en échangeant, les marchés conduisent à une allocation efficace des ressources. Pour Posner, il n'existe pas d'équivalent en économie publique, permettant d'identifier comment la perception collective de ce qui maximise le bien-être est transformé

²³ Définie au sens large comme la vente de biens ou services similaires à des prix différents.

²⁴ Définie de la même manière que Schumpeter (1954) : « *an institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals endeavor to acquire political office through perfectly free competition for the votes of a broadly based electorate* »

²⁵ « Democracy is the worst form of government, with the exception of all others » Winston Churchill

en action législative ou réglementaire. Et le théorème d'impossibilité d'agrégation des préférences individuels en préférences collectives de Arrow (1951) nous démontre pourquoi. Un électeur peut tout à fait voter pour une politique qui lui est personnellement profitable, et non pour celle qui maximise l'intérêt collectif²⁶.

Becker pense que les monopoles et autres imperfections sont au moins aussi importantes dans le système politique que dans un système marchand. Et si cette proposition est vraie, il convient de s'interroger sur les justifications de l'intervention publique pour réguler les marchés et en particulier pour régler le problème du monopole. A ce titre, la proposition économique soutenant qu'il est toujours souhaitable de nationaliser un monopole lorsqu'il est en position de monopole naturel est tout à fait contestable.

Comme le suggère Becker (1958), la nationalisation n'est une solution aux défaillances de marché que si l'on suppose que c'est un système démocratique parfait qui va remplacer les marchés imparfaits. Mais en acceptant l'hypothèse de défaillances dans le système politique²⁷, une évaluation est nécessaire pour arbitrer entre les deux *second bests*.

Stigler applique à la réglementation des industries de réseau (*public utilities*) l'hypothèse de la maximisation de l'utilité politique, inspirée de la littérature sur le choix public (Buchanan & Tullock 1962). A ce titre, l'école de Chicago a publié de nombreux travaux critiquant l'économie publique traditionnelle²⁸.

2.2. Le modèle du marché de la réglementation

L'apport principal de Stigler est l'intégration du marché politique dans la théorie de la réglementation des industries de réseaux. La réglementation serait le résultat de transactions entre des offreurs et des demandeurs de réglementation poursuivant chacun leurs intérêts propres. Le gouvernement va utiliser son pouvoir coercitif pour favoriser certains intérêts privés, et en percevoir un « retour ». La réglementation est un service échangé, elle peut être analysée comme n'importe quel bien, sur la base des lois de l'offre et de la demande (Posner 1974).

Stigler (1971) parcourt les caractéristiques de la réglementation que les offreurs vendent en identifiant les types de pouvoir convoités par les entreprises : subventions directes, contrôle des nouveaux entrants (barrières et dissuasion), encadrement des biens substituables ou complémentaires²⁹, et contrôle des prix³⁰. Le « paiement » de ces services par les demandeurs se ferait par différents canaux : des votes « directs », le financement de campagnes électorales, des offres d'emploi après la vie politique (*political afterlife*)... (Peltzman 1993).

²⁶ On pourrait ajouter que dans un système politique très polarisé et de choix global, les élus peuvent profiter de leur position pour imposer leur propre conception de l'intérêt collectif.

²⁷ Becker (1958) prend l'exemple des minorités, qui n'ont pas de représentation politique dans un système majoritaire, alors que le marché leur offre la possibilité de s'exprimer « proportionnellement à leur productivité ».

²⁸ Voir par exemple Demsetz (1969) qui discute de manière très critique les travaux d'Arrow mettant en avant les limites du marché pour allouer efficacement les ressources finançant l'innovation. « *It is one thing to suggest that wealth will increase with the removal of legal monopoly. It is quite another to suggest that indivisibilities and moral hazards should be handled through nonmarket arrangements.* » (p.19-20)

²⁹ « *Crudely put, butter producers wish to suppress margarine and encourage the production of bread* » (p. 6)

³⁰ Le contrôle des prix joue un rôle particulier. Il sert à assurer un revenu minimum mais aussi à créer certaines barrières à l'entrée. Par exemple, l'interdiction de rémunérer les comptes courants contraint les politiques commerciales des nouveaux entrants. Pour exercer une activité bancaire, il leur faut rapidement attirer suffisamment de dépôts pour faire des crédits. Comment est-ce possible sans une rémunération attractive des dépôts convoités ?

2.2.1 L'offre de réglementation

A priori, les premiers offreurs de réglementation sont les décideurs politiques. Or, Peltzman (1993) constate que les acteurs politiques ne sont pas précisément identifiés dans les travaux de Stigler. Ce dernier ne précise pas qui sont les offreurs de réglementation. Aucune distinction n'est faite entre le législateur (élus), les hauts fonctionnaires ou les régulateurs. Stigler semble supposer implicitement qu'il existe suffisamment de points communs entre ces types d'acteurs publics pour les assimiler, ou tout au moins que les processus administratifs et politiques de décision n'ont pas besoin d'être développés pour théoriser la réglementation.

Stigler (1971) identifie tout de même deux fondamentaux de la rationalité politique, qui la différencie d'une rationalité dans l'allocation des ressources. D'une part, la rationalité politique est la résultante d'une doctrine. A ce titre, elle est construite par un rapport de force politique. Les objectifs poursuivis par le réglementeur ne peuvent pas, en toute hypothèse, être identifiés aux objectifs normatifs de l'économie bien-être. Et d'autre part, l'exercice du pouvoir politique se traduit un ensemble d'actes décisionnels très concrets qui, selon Stigler, oscillent entre la grande moralité (Droits de l'Homme...) et la vulgaire vénalité (satisfaction de son intérêt individuel). Ces quelques remarques suffisent à Stigler pour rejeter le postulat selon lequel les décisions politiques peuvent être modélisées par les critères normatifs de la rationalité économique.

Posner (1974) ajoute deux limites concernant la capacité du réglementeur à orienter la réglementation vers l'intérêt collectif. Quand bien même le réglementeur souhaiterait allouer les ressources de manière optimale, deux contraintes fortes limitent sa propension à atteindre cet objectif :

- La production législative nécessite d'importantes phases de négociations. Les coûts des transactions augmentant très rapidement avec le nombre de parties prenantes, le législateur peut éprouver le besoin de déléguer une partie de son travail en recourant à un régulateur plus ou moins indépendant. Or le contrôle que le législateur exerce sur son régulateur s'atténue à mesure qu'il lui délègue plus de travail, que celui-ci se bureaucratise et que le législateur s'intéresse à d'autres problèmes. Cette observation conduit Posner (1974) à penser que la supervision des régulateurs est de moins en moins effective dans le temps, que l'efficacité de la régulation déléguée est faible à long terme.
- De nombreuses tâches sont confiées aux régulateurs, et certaines ne sont pas réalisables d'un point de vue pratique. Par exemple, la fixation des prix nécessite des instruments de mesure et de contrôle des coûts qui n'existent pas forcément. « *The agencies are asked to do the impossible and it is not surprising that they fail* » (p.339). Posner (1974) pense qu'il n'existe pas systématiquement d'instruments fiables et à coût raisonnable pour réguler les marchés. Dans ce cas, l'évaluation des objectifs et la correction des comportements est évidemment impossible. Reste à comprendre pourquoi le législateur assigne aux régulateurs de tels missions irréalisables, ce que Posner ne développe pas.

La double critique de Posner n'est pas sans rappeler, plus généralement, les difficultés que peut rencontrer le régulateur en situation d'asymétrie d'information. Laffont & Tirole (1991) développent à ce sujet une analyse des organisations et des réglementations en termes de théorie de l'agence et d'asymétries d'information, dans le but de traiter le problème des groupes d'intérêt et de la capture. Le modèle qu'ils présentent permet de mettre en évidence certains fondements des défaillances de la réglementation. En l'occurrence, Laffont & Tirole (1991) montrent le rôle des asymétries d'information en tant que limite du contrôle du

législateur sur les agences de régulation d'une part, et en tant que limite du contrôle des régulateurs sur les groupes d'intérêt d'autre part.

Toutefois, le coût de production de la réglementation n'est pas nul, car la production législative mobilise les ressources du réglementeur et des groupes d'intérêt. Mais surtout la réglementation qui favorise un groupe particulier est coûteuse pour les autres. La limite principale dans le processus politique de réglementation, tel qu'il est envisagé par les théoriciens de la réglementation, est la charge morte (*deadweight loss*). L'augmentation des prix entame le surplus des consommateurs, qui sont aussi électeurs. On peut toutefois penser que cette perte est assez faible (Harberger 1954), comparée à ce que coûte un monopole qui peut se permettre d'avoir des coûts élevés.

2.2.2 Les déterminants de la fonction de demande de réglementation

Les électeurs sont considérés comme « rationnellement ignorants » (Peltzman 1993), étant donné les faibles incitations à acquérir individuellement de l'information. Leurs gains individuels associés à la réglementations sont trop faibles pour générer une recherche d'informations sur son bien-fondé. Ils ne peuvent donc être un soutien pour le régulateur vertueux.

A l'inverse, les producteurs ou certains groupes d'intérêt ne sont pas « rationnellement ignorants », étant donné les conséquences individuelles de la réglementation sur leur profit ou satisfaction. Une fois informé, il ne reste plus qu'à ces minorités à transformer leurs connaissances en un pouvoir de pression capable d'orienter le processus de politique de réglementation. D'autre part, les groupe formé d'un petit nombre de parties ont moins de difficultés pour gérer le free-riding inhérent à l'action collective (Olson 1965). Au total, les producteurs et petits groupes d'intérêt ont des avantages décisifs sur les consommateurs en termes d'information et de coût d'organisation.

Peltzman (1993) remarque que les mécanismes conduisant l'offreur à privilégier un groupe d'intérêt partenaire plutôt qu'un autre ne sont pas non plus développés par Stigler (1971). Pour sa part, Posner (1974) propose un détour par la théorie des cartels pour expliquer la demande de réglementation.

Les cartels sont fondamentalement fragiles. La valeur de la cartellisation est faible lorsque l'élasticité-prix de la demande du produit est forte et lorsque le coût d'entrée d'une nouvelle entreprise est faible. Pour exister, le cartel doit assumer le coût de la négociation d'un accord sur les prix de vente et sur la répartition de la production entre ses membres³¹. Les coûts de coordination peuvent être prohibitifs dans un secteur peu concentré. Mais surtout, faire respecter l'accord conclu peut être difficile car chacun a plus ou moins intérêt à s'écarter du prix négocié pour augmenter son profit personnel. Les coûts de sécurisation de l'accord et de cohésion du cartel peuvent être très élevés.

Posner (1974) analyse la réglementation comme un substitut à la cartellisation. Il considère que la demande de réglementation est plus élevée dans les secteurs où la cartellisation est irréalisable ou très coûteuse. Cela dit, l'établissement d'une réglementation nécessite une intervention politique. Or certains secteurs peuvent être plus ou moins aptes à bénéficier d'un soutien politique (le problème du passager clandestin reste sérieux) à moindre coût, et rien ne permet d'affirmer que ce sont les mêmes qui sont capables de se réunir en

³¹ En maximisant les profits joints, l'accord détermine les prix, les quantités, et indirectement le profit de chacun.

cartel au coût le plus faible. Enfin, pour Posner (1974), la réglementation est capable de mieux prendre en compte la variété des firmes d'un secteur. La prise en compte de l'asymétrie des membres au sein d'un cartel est en revanche difficile.

Peltzman (1976) identifie chez Stigler une loi de décroissance des rendements de l'action politique lorsque la taille du groupe demandeur augmente, et rejoint sur ce point Olson (1965). La domination des petits groupes sur les grands groupes (consommateurs), possède un certain nombre d'arguments concordants :

- Les petits groupes ont un bénéfice par tête supérieur.
- Les grands groupes ont des intérêts plus diffus.
- Les électeurs-consommateurs votent peu fréquemment, mais pour des ensembles de choix
- L'information individuelle pour identifier ses propres intérêt a un coût non nul
- Les coûts d'organisation (nécessaire à l'action politique) d'un grand groupe sont élevés
- Le bénéfice d'être *free rider* augmente avec la taille du groupe

2.2.3 L'équilibre du marché de la réglementation : la protection du producteur

L'équilibre du modèle de Stigler sur le marché politique est caractérisé par la cohésion d'une minorité taxant la majorité diffuse (Peltzman 1993). Cette vision débouche sur la mise en évidence de l'importance des groupes d'intérêt.

L'une des conclusions redondante dans cette littérature est que l'intérêt des producteurs tend à dominer celui des consommateurs (Peltzman 1976, 1993). Le résultat typique est l'avantage dont bénéficie l'intérêt cohésif du producteur sur les intérêts diffus des consommateurs. Stigler (1971) lui-même défend l'idée selon laquelle la réglementation bénéficie d'abord aux producteurs du secteur³², qu'elle est principalement élaborée et mise en œuvre dans leur intérêt.

Jordan (1972) met en avant trois propositions résumant les effets de la réglementation. Il s'agit en fait des trois équilibres possibles :

- la protection des consommateurs (*consumer-protection hypothesis*)
- la protection des producteurs (*producer-protection hypothesis*)
- la réglementation sans effets (*no-effect hypothesis*).

La protection du ou des producteurs a pour effet de maintenir ou d'augmenter les prix, d'accroître les profits ou de limiter les entrées sur le marché. Jordan (1972) distingue les effets selon que la structure « naturelle » de marché est un monopole ou un oligopole. Sur la base d'un *survey* des études empiriques sur le sujet, il émet de sérieux doutes sur la capacité des réglementations à réduire le pouvoir des monopoles naturels. Ses conclusions sont encore plus critiques concernant les marchés structurés par un oligopole, et en particulier concernant le transport aérien, le transport ferroviaire et le transport routier de marchandises. Il y voit une concentration des marchés et des bénéfices en direction des producteurs plutôt que des

³² Le cas développé par Stigler (1971) est celui des quotas d'importation de pétrole.

consommateurs³³. Pour Jordan (1972), la réglementation est un instrument puissant de redistribution par la protection du producteur.

L'élément déterminant l'impact réel d'une réglementation est, selon lui, le « travestissement » du régulateur (*perversion hypothesis*). La réglementation est caractérisée par le niveau auquel les « réglementés » sont protégés à la place des consommateurs.

Cependant, bien que la configuration la plus répandue soit un important gain marginal de la réglementation pour un faible nombre de grandes firmes, les mécanismes fondamentaux de la théorie de la réglementation ne permettent pas de rejeter la possibilité d'une capture de la réglementation par d'autres petits groupes homogènes, influents et fortement impliqués dans une réglementation particulière. D'aucuns dénoncent périodiquement les évangélistes américains sur le droit à l'avortement, les artisans pêcheurs sur les règles de conservations des ressources poissonnières, etc.

2.3. Formalisation de la théorie de la réglementation

En formalisant les travaux de Stigler (Stigler & Friedland 1962 et Stigler 1971), Peltzman (1976) participe au mouvement de désillusion concernant la réglementation, contestant son rôle de « *deus ex machina* qui élimine l'une ou l'autre des regrettables conséquences allocatives des défaillances de marché » (p.211). Nous proposons dans ce qui suit une formalisation à la Peltzman (1976), stigmatisant la coopération entre un groupe d'intérêt et le réglementeur.

2.3.1 Modèle à la Peltzman (1976)

Supposons que le réglementeur bénéficie d'un effet électoral de M voix, s'il modifie la réglementation dont il a la charge au bénéfice d'un groupe d'intérêt particulier. M est défini par :

$$M = n.f - (N - n).h \quad (1)$$

où n est le nombre de membres du groupe bénéficiaire ($n > 0$) ; f est la probabilité qu'un bénéficiaire apporte son soutien au réglementeur ($0 < f < 1$) ; N est le nombre total de votants ($N > n$) ; h est la probabilité que ceux qui ne sont pas bénéficiaires s'opposent ($0 < h < 1$).

Le produit $n.f$ est le nombre de votes potentiels de soutien, provenant du groupe des bénéficiaires. La différence $N - n$ est la taille du groupe des non bénéficiaires. Le produit $(N - n).h$ est le nombre de votes potentiels d'opposition, issus du groupe des non bénéficiaires.

Les gains individuels sont supposés identiques pour les membres de chaque groupe. Nous supposons aussi que l'ignorance conduit à un choix aléatoire, c'est-à-dire à un comportement qui n'est pas systématiquement biaisé.

La probabilité de soutien est définie par :

$$f = f(g) \quad (2)$$

$$\text{et } g = \frac{T - K - C(n)}{n} \quad (3)$$

³³ « The essential thrust [of the evidences] has been consistent with implications derived from the producer-protection hypothesis » (p.174 Jordan 1972)

où T est le transfert accordé au groupe bénéficiaire ; K est la dépense de soutien à la réglementation (campagne de communication...) encourue par le groupe d'intérêt ; C est le coût d'organisation du groupe d'intérêt, qui est croissant avec sa taille n .

(2) est supposée identique pour tout groupe de taille équivalente. Les bénéfices individuels des membres du groupe bénéficiaire sont supposés avoir des rendements décroissants :

$$f_g > 0, \quad f_{gg} < 0 \quad (5)$$

Le transfert T est supposé financé par un prélèvement à un taux t sur le bien-être B des individus non bénéficiaires. Typiquement, B peut être interprété comme le surplus des consommateurs. T est considéré comme un prélèvement neutre, un « transfert pur ».

$$T = t.B(N - n) \quad (6)$$

Concernant le premier membre de M , $n.f$, l'effet de la taille du groupe d'intérêt n a un double effet : n augmente le nombre de votants potentiels, mais diminue aussi le gain individuel et donc la probabilité de soutien.

La probabilité de s'opposer (pour ceux qui ne sont pas bénéficiaires) dépend du niveau de taxation t et la « persuasion » z produite par le groupe bénéficiaire.

$$h = h(t, z) \quad (7)$$

Les coûts politiques de la taxation sont supposés croissants et s'accroissant :

$$h_t > 0, \quad h_{tt} > 0 \quad (8)$$

La « persuasion » est supposée diminuer la volonté d'opposition des non bénéficiaires :

$$h_z < 0, \quad h_{zz} > 0 \quad (9)$$

L'efficacité de la « persuasion » dépend entre autres des ressources mobilisées pour la lobbying K et du nombre d'individus à persuader. Elle est supposée de la forme suivante :

$$z = \frac{K}{N - n} \quad (10)$$

Supposons que le réglementeur ait la possibilité de choisir n , T et K et qu'il maximise son gain électoral potentiel M lors d'un changement de la réglementation en faveur d'un groupe d'intérêt particulier. Le régulateur cherche donc à résoudre :

$$\text{Max}_{n,T,K} M = n.f\left(\frac{T - K - C(n)}{n}\right) - (N - n).h\left(\frac{T}{B(N - n)}, \frac{K}{N - n}\right)$$

Les conditions nécessaires du premier ordre sont :

$$\begin{cases} M_n = f - (C_n + g).f_g + h - t.h_t - z.h_z = 0 & (11) \\ M_T = f_g - \frac{h_t}{B} = 0 & (12) \\ M_K = -f_g - h_z = 0 & (13) \end{cases}$$

Ces trois conditions correspondent à trois équilibres à la marge :

$$\begin{cases} (C_n + g).f_g + t.h_t = f + h - z.h_z & (11') \\ f_g = \frac{h_t}{B} & (12') \\ -f_g = h_z & (13') \end{cases}$$

L'équation (11) propose l'arbitrage pour la taille optimale du groupe. Sont notamment en jeu quatre effets, toute chose égale par ailleurs :

- $g.f_g$: plus le groupe bénéficiaire est grand, et plus le gain individuel des membres diminue (et donc le soutien électoral).
- $C_n.f_g$: plus le groupe est grand et plus l'organisation est coûteuse, ce qui diminue le gain individuel et donc la probabilité de soutien
- $t.h_t$: plus le groupe des non bénéficiaires est petit (i.e. plus n est grand), plus l'assiette de la taxe se réduit et plus t augmente (avec B et T constants). Par cet effet sur la taxe t , lorsque n augmente, la probabilité d'opposition augmente aussi.
- $z.h_z$: plus le groupe des non bénéficiaires est de petite taille (n augmente) et plus la « persuasion » est efficace. L'augmentation de n permet de limiter l'opposition. C'est le seul effet dans le sens inverse des 3 autres.

L'équation (12) représente l'arbitrage entre la rentabilité marginale du transfert (gain sur f_g) et le coût marginal politique du transfert (perte en h_t). A l'optimum, le transfert respecte (12'). L'équation (13) représente l'arbitrage entre le coût marginal du lobbying ($-f_g$) et sa rentabilité marginale (h_z).

La première question que doit se poser le régulateur c'est de savoir si le maximum de M est un nombre de votes positif. *A priori*, dans notre modélisation, rien ne s'y oppose. Si c'est le cas, cela veut dire que le régulateur a rationnellement intérêt à recourir au soutien d'un groupe particulier.

Ce groupe sera d'autant plus efficace qu'il est influant (h_z), d'une taille limitée (cf. (11)) et reconnaissant envers le régulateur (f_g). L'octroi d'un avantage individuel g à chaque membre d'un petit groupe actif, peut plus que compenser (en termes de votes) l'opposition diffuse des autres parties prenantes.

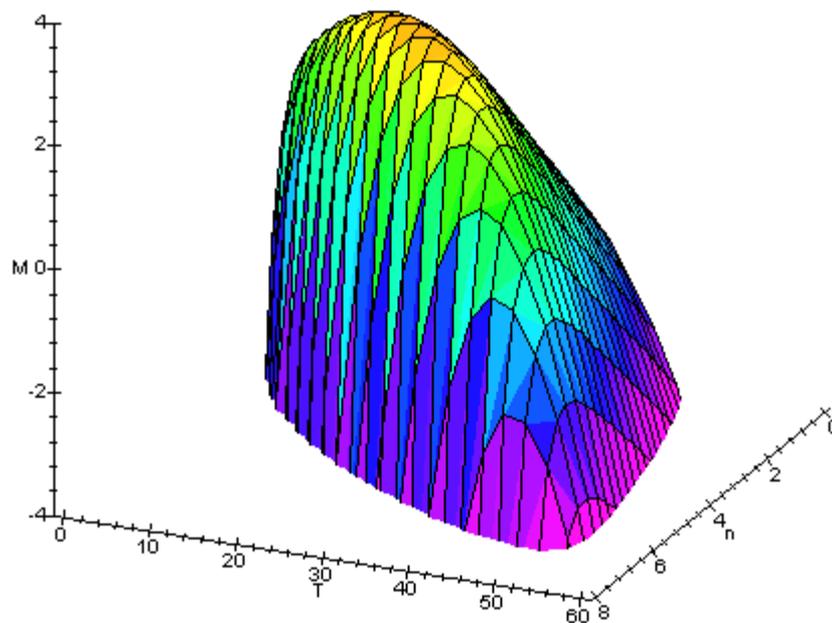
2.3.2 Application numérique

La Figure 1 propose une application numérique du modèle précédent. Pour des raisons de représentation graphique, la variable K est supposée constante. Les spécifications utilisées sont :

- $f(g) = 1 - \exp(-g)$
- $h(t, z) = t^4 \cdot \exp(-z)$
- $C(n) = n^2$
- $N = 100$
- $B = K = 1$

Le maximum de $M(n, T)$ en $(n = 4, T = 26)$ est positif : $M = 3,07$. Pour un groupe représentant 4% de la population ($N=100$), et un transfert de 26, le régulateur peut augmenter son score de votes de 3,07%. Sont mis en œuvre une dépense de lobbying de $K=1$ et une taxe t de 27%. Le gain individuel g des membres du groupe d'intérêt est de 2,25.

Figure 1 : Optimisation électorale grâce à un groupe d'intérêt



2.4. Conclusion

En présentant une vision positive (par opposition à normative) assez cynique de la réglementation, la théorie de la réglementation nous met en garde contre le poids que peuvent avoir les intérêts organisés dans les processus de réglementation ou de régulation. C'est une critique forte de la vision « naïve » de l'utilité sociale que peut produire la réglementation.

L'hypothèse d'une réglementation bienveillante ne peut pas être négligemment supposée. Pour autant, elle n'est pas à remplacer systématiquement par celle de Stigler. « *Arguments that regulation enhances efficiency now must show what is "in it" for the political actors when they move in that direction* » (p. 824 Peltzman 1993).

La théorie de la réglementation met l'accent sur les transferts entre les différentes parties prenantes occasionnés par la réglementation. Elle nous propose de s'intéresser à la distribution des rentes entre les groupes d'intérêt, et à discuter les fondements de chaque

réglementation. C'est ce que nous souhaitons faire dans ce qui suit sur une défaillance supposée de la réglementation des transports collectifs urbains.

3. Les mécanismes en cause dans l'organisation institutionnelle des transports collectifs urbains

Nous étudierons successivement les mécanismes en cause dans la fixation des salaires à travers une analyse des interactions entre les acteurs de la branche (3.1), puis à partir d'un modèle explicatif (3.2).

3.1. Mise en évidence d'une défaillance institutionnelle

3.1.1 Le rôle des élus locaux

D'un point de vue normatif, l'objectif des Autorités Organisatrices est de maximiser le bien-être collectif lié aux TCU, c'est-à-dire de minimiser le coût unitaire du service public dont elles ont la responsabilité (ou réciproquement de maximiser le service public de transport à budget donné). L'intérêt des salariés est fortement lié à leurs revenus et aux conditions de travail. Celui des entreprises exploitantes correspond globalement à une maximisation de leur profit (y compris les rentes de situation). *A priori*, les intérêts des salariés s'opposent donc à ceux des entreprises et des AO lors de la fixation des salaires.

Dans le cas d'une industrie standard, toute hausse du coût de production se traduit par une baisse du résultat net pour l'entreprise. A prix de vente constant, la négociation entre les syndicats de salariés et les organisations patronales sur la répartition de la valeur ajoutée est un jeu à somme nulle³⁴. Si les salariés améliorent leur rémunération, les actionnaires acceptent dans le même temps de réduire la leur. Dans les TCU, le système franchit cette double barrière : la hausse salariale va pouvoir être financée sans réduire le service rendu et la rémunération des actionnaires. Cette « magie comptable » est cependant coûteuse pour la collectivité, surtout pour les contribuables.

Le subventionnement massif de l'activité introduit un acteur inhabituel dans la fourniture d'un service marchand : la collectivité. Dans les TCU, les recettes commerciales d'un réseau moyen ne couvrent que 15% à 25% des dépenses totales (y compris les investissements) et 35% à 40% des dépenses d'exploitation (GART 2003).

L'AO a une demande (i.e. une disposition à payer) pour le service « transports collectifs ». Elle finance de nombreuses missions de service public rassemblées dans un seul contrat de délégation, qui simplifie aussi beaucoup les relations entre les usagers et l'opérateur choisi³⁵. Les AO sont donc les principaux clients des entreprises exploitantes.

Les collectivités sont toutefois des clients particuliers. L'AO n'est pas une institution indépendante, c'est une administration placée sous la direction des élus de l'agglomération. Les responsables politiques ont une position stratégique importante par rapport aux usagers et aux contribuables, qui ont individuellement un coût élevé pour acquérir de l'information.

³⁴ En ignorant ce qui relève d'un salaire d'efficience, dont le niveau théorique ne dépasse toutefois jamais la productivité marginale.

³⁵ Ce système engendre une certaine stabilité des services, mais permet surtout d'assurer une intégration physique du réseau et une intégration tarifaire (les titres de transports sont valables sur tout le territoire de l'AO)

L'AO peut notamment signer un mauvais contrat du point de vue de l'intérêt général sans risquer que des électeurs détournent notoirement leur vote pour protester. Mais l'AO est elle-même en déficit d'information par rapport aux exploitants qui sont naturellement plus au fait des réalités techniques du transport collectif. En particulier, le contrat n'est signé qu'au terme d'un processus de négociation durant lequel des modifications substantielles peuvent être incorporées.

Par manque d'expertise et de compétences, les élus peuvent se tromper. Mais sans naïveté, ils peuvent aussi engager la collectivité en prenant en compte leur propre point de vue plutôt que l'intérêt général. Les perspectives électoralistes de court terme sont malheureusement structurelles. En particulier il semble que les élus craignent plus un blocage temporaire des TCU de leur agglomération que l'augmentation des dépenses de la collectivité à long terme. Sachant qu'un conflit social va leur porter préjudice lors des prochaines élections, les élus vont agir pour éviter la grève, quitte à endetter l'agglomération.

3.1.2 Le financement public des jours de grève

La lecture des contrats de délégation laisse apparaître que le coût des jours de grève est à la charge des collectivités dans la totalité des cas. Plus exactement, nous n'avons pas connaissance de contrats stipulant qu'une grève nationale est à la charge de l'opérateur. Comme le montre l'échantillon du Tableau 1, la grève nationale est systématiquement associée aux cas de force majeure dans les contrats de délégation. Les grèves locales sont traitées de la même manière, à quelques rares exceptions près. Le contrat d'Aix-les-Bains propose par exemple d'amputer la rémunération de l'exploitant d'environ 60% si l'interruption du service n'est pas due à un motif d'ordre local.

Les coûts encourus pour les services non effectués pour cause de grève sont donc à la charge de l'AO. Plus précisément, les dépenses engagées par les AO pour faire assurer provisoirement les services prévus ne sont pas réclamés aux exploitants, et les subventions qu'ils perçoivent ne sont pas affectés par ce non respect des services contractuellement fixés. Pour les élus locaux, le coût d'une grève est donc important en termes d'image, mais ils doivent aussi faire assumer budgétairement à l'agglomération le service public non réalisé et sa compensation.

Tableau 1 : Obligations et paiements des coûts lors d'une période de grève

Réseaux	Période	Dispositions contractuelles de la convention de délégation
AUXERRE (SNC, Transdev)	1988 - 1997	ARTICLE 7 « (...) L'Exploitant, en cas d'interruption de service non motivée par la force majeure ou la grève, supporte la charge supplémentaire de toutes les dépenses engagées par l'Autorité Organisatrice pour pallier cette interruption. »
ANGOULEME (SEM)	1988- 1997	ARTICLE 6 « (...) Le prestataire de services est tenu d'assurer la continuité des services quelles que soient les circonstances, sauf cas de force majeure ou de grève ; en dehors de ces cas, il supporte la charge de toutes les dépenses engagées par l'autorité organisatrice pour assurer provisoirement les services. »
ARLES (SA, Kéolis)	1992 - 2002	ARTICLE 6 « (...) Le Transporteur est tenu d'assurer la continuité des services définis au cahier des charges, quelles que soient les circonstances, sauf cas de force majeure ou de grève ; (...) en dehors de ces cas, il supporte toutes les dépenses engagées par l'Autorité organisatrice pour faire assurer provisoirement les services prévus au cahier des charges, après mise en demeure qui lui sera faite et non suivie d'effet sous 48 heures. ARTICLE 15.3 « La réalisation de l'offre kilométrique commerciale peut être inférieure à la prévision pour des raisons n'étant pas de la responsabilité du Transporteur ou pour cas de grève ou de force majeure. Dans ce cas, l'objectif de recettes de l'année correspondante est révisé au prorata

		de la diminution de l'offre. »
ARTOIS (SARL, Kéolis)	1993 - 2002	ARTICLE 3 « L'Exploitant est tenu d'assurer la continuité des services fixés au cahier des charges, quelles que soient les circonstances, cas de force majeure ou grève exceptés ; en dehors de ces cas il supporte toutes les dépenses engagées par l'Autorité Organisatrice pour faire assurer provisoirement les services prévus dans les conditions du cahier des charges »
ALES (SARL, Kéolis)	1993 - 2005	ARTICLE 3 « L'Opérateur est tenu d'assurer la continuité des services fixés au Cahier des charges. quelles que soient les circonstances, cas de force majeure ou grève exceptés » ARTICLE 14 « Tout arrêt momentané de l'exploitation par l'auteur suite à des grèves est traité comme une régression de l'offre kilométrique conformément à l'article 25.2. [Régression de l'offre à la demande de l'Autorité Organisatrice] »
AIX-LES-BAINS (SA, Connex)	1995- 2001	ARTICLE 9 : « L'exploitant est tenu d'assurer la continuité des services fixés au cahier des charges, quelles que soient les circonstances, cas de force majeure ou grève exceptés. (...) En dehors des cas de force majeure ou de grève, il supporte toutes les dépenses engagées par l'Autorité Organisatrice pour faire assurer provisoirement les services prévus (...). En cas de grève ne dépendant pas d'un mot d'ordre national et entraînant une interruption du service, la contribution forfaitaire sera amputée de [60% d'après la formule présentée] » ARTICLE 20 – « L'exploitant prend intégralement en charge les incidences financières d'une croissance des dépenses ou d'une réduction des recettes lorsqu'elles sont la conséquence de ses décisions, y compris le cas de grève locale dont les conséquences sur la contribution forfaitaire sont traitées à l'article 9 de la présente convention. (...)» L'exploitant prend en charge dans la limite de 3 % d'un plafond annuel égal au chiffre d'affaires de référence actualisé (base 8 785 000 Francs valeur 1995), les incidences financières d'une croissance des dépenses ou d'une réduction des recettes lorsqu'elles sont conséquence de décisions extérieures à l'Autorité Organisatrice ou à l'exploitant ou d'événements de toute nature indépendants de la volonté des parties tels que modification des lois ou règlements, force majeure (à ces cas, peuvent être assimilés les cas de grève à l'échelle nationale). »
AUCH (SARL, Kéolis)	1996 - 2003	ARTICLE 7 « L'Opérateur est tenu de faire assurer la continuité des services quelles que soient les circonstances, sauf cas de force majeure, de grève ou d'intempéries. »
ALENCON (SARL, Kéolis)	1996- 2001	ARTICLE 5 « L'Exploitant est tenu d'assurer la continuité des services quelles que soient les circonstances, sauf en cas de force majeure, grève ou intempéries exceptionnelles. En dehors des cas évoqués ci-avant, il supporte la charge de toutes les dépenses engagées par le District pour assurer provisoirement les services. En cas de grève, quelle que soit sa durée, l'Exploitant s'efforcera d'effectuer un service minimum journalier permettant notamment la desserte des établissements scolaires dans les horaires normaux de fonctionnement. »
ANNECY (SEM)	1997- 2002	ARTICLE 4 « (...) La S.I.B.R.A. doit assurer la continuité de ces services, quelles que soient les circonstances, sauf cas de force majeure ou de grève. »
ANNEMASSE (SARL, Kéolis)	1998 - 2002	ARTICLE 4 : « Le Prestataire est tenu de faire assurer la continuité des services fixés au cahier des charges, quelles que soient les circonstances, cas de force majeure ou grève exceptés. Le Prestataire ne pourra se prévaloir de la grève comme cause légitime de discontinuité du service public que s'il a fait ses meilleurs efforts pour en empêcher le déclenchement ou, à défaut, en arrêter le processus aussi rapidement que possible. »
ARRAS (SA)	1998 - 2004	ARTICLE 10 « Le Déléataire est tenu d'assurer la continuité des services quelles que soient les circonstances, sauf cas de force majeure ou de grève de son personnel. En dehors de ces cas, il supporte la charge de toutes les dépenses engagées par l'Autorité Organisatrice pour faire assurer provisoirement les services. »
AGEN	1998 -	ARTICLE 8 « L'Exploitant est tenu d'assurer la continuité des services définis au cahier des charges quelles que soient les circonstances, sauf cas de force majeure

(SA, Transdev)	2005	ou grève. » ARTICLE 9 « Lorsqu'un préavis de grève est porté à la connaissance de l'Exploitant, celui-ci en informe immédiatement l'Autorité Organisatrice.(...) L'Exploitant s'engage à faire respecter, par tout moyen à sa disposition, la liberté du travail. L'Exploitant s'engage, en outre, à assurer un service minimum en cas de grève, dans le cadre de la législation et en fonction des moyens dont il peut effectivement disposer. »
AUXERRE (SNC, Transdev)	1998 - 2009	ARTICLE 9.2 : « En cas de grève de son personnel, le délégataire est tenu d'en aviser l'Autorité Organisatrice et le public dès notification du préavis, et de s'efforcer de maintenir un service minimum (...) Lorsque l'interruption ou la perturbation du service n'est imputable ni à la force majeure, ni à la grève du personnel du délégataire, le coût subi par l'Autorité Organisatrice afin d'assurer les services de remplacement est supporté par le délégataire. »
AMIENS (SEM, Connex)	1998- 2002	ARTICLE 11 « La SEMTA est tenue d'assurer la continuité du service, quelles que soient les circonstances, sauf cas de force majeure ou de grève. (...) Par ailleurs, en cas de grève du personnel, la SEMTA est tenue d'aviser le DISTRICT dès notification du préavis et de se coordonner avec le DISTRICT pour informer le public. La SEMTA fera son affaire de la mise en place des services de substitution qui seraient décidés en commun. »
AURILLAC (SEM, Transdev)	1999 - 2006	ARTICLE 5 « L'Exploitant est tenu d'assurer la continuité du service défini au cahier des charges quelles que soient les circonstances, sauf cas de force majeure ou de grève. En dehors de ces cas, il supporte toutes les dépenses engagées par l'Autorité Organisatrice, le cas échéant, pour faire assurer provisoirement les services. »

Cet échantillon de contrats est relativement exhaustif sur les formulations disponibles. Il comprend la totalité des 15 conventions rendues disponibles par le CERTU et dont la dénomination du réseau commence par la lettre A. Ce n'est pas une sélection ad hoc. Entre parenthèses, est précisé pour chaque réseau, la forme sociale de l'exploitant et son actionnaire majoritaire si c'est l'un des trois grands groupes.

En fait, les élus ont une capacité de résistance à la grève qui peut s'avérer suffisante si elle est uniquement partielle et/ou locale³⁶. Par contre, en cas de conflit national et généralisé dans la branche, les collectivités vont s'introduire dans les négociations paritaires pour faciliter la reprise du travail. C'est par le truchement de la Convention Collective que les salariés vont bénéficier d'une augmentation généralisée et pérenne des salaires.

L'entreprise a intérêt à ce que la pression des salariés soit brutale et forte, ce qui pousse les élus locaux à intervenir. Dans le cas de relations conflictuelles larvées, l'entreprise sera souvent la seule exposée à un préjudice. La section suivante montre que les modifications de la Convention Collective négociées par les élus se font avec la bénédiction des exploitants, tout simplement parce que le résultat de ces négociations sont aussi financés par les élus.

3.1.3 Le financement public des conséquences de la grève

La piste la plus immédiate pour expliquer un dérapage des coûts est de considérer la relation contractuelle qui lie l'AO à son exploitant. Dans un contrat dit de « gérance », c'est à dire au coût du service (*cost plus*), la collectivité est le créancier résiduel. Elle recevra ou payera le solde nécessaire à l'équilibre comptable. Ce type de contrat, longtemps majoritaire, reporte sur le budget de la collectivité tous les avantages consentis aux salariés. Remarquons que ce mécanisme est tout aussi valable dans le cas d'une gestion directe par « régie ». Toutefois, la plupart des contrats sont aujourd'hui incitatifs sur les coûts³⁷ (*fixed price*). Les conventions « à compensation financière forfaitaire » ou « de gestion à prix forfaitaire »

³⁶ Par exemple, à Lyon en 2004, l'AO n'est pas intervenue pour financer les revendications des conducteurs de tram grévistes. De son côté, l'exploitant a préféré payer les pénalités pour service non effectué que d'augmenter le salaire des traminots. La grève a duré plusieurs mois.

³⁷ Bien que les études comparant les performances des différents types de contrat soient porteuses d'importants enseignements sur la performance des réseaux (Gagnepain & Ivaldi 2002, Roy & Yvrande 2005), ce n'est pas ici le niveau d'analyse que nous souhaitons aborder.

représentent environ 75% des contrats en 2002. De surcroît, certains contrats de gérance intègrent un intéressement sur la variation des coûts non négligeable.

A priori, dans les contrats incitatifs ce n'est pas à la collectivité de financer les variations du coût de production. Lorsque le montant des subventions est négocié à la signature des contrats, les entreprises sont les créanciers résiduels. Toutefois, la modification des conditions conventionnelles de travail se traduit quasi-systématiquement³⁸ par des avenants aux contrats (cf. l'échantillon du Tableau 2).

La modification du montant de subvention accordé initialement (duquel est extrait la rémunération des opérateurs) est alors modifiée de telle façon que les entreprises exploitantes ne subissent aucunes pertes. Les nouveaux montants de subvention intègrent les augmentations de salaire. Une hausse non prévue et collective des salaires (par un accord modifiant la Convention Collective) va donc être, quelque soit le type de contrat, généralement compensée par un financement des collectivités.

Tableau 2 : Financement des renégociations de la Convention Collective Nationale de branche en cours de contrat

Réseaux	Période	Dispositions contractuelles
ANGOULEME (SEM)	1988 - 1997	Contrat de Gérance sans intéressement
AUXERRE (SNC, Transdev)	1988 - 1997	ARTICLE 17 « Le Coût d'exploitation et la rémunération de l'Exploitant seront modifiés tous les trimestres en fonction de l'adaptation des éléments de base aux conditions économiques du moment. »
ARLES (SA, Kéolis)	1992 - 2002	ARTICLE 14 « Le prix forfaitaire est révisé (...) lorsque les modifications d'ordre réglementaire, législatif ou conventionnel régissant les conditions de travail, de rémunération ainsi que les avantages sociaux de la profession le justifient. »
ARTOIS (SARL, Kéolis)	1993 - 2002	ARTICLE 15 « Le montant de la contribution forfaitaire et/ou la formule d'actualisation peuvent être revus en cas d'événements entraînant une modification importante de l'équilibre économique et financier de la présente Convention et notamment dans les cas suivants : (...) Lorsque les modifications des règlements et accords régissant les conditions de travail et les avantages sociaux au niveau national ou au niveau de la profession justifient cette révision. »
ALES (SARL, Kéolis)	1993 - 2005	ARTICLE 26 « Le montant de la contribution forfaitaire est renégocié dans les cas suivants : (...) lorsque les modifications des règlements et accords régissant les conditions de travail et les avantages sociaux de la profession justifient cette révision. »
AIX-LES-BAINS (SA, Connex)	1995 - 2001	ARTICLE 17.3. « (...) Si des dispositions légales ou réglementaires rendaient impossible l'application intégrale de la formule [d'actualisation de la contribution tarifaire], l'Exploitant ou l'Autorité Organisatrice pourrait demander une renégociation de la présente formule. »
ALENCON (SARL, Kéolis)	1996 - 2001	ARTICLE 8 « (...) Le montant de la compensation forfaitaire ou la formule de révision sont revus dans les cas définis à l'article 18.4 du cahier des charges [non disponible] ».
AUCH (SARL, Kéolis)	1996 - 2003	ARTICLE 16 « Le montant du prix forfaitaire est revu dans les cas suivants : Lorsque des modifications de la législation et notamment de la législation du travail

³⁸ Le Tableau 2 montre aussi que les dispositions sont peu détaillées pour environ 40% des observations. Il n'y est pas fait référence à la « modification des conditions de travail et de rémunération », mais aux « éléments de base aux conditions économiques du moment », aux « dispositions légales ou réglementaires », à la « survenance d'événement extérieurs », aux « nouvelles obligations réglementaires »... On ne peut donc pas exclure que dans certains cas les modifications de la Convention Collective soient à la charge de l'exploitant.

		ou des règles applicables à la profession justifient cette révision. (...) »
ANNECY (SEM)	1997 - 2002	Contrat de gérance sans intéressement
AMIENS (SEM, Connex)	1998 - 2002	ARTICLE 23 « (...) En cas de survenance d'événements extérieurs ayant une incidence sensible sur les coûts ou la fréquentation, les parties conviennent qu'il y a lieu de mettre en œuvre les mesures correctrices nécessaires afin que soient rétablies les conditions de l'équilibre financier prévisionnel de la convention, y compris si nécessaire par un réajustement des objectifs. Dans un tel cas, les parties s'obligent à se rapprocher, sur l'initiative de l'une d'entre elles, en vue d'une renégociation des termes de la présente convention. »
ANNEMASSE (SARL, Kéolis)	1998 - 2002	ARTICLE 16.3.4 « Les parties conviennent de se rapprocher pour étudier les conditions d'application des formules [d'intéressement] et en réviser les termes, si nécessaire, pour ne pas avantager ou pénaliser l'une ou l'autre des parties, notamment dans les cas suivants : - Modifications (...) de la législation et (ou) de la réglementation notamment fiscale, sociale et du travail, de la Convention Collective Nationale, des règles applicables à la profession, - (...) Evénements imprévus et/ou indépendants de la volonté des parties, grèves, entraînant des perturbations dans les conditions d'exploitation, des modifications de l'offre du transport et/ou ayant une influence sur la fréquentation du réseau. Les parties se concerteront pour procéder au réexamen et trouver un accord, dans le délai de deux mois à compter de la saisine par la partie la plus diligente, sur les modifications à apporter par avenant au contrat. »
ARRAS (SA)	1998 - 2004	Contrat de gérance sans intéressement
AGEN (SA, Transdev)	1998 - 2005	ARTICLE 22 « Les parties conviennent de se rencontrer et de procéder par voie d'avenant à l'adaptation du régime financier de la convention (réexamen des conditions d'exploitation, du montant de la compensation forfaitaire, de la composition de la formule d'actualisation), dans les cas suivants : (...) nouvelles obligations réglementaires ou fiscales imposées aux entreprises de transport qui entraîneraient une modification substantielle des conditions économiques de l'exploitation. »
AUXERRE (SNC, Transdev)	1998 - 2009	ARTICLE 16.3 « Les formules de révision ci-dessus et leurs paramètres sont modifiés (...) si des obligations nouvelles légales ou réglementaires sont imposées de droit commun aux entreprises de transport et entraînent une modification substantielle des conditions économiques d'exécution des missions confiées au transporteur, alors que les formules de révision en vigueur n'en reflètent pas l'incidence. »
AURILLAC (SEM, Transdev)	1999 - 2006	ARTICLE 23 « Révision de la Convention (...) en cas de (...) modifications législatives, réglementaires ou fiscales de nature à influencer sur les engagements des co-contractants (durée et organisation du travail, règlements de sécurité ...). (...) Afin de rétablir l'équilibre économique de la délégation de service public, les parties conviennent, d'un commun accord, de procéder, le cas échéant, à la révision de la présente convention, par voie d'avenant ou éventuellement de conclure une nouvelle convention. »

Cet échantillon est relativement exhaustif sur les formulations disponibles. Il comprend la totalité des 15 conventions rendues disponibles par le CERTU et dont la dénomination du réseau commence par la lettre A. Ce n'est pas une sélection ad hoc. Entre parenthèses, est précisé pour chaque réseau, la forme sociale de l'exploitant et le cas échéant sa maison mère.

A court terme, la grande majorité des entreprises ne va pas s'opposer à une hausse collective des salaires puisqu'elle est financée par l'AO. On comprend mieux pourquoi, dans ce contexte, ce sont généralement les élus locaux qui conduisent les négociations avec les syndicats. Les dispositions contractuelles les rendent financièrement responsables.

Ajoutons que si nous nous sommes jusqu'à présent centrés sur la question des salaires, il y a aucune raison pour que le biais que nous avons décrit sur les salaires n'affecte pas aussi les conditions de travail.

Mais les contrats de service public de TCU sont renouvelés périodiquement, selon des procédures ayant pour objectif de mettre en concurrence (Délégation de Service Public ou Marché Public), et il convient d'identifier le comportement des coûts à long terme.

3.1.4 La pérennisation des hausses de coût

Au moment de la négociation du contrat de délégation, sur la base d'un cahier des charges identifiant les missions à accomplir sur la période, l'AO et l'exploitant se répartissent les risques et fixent le montant de la subvention transférée. Généralement, seuls les risques sur lesquels le comportement de l'exploitant a un fort impact lui sont laissés. L'AO se charge globalement plutôt des risques macro-économiques et institutionnels.

A priori, la Convention Collective Nationale (CCN) paraît exogène à l'exploitation locale des services. L'affaire est donc entendue, c'est un risque que doit prendre l'AO. L'exploitant est certainement prêt à réduire significativement le montant de subvention demandé s'il ne prend pas à sa charge les dépenses qu'engendreront les modifications de la Convention Collective.

A cet instant, les élus locaux ne réalisent sans doute pas que presque toutes les agglomérations font de même et que cette généralisation rend la CCN endogène, ce qui crée un dysfonctionnement institutionnel durable. Le salaire peut s'écarter de ce qui est économiquement souhaitable s'il est fixé par la confrontation entre les intérêts syndicaux et les intérêts des élus locaux. Plus précisément, il n'y a aucune raison qu'il ne s'écarte pas de la productivité marginale du travail. Les opérateurs sont les mieux à même de négocier avec les syndicats un niveau de salaire relativement proche de la productivité marginale du travail, lorsqu'ils sont créanciers résiduels.

A long terme, dès lors que des niveaux de salaire ou de condition de travail sont inscrits dans la CCN, toutes les entreprises y sont soumises. C'est une obligation fondamentale, et précieuse dans de nombreux secteurs de l'économie. Aucune pression concurrentielle, y compris un appel d'offre parfaitement mené, ne pourra revenir sur les acquis des salariés. L'unique moment où la Convention Collective est en discussion est celui des négociations paritaires, négociations biaisées comme nous l'avons vu. Les offres futures de service incluront donc des surcoûts, qui seront transférés définitivement aux collectivités. Il n'existe aucun mécanisme de correction spontanée.

Individuellement, les entreprises n'ont pas de raisons de s'opposer aux acquis sociaux puisqu'ils s'appliquent aussi aux entreprises concurrentes, et qu'elles ne décident pas de leur niveau de production (fixé dans le cahier des charges). En outre, avoir des salaires élevés évite un certain nombre de difficultés managériales pour les entreprises (*turnover*, motivation du personnel...). Mais surtout, les conditions de la CCN sont une limite à la pression concurrentielle sur le prix du principal facteur de production, déterminant majeur des coûts. Les entreprises trouvent donc leur compte dans cette situation, et elles ne vont pas s'opposer à une hausse des salaires plus rapide que l'exigerait l'efficacité économique.

Dans les termes de la théorie de la capture et des groupes d'intérêt, la réglementation est ici capturée. Les salariés, en tant que groupe d'intérêt, utilisent le rapport de force en leur faveur. Les élus locaux s'efforcent de lutter à court terme contre les blocages des transports en commun. Ils investissent à ce moment les négociations paritaires. La hausse des rémunérations des salariés va être financée par les contribuables. Les entreprises bénéficient alors d'une relative tranquillité dans les rapports avec leurs salariés et en termes de concurrence lors des appels d'offre. L'électeur-contribuable est fortement perdant à long terme mais peine à s'en rendre compte.

Afin de s'assurer que tout cela correspond à des comportements économiques vraisemblables, nous proposons la modélisation suivante.

3.2. Modélisation

Cette modélisation a pour objectif de montrer analytiquement les équilibres qui peuvent se former dans une configuration où l'autorité publique prend en considération le point de vue des syndicats. C'est une perspective stylisée qui ne prend pas en compte toute la complexité de la situation précédemment décrite. Il s'agit avant tout de montrer la rationalité des élus lorsqu'ils acceptent de contribuer à la hausse des niveaux de salaires. Le modèle formalisé précédemment donnait un cadre démocratique à la capture de la réglementation, celui-ci s'inscrit plutôt dans le cadre d'un rapport de force syndical.

3.2.1 Hypothèses de modélisation

La collectivité est modélisée comme une entité qui a intérêt à satisfaire ses électeurs, sous un certain nombre de contraintes. Ces contraintes sont celles des conditions de demande et de technologie, ainsi que celles d'équilibre budgétaire. Le pouvoir de pression des salariés est intégré. Aucun mécanisme concurrentiel qui s'y opposerait n'est modélisé. Le modèle est donc proche de ceux qui représentent les entreprises publiques dans une théorie positive (voir par exemple Rees 1984). L'attitude de l'exploitant est supposée neutre, tant que la rémunération du capital est suffisante. Nous n'intégrons pas les problèmes d'information qui pourrait persister concernant les fonctions de demande et de coût.

Les collectivités poursuivent conjointement l'intérêt des usagers et l'intérêt des contribuables, qui peuvent être les mêmes. Les premiers ont une satisfaction résumée par le nombre de voyages y , alors que les seconds sont essentiellement préoccupés par le budget B mobilisé. Les élus maximisent leur utilité $U(y, B)$, qui est une fonction différentiable et strictement quasi-concave pour chaque variable, et vérifie $U_y > 0$ et $U_B < 0$.

Les syndicats sont supposés être consultés pour les décisions relatives à la réglementation du secteur. Les préférences des syndicats sont représentées par une fonction d'utilité $V(w, l)$ qui dépend de la quantité de travail l et du niveau de salaire w . Cette fonction est différentiable et strictement quasi-concave, et vérifie $V_w > 0$ et $V_l > 0$.

Les collectivités locales et les syndicats négocient. Le résultat de la négociation est supposé Pareto-optimal du point de vue des deux parties. L'entreprise est considérée comme transparente puisqu'elle ne joue aucun rôle. Nous construisons la fonction objectif suivante, qui intègre l'utilité des participants, pondérée en fonction du pouvoir de négociation des syndicats λ :

$$(1) U(y, B) + \lambda V(w, l)$$

Les contraintes qui encadrent la négociation sont les suivantes :

- (2) Fonction de demande : $y = y(p)$, avec p le prix du bien et $y' < 0$
- (3) Fonction de production : $y \leq f(k, l)$, où k est le stock de capital
- (4) Contrainte budgétaire : $py - wl - rk \geq B > 0$

- (5) Contrainte de rémunération du capital : $r \geq \bar{r} > 0$, où \bar{r} est le coût du capital sur le marché financier.
- (6) Contraintes de positivité : $y, p, k, l, w > 0$

Nous disposons d'un modèle qu'il est possible d'optimiser. En maximisant (1), tout en tenant compte des contraintes (2) à (6), on obtient le programme :

$$(7) \underset{(k,l,p,w)}{\text{Max}} U(y(p), B) + \lambda V(w, l)$$

sous contraintes :
$$\begin{cases} y(p) - f(k, l) \leq 0 \\ -B - p \cdot y(p) + wl + rk \leq 0 \end{cases}$$

Les conditions nécessaires de l'optimisation sont les suivantes :

- a) $\mu f_k - \beta r = 0$
 b) $\lambda V_l + \mu f_l - \beta w = 0$
 c) $y' U_y - \mu y' + \beta p y' = 0$
 d) $\lambda V_w - \beta l = 0$

où μ et β sont les multiplicateurs de Lagrange associés aux contraintes.

3.2.2 Interprétation des résultats du modèle

La contrainte de budget est saturée. En effet, d'après d), puisque $\lambda V_w > 0$, on a $\beta > 0$. De plus, la contrainte de production est aussi saturée. En effet, d'après a), puisque $\beta > 0$ et $r/f_k > 0$, on a $\mu > 0$. Il n'y a donc pas ici de capacités sous-employées³⁹ en termes de capital ou de travail.

Mais surtout, après réarrangement de a), b) et c) on obtient la formulation suivante :

$$e) \frac{r}{f_k} = \frac{w - \frac{\lambda V_l}{\beta}}{f_l} = p + \frac{U_y}{\beta}$$

Cette équation n'est pas totalement étrangère à l'équilibre d'une maximisation du producteur standard. Elle diffère sur deux aspects, qui sont les résultats importants du modèle.

(i) Les deux premiers membres de l'équation e) mettent en relation le travail et le capital et identifient le salaire d'équilibre par rapport au niveau de minimisation des coûts. Puisque $\lambda > 0$, on en déduit que :

$$\frac{f_l}{f_k} = \frac{\hat{w}}{r} > \frac{w}{r} \quad \text{avec} \quad \hat{w} = w - \frac{\lambda V_l}{\beta}$$

Le salaire observable w est composé du salaire d'équilibre \hat{w} et d'un *mark-up* positif qui augmente avec le pouvoir de négociation des salariés, croit lorsque l'utilité marginale des syndicats par rapport à l'emploi augmente et diminue lorsque la contrainte budgétaire augmente (β est le multiplicateur associé à la contrainte budgétaire) :

³⁹ Nous aurions pu atténuer ce résultat en introduisant un paramètre de l'efficacité du travail à la Solow, mais l'objectif du modèle n'est pas de se focaliser sur l'efficacité productive.

$$w = \hat{w} + \frac{\lambda V_l}{\beta}$$

(ii) Le troisième membre de l'équation e) représente la recette marginale d'un déplacement, qui est à l'optimum, très classiquement, égale au rapport des prix des facteurs avec leur productivité marginale. Mais cette égalité est ici distordue par le rapport entre l'utilité marginale des voyages U_y et le multiplicateur β . Le prix d'équilibre \hat{p} est supérieur au prix p observé, car ce dernier est diminué du ratio U_y/β :

$$p = \hat{p} - \frac{U_y}{\beta}$$

Le résultat (i) de ce modèle indique que dès lors que les salariés ont un certain pouvoir de négociation ou bénéficient d'une attention particulière de la part de l'autorité publique (parce que la grève diminue l'image et le budget discrétionnaire des élus locaux par exemple), les salaires sont plus élevés que dans le cas standard. Ce modèle montre que c'est un comportement de fixation des salaires tout à fait rationnel de la part des décideurs publics.

Le résultat (ii) montre par ailleurs que les usagers ne sont donc pas désavantagés par la situation. Les prix sont tirés vers le bas, notamment si la contrainte budgétaire est élastique, mais aussi si les élus locaux tirent une certaine satisfaction de l'utilisation supplémentaire U_y des transports en commun.

Or la contrainte budgétaire n'est élastique que si ceux qui la finance n'y sont pas attentifs ou subissent une asymétrie d'information. Dans ce cas, le modèle montre que les syndicats et les usagers peuvent bénéficier de certains avantages, au détriment de la majorité des électeurs que sont les contribuables⁴⁰. En particulier, les syndicats peuvent tirer leurs salaires vers le haut dès lors qu'il possèdent un réel pouvoir de négociation et que les électeurs sont mal informés. Pour aboutir à ce résultat, on peut penser que les syndicats seront tentés d'entrer dans une logique de rapport de force (grève...) et qu'ils seront défavorables à la divulgation d'informations les concernant et concernant le secteur.

Si le dysfonctionnement que nous avons identifié précédemment par l'étude des relations contractuelles et ce modèle existe, plusieurs preuves factuelles doivent aller dans le sens de salaires élevés, de conditions de travail relativement meilleures, et d'une propension plus forte aux conflits sociaux. C'est la situation de ces principaux indicateurs que nous essayons d'analyser dans ce qui suit.

4. Les faits corroborent-ils l'hypothèse d'un dysfonctionnement institutionnel ?

La méthodologie que nous allons suivre est fondée sur la comparaison. Il est impossible de dire, dans l'absolu, si un contrat de travail et une CCN sont avantageux ou non. En

⁴⁰ Le taux du Versement Transport (VT), impôt dont l'assiette est la masse salariale des entreprises de plus de 9 salariés, a été l'objet de fortes hausses ces dernières années (voir par exemple GART 2003). Le VT se caractérise par le fait qu'il n'est pas prélevé directement sur les revenus des électeurs. Il est payé par les entreprises. Le risque électoral de l'augmenter est donc très faible.

revanche, on peut les qualifier relativement à d'autres. Pour commenter la situation des salariés de la branche des TCU, nous utiliserons les points de repère de la branche voisine des transports routiers. Sous les conditions d'une CCN voisine⁴¹, sont organisés les transports routiers de voyageur⁴² (TRV) et les transports routiers de marchandise (TRM). Ce sont de remarquables approximations des métiers des TCU, qui nous serviront d'étalon. Bien entendu, les TRM et TRV ne sont pas soumis au jeu d'acteur que nous avons décrit dans le §3. Pour certains, ils font même face à la concurrence internationale. Nous proposons d'aborder successivement une comparaison des salaires (4.1), puis des autres indicateurs du dysfonctionnement (4.2). Enfin, nous aborderons de possibles justifications relatives aux conditions particulières de travail dans le transport urbain (4.3).

4.1. Les salaires sont-ils élevés ?

4.1.1 Comparaison avec les métiers les plus proches

Pour tous les niveaux hiérarchiques, les salaires sont de 20% à 40% plus élevés dans les TCU, par rapport aux TRV et TRM (cf. Tableau 3 et Figure 2). Le Tableau 3 (chiffres de 2003) permet de calculer un rapport⁴³ de +22% et +22,7% pour les conducteurs, de +26,7% et 28,8% pour les ouvriers, de +39,5% et +38% pour les employés, de +27,1 et +30,9% pour les professions intermédiaires, et de +8,8% et +18,1% pour les cadres. En 2000 (Figure 2), par rapport aux TRV, les chauffeurs (2/3 des effectifs des TCU) gagnent près de 26% de salaire en plus. Le différentiel paraît donc net, y compris pour les catégories d'emploi qui sont relativement bien définies comme pour les conducteurs. Notons que les cadres ne bénéficient pas d'un différentiel aussi important que les autres catégories professionnelles, et que le différentiel semble s'atténuer entre 2000 et 2003. Cet effet est peut-être à rapprocher du fait que les cadres des deux branches sont de plus en plus « inter-changés », sous l'effet des acquisitions faites par les principaux groupes.

Tableau 3 : Salaires annuels nets moyens (euros) par secteur d'activité et catégorie socio-professionnelle en 2003

	Cadres	Prof. Interm.	Employés	Ouvriers	dont Conducteurs	Total
Transport ferroviaire	35 593	24 052	19 272	21 670	18 603	23 790
Transport Collectif Urbain	44 138	27 438	21 104	20 557	19 843	22 901
Transport Routier de Voyageurs	40 569	21 582	15 130	16 220	16 263	17 884
Transport Routier de Marchandises ⁴⁴	37 360	20 968	15 288	16 020	16 174	17 451

Source : DAEI-SESP (2005, Tableau III 2.6, p. 118), élaboré à partir des déclarations annuelles de données sociales (DADS) traitées par l'Insee.

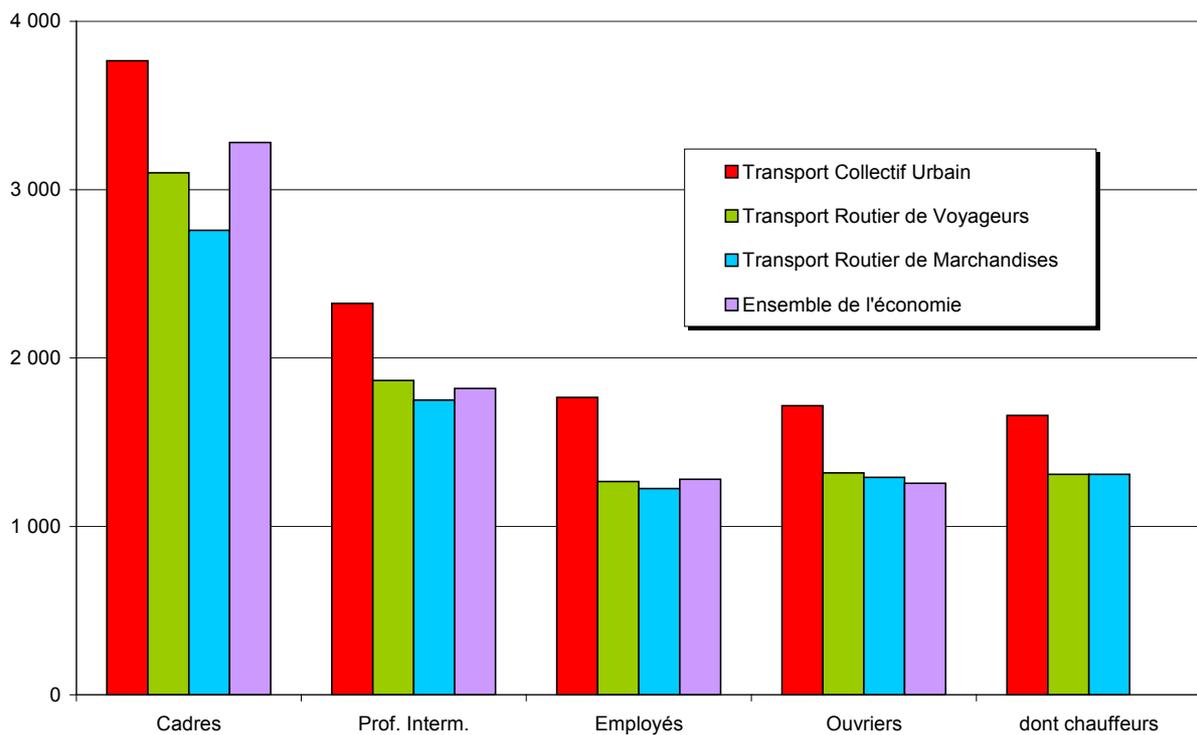
⁴¹ Convention Collective Nationale des transports routiers et des activités auxiliaires de transport.

⁴² Il s'agit des conducteurs dont l'entreprise n'est pas soumise à la CCNTUV

⁴³ (Salaire TCU – Salaire TRV) / Salaire TRV, puis (Salaire TCU – Salaire TRM) / Salaire TRM.

⁴⁴ y compris messagerie

Figure 2 : Salaires nets mensuels moyens des salariés à temps complet en 2000



Source : INSEE, exploitation des Déclaration Annuelles des Données Sociales (DADS). INSEE (2003, tableau C.03-3) pour les données d'ensemble et DAEI/SES (2003, p. 88, tableau III 2.6) pour les trois branches du transport citées.

Le Tableau 4, pour l'année 1999, ne présente pas de données extraites des publications du Ministère des transports, mais celles du Conseil National des Transport qui est un organisme

de concertation pluraliste⁴⁵. Ce tableau confirme le constat précédent, et il devient peu probable que les données soient erronées.

Les ouvriers des TCU ont une rémunération qui dépasse largement celle des ouvriers des TRM et des TRV et s'établit à des niveaux proches de celle des personnels de la SNCF. Le transport ferroviaire est cependant un assez mauvais point de repère tant les technologies sont différentes⁴⁶ et la durée de travail varie (notamment à cause de la retraite à 50 ans des « roulants » de la SNCF). De plus, la situation institutionnelle de la SNCF ne permet pas de supposer que des problèmes de surcoût n'existent pas dans ce secteur. Pour les mêmes raisons, la RATP n'offre pas les garanties d'un étalon fiable. Le constat est donc surtout interpellant par rapport aux conducteurs d'autocar dont le métier n'est pas, *a priori*, si différent de celui des conducteurs d'autobus⁴⁷.

Tableau 4 : Rémunération nette mensuelle en 1999

	TCU	TRV	TRM	Fer
Cadres	3 748	3 163	2 681	2 681
Profession Interm.	2 287	1 804	1 702	1 918
Employés	1 753	1 232	1 207	1 474
Ouvriers	1 690	1 321	1 232	1 664

Source : DADS – SES – 1999. D'après CNT (2001, p. 19).

Plus en détail, le Tableau 5 propose une vision de l'évolution de la rémunération brute mensuelle des conducteurs-receveurs de la branche TCU, en fonction de l'ancienneté. Le salaire, pour une ancienneté de 10 ans (qui correspond à peu près à l'ancienneté médiane), est d'environ 2000 euros bruts en 2002, soit 1550 euros nets⁴⁸.

Tableau 5 : Salaires bruts mensuels des conducteurs-receveurs de TCU (y c. primes).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Embauche	1 669	1 701	1 753	1 809	1 860	1 903
Après 13 mois	1 795	1 827	1 885	1 935	1 990	2 036
Après 10 ans	1 927	1 958	2 019	2 071	2 130	2 181
Après 25 ans	2 081	2 133	2 200	2 263	2 335	2 388

Source : UTP (2002, 2003a, 2004, 2005, 2006).

Cette « bonne » rémunération des chauffeurs de bus n'atteint tout de même pas le niveau des professions intermédiaires, des instituteurs ou des personnels de police⁴⁹ (Tableau 12, Annexe 1). Elle s'avère toutefois nettement supérieure à celle des métiers comparables du transport par autocar (cf. Tableau 6 et Tableau 10, Annexe 1). La qualification des conducteurs est pourtant reconnue comme équivalente au niveau BEP-CAP, que ce soit dans l'urbain ou dans l'interurbain.

⁴⁵ Il est peu probable que les professionnels présents et les syndicats

⁴⁶ Dans les transports routiers, les ouvriers non roulants ne représentent qu'environ 15% des ouvriers.

⁴⁷ L'écart peut aussi être constaté avec une ventilation des professions du TRM (Tableau 11, Annexe 1).

⁴⁸ La formule de conversion est extraite des données du Tableau 12 (Annexe 1), à la ligne « ouvriers » :
Net = Brut x (1 - 0,225)

⁴⁹ Ce sont deux professions de service public entraînant une responsabilité sur un groupe de personnes (et pouvant être victime d'incivilités), mais qui nécessitent assurément une qualification supérieure.

Tableau 6 : Salaire brut mensuel des conducteurs de car à temps complet en 1999

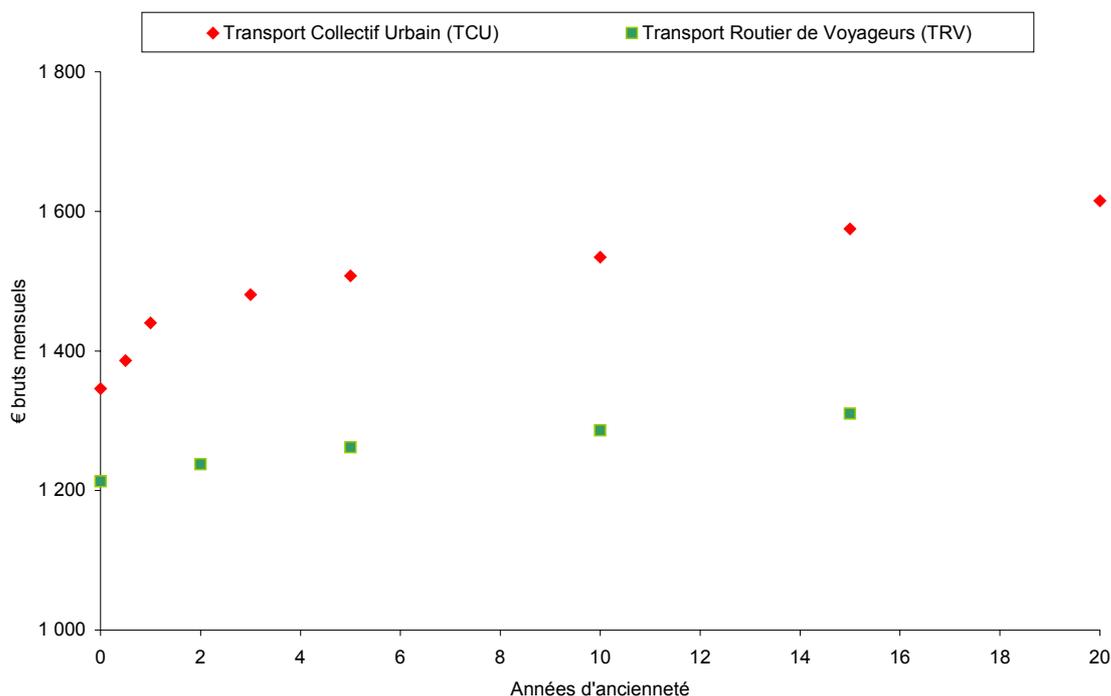
Conducteur	1 409
Conducteur-receveur	1 517
Conducteurs de véhicule > 19 t	1 538
Conducteur « grand routier »	1 601

Source : CARCEPT, SES (2004).

4.1.2 Comparaison des salaires conventionnels

Pour que le dysfonctionnement institutionnel que nous avons envisagé précédemment soit vérifié, il ne suffit pas que les salaires soient plus élevés. Il faut aussi que la CCN soit à l'origine de ce niveau de salaire avantageux. C'est ce que tend à montrer la Figure 3. Tout comme les salaires observés sont supérieurs d'environ 25%, ceux imposés par la CCN des réseaux de transport urbain le sont aussi d'environ 25%. Le lien entre la capture de la CCN et le niveau de salaire semble jusqu'ici se vérifier.

Figure 3 : Salaires minimums des « conducteurs-receveurs » fixés par les Conventions Collectives en août 2004



Source : MLB-Barèmes CCNA1 avenant n°91 du 16 février 2004 et CCNTUV (cf. Annexe 2)

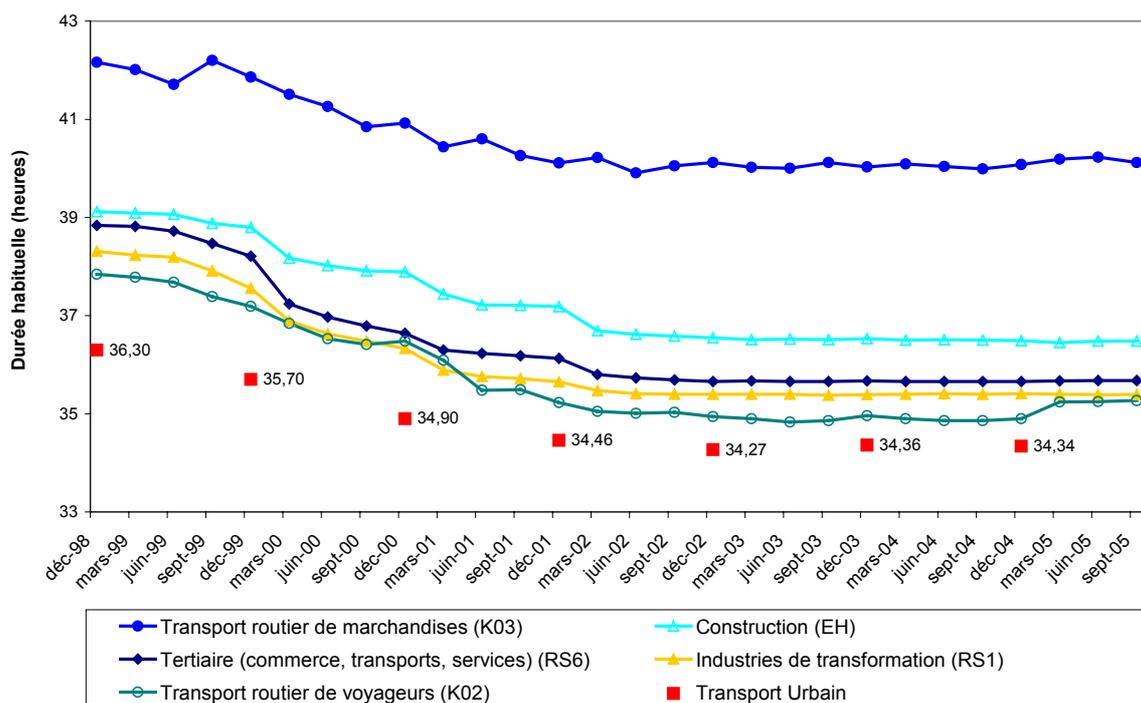
4.2. Y a-t-il d'autres indicateurs concordants ?

4.2.1 Durée du travail

La durée moyenne effective annualisée du travail (pondérée par l'effectif des entreprises de la branche) s'est élevée en 2005 à 1552 heures par an et par salarié (UTP 2006), soit 34,34 heures de travail par semaine (sur la base de 45,2 semaines, une fois retranchés les congés et les fêtes légales). Ce niveau est stabilisé depuis 2001, il faisait suite à une phase de décroissante depuis 1998. Toutefois, dans l'ensemble des secteurs non agricoles, la moyenne en 2005 est de 35,65 heures hebdomadaire. Elle est de 40,12 dans les TRM et 35,27 dans les TRV⁵⁰.

La Figure 4 montre des chiffres allant dans le même sens que les salaires. D'après ces données, la durée du travail est à l'avantage des salariés des TCU. La durée du travail ne compense pas le niveau de salaire. La présomption d'un dysfonctionnement associé à la CCN de la branche se vérifie de ce point de vue aussi. Toutefois, la source des données comparées étant différente, une nuance doit être apportée à cette observation.

Figure 4 : Durée hebdomadaire de travail des salariés à temps complet



Source : DARES (ACEMO)⁵¹ et UTP (2004, 2006) pour les données du transport urbain

⁵⁰ Sachant que cette catégorie de la DARES, également appelée TRV, intègre sans doute les transports urbains.

⁵¹ www.travail.gouv.fr/etudes-recherche-statistiques/statistiques/duree-du-travail/duree-du-travail-concepts-indicateurs/duree-collective-hebdomadaire-acemo-1969.html

4.2.2 Conflictualité

Les conflits, en nombre de journées de grève par salarié, sont relativement nombreux dans les TCU. Ils sont globalement du niveau de ceux de la RATP et au deux tiers de ceux de la SNCF, soit quatre à dix fois plus que dans le transport routier. Le Tableau 7 détaille les données dont nous disposons.

Le nombre de jours de grève n'est qu'un indicateur limité de la conflictualité qui peut régner dans une entreprise. Il permet toutefois de se faire une idée pas toujours fautive du rapport de force entre les parties prenantes. En effet, pour s'engager dans une grève, lorsqu'il ne s'agit pas d'éviter le licenciement économique ou pour d'autres motifs exceptionnels, les gains espérés doivent pouvoir compenser les pertes de salaire.

Tableau 7 : Nombre de journées dites « perdues » pour 1000 salariés

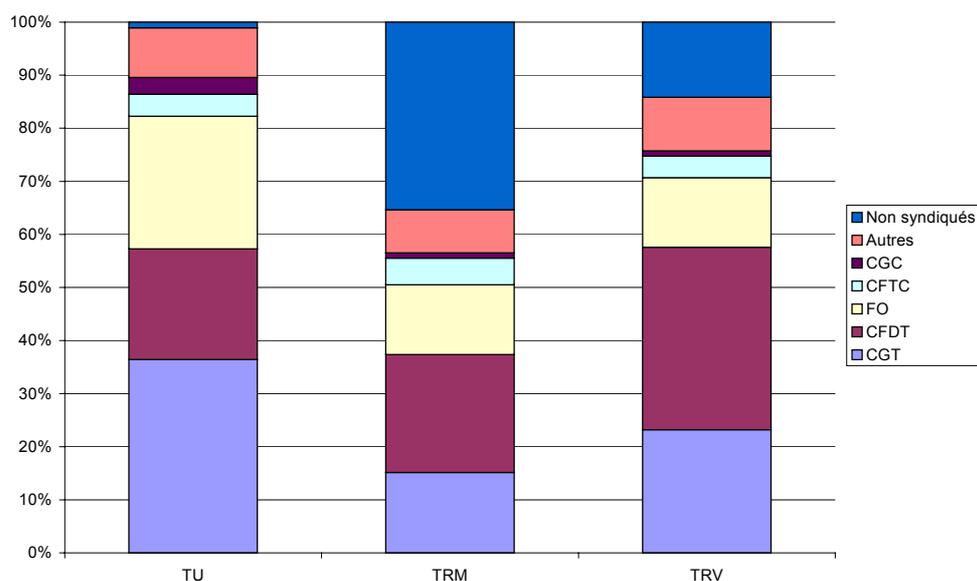
	Transports routiers (TRV+TRM)	Transports urbains	RATP	SNCF
1996	50	107	363	542
1997	23	280	379	714
1998	43	207	204	1043
1999	50	382	199	309
2000	39	419	423	486
2001	27	396	462	909
2002	82	296	253	213
2003	23	377	1277	2298
2004	34	297	137	565

Source : CNT (2002, 2005) et DAEI-SESP(2005), d'après l'IGTT-DTT

Par ailleurs, le profil syndical des transports urbains, comparé aux autres transports routiers (cf. Figure 5) montre un taux de syndicalisation nettement plus important et une tendance à favoriser les syndicats les moins réformistes. Ces résultats aux élections professionnelles sont bien sûr le fruit d'une histoire particulière dans chacune des branches. Toutefois ce n'est pas un élément qui va contre l'hypothèse que nous avons faite.

Au total, les faits semblent corroborer les propositions théoriques d'une défaillance institutionnelle faite dans le §3. Les salaires des conducteurs-receveurs de la CCNTUV sont environ 25% plus élevés que ceux des conducteurs-receveurs d'autocar relevant de l'autre CCN. C'est d'autant plus frappant que les métiers sont relativement comparables. Et ceci est vrai, tant dans l'observation que dans les obligations imposées par les CCN. Par ailleurs, l'observation de la durée du travail et la place des conflits est aussi cohérente avec le dysfonctionnement discuté. Dans la section suivante nous allons vérifier qu'il n'existe pas de caractéristiques propres au TCU permettant de justifier ces observations.

Figure 5 : Résultats aux élections des comités d'entreprise et d'établissement en 1999-2000*



*les élections professionnelles n'ont lieu que tous les deux ans

Source : CNT (2002, Annexe IV.13) d'après une enquête de la DARES.

4.3. Les conditions de travail particulières de l'urbain apportent-elles une nuance importante ?

La conduite est plus stressante en ville, sans aucuns doutes. Le métier de conducteur-receveur en ville est aussi plus varié. Il s'agit de conduire mais aussi d'informer et d'assister les clients, de leur vendre les titres de transport ou de vérifier leur régularité, de gérer les incidents de parcours etc... Nous avons choisit une double perspective pour faire apparaître la spécificité des TCU. La première repose sur l'observation des comportements sur le marché du travail. Les agents expriment leurs préférences, l'intérêt qu'il porte à un emploi donné, de manière subjective. L'autre repose sur la description « objective » des conditions de travail. Cette seconde piste paraît moins intéressante, elle correspond cependant à un domaine où les données sont relativement plus nombreuses.

4.3.1 Des tensions particulières sur le marché du travail ?

L'économiste considère généralement le salaire comme un prix, qui résulte de la confrontation des offres et des demandes. Théoriquement, le salaire sera élevé si les offres d'emploi tendent à ne pas être satisfaites par les demandeurs d'emploi. Si le salaire est artificiellement haut, alors il ne doit pas y avoir d'offres insatisfaites en grande quantité. Si le salaire est trop bas, les salariés chercheront à changer d'activité.

Le secteur n'est pas réputé pour avoir des problèmes de recrutement, c'est plutôt le cas dans les TRV ou les TRM. Toutefois, nous n'avons pas d'information sur la « file d'attente » qui pourrait exister.

Pour autant, concernant les flux de sortie, le Tableau 8 nous montre que les TCU n'engendrent pas de répulsion particulière. Au contraire, le *turnover* dans le secteur est limité et le taux de démission relativement plus faible : 1,06% contre au minimum 3,9% dans l'industrie, c'est à dire presque 4 fois plus.

Toutefois, ces données proviennent de deux sources différentes et nous n'avons aucune certitude concernant la concordance des méthodologies. Pour autant, le fait d'avoir un taux de 4 à 10 fois inférieur aux autres secteurs identifiés est de nature à relativiser ces doutes. Et une fois encore, si un doute est permis sur la conformité des données, aucun élément ne permet d'affirmer au contraire que les TCU sont peu attractifs.

Tableau 8 : Mouvements de main-d'œuvre par secteur d'activité* en 2002

	Taux de croissance	Licenciements non économiques	Taux de démission
Transport Urbain	+2,30%	0,90%	1,06%
Industrie	-1,70%	1,70%	3,90%
Construction	+0,80%	2,60%	8,00%
Transports, commerces, services	+1,60%	2,60%	10,20%
Ensemble	+0,60%	2,30%	8,10%

*Taux pour 100 salariés présents en début d'année

Source : DARES, DMMO/EMMO et UTP (2003a) pour les données sur le transport urbain

Plus sérieusement, l'un des facteurs explicatifs du faible taux de démission pourrait être dû au fait que le recrutement ne peut se faire avant l'âge de 21 ans, contrainte légale pour obtenir le permis D⁵². En effet, les jeunes ont tendance à changer plus souvent d'entreprise.

4.3.2 Les conditions de travail

Le travail en milieu urbain est-il plus précaire ? La précarité d'un emploi correspond au peu de visibilité que peut avoir le salarié concernant son avenir. Bien souvent, la proportion de CDD, d'intérimaires et de salariés à temps partiel suffisent pour approximer la précarité d'une catégorie d'emploi. L'indicateur dont nous disposons dans la Figure 6 (la part des emplois à temps complet) montre que les transports urbains sont parmi les moins utilisateurs de flexibilité. En réalité, la précarité s'insinue plutôt par la sous-traitance avec des sociétés réalisant à titre principal de l'interurbain. Les salariés sont alors embauchés sous les conditions de la CCN des transports routiers, moins onéreuse pour l'employeur (sic).

Mais une dernière dimension pouvant différencier les conditions de travail des métiers du transport routier (urbain, voyageurs et marchandises) est la sécurité. En milieu urbain, il est généralement admis que les chauffeurs ont des contacts plus sensibles avec les voyageurs. L'Union des Transports Publics a publié quelques statistiques précises⁵³ à ce sujet, retranscrites ici en probabilité pour l'année 2002 :

- 1 agression sur le personnel ou les voyageurs pour 300 000 voyages
 - 1 agression sur le personnel pour 540 000 voyages dont 1 agression entraînant un arrêt de travail du personnel pour 1 850 000 voyages
 - 1 agression sur les voyageurs pour 650 000 voyages
- 1 incivilité⁵⁴ pour 41 500 voyages

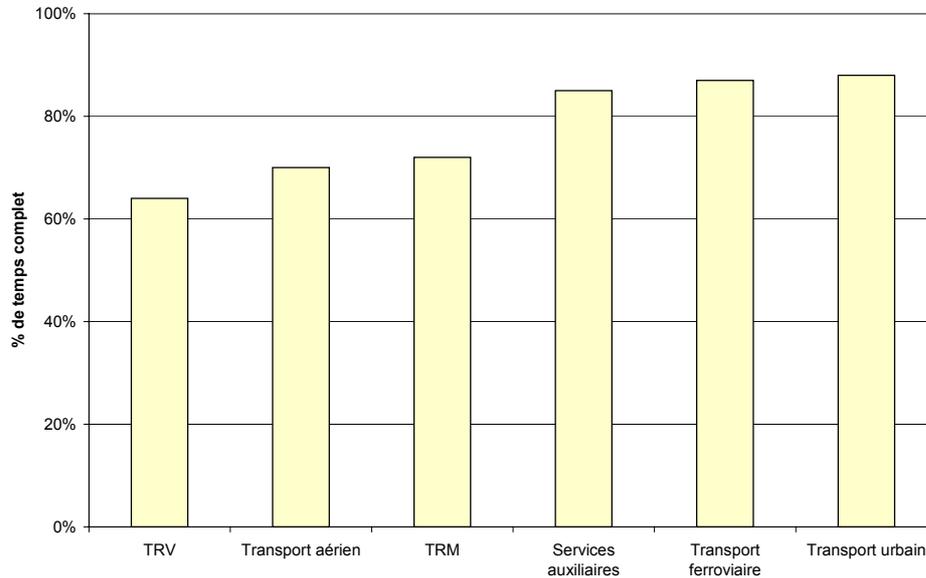
⁵² C'est un effet aussi valable pour les chauffeurs d'autocar.

⁵³ UTP (2002), *la sécurité dans les transports urbains*, rapport de branche.

⁵⁴ Les incivilités sont tous les faits délictueux ou concourant à l'insécurité portés à la connaissance de l'entreprise de transport urbain par les salariés, la police, les voyageurs etc. On y trouve, bien sûr, les agressions sur le personnel et les voyageurs, les actes de vandalisme, mais aussi tout fait qui n'entraîne pas nécessairement

- Le coût du vandalisme (graffitis, lacérations...) sur le matériel roulant ou fixe est estimé à 0,64 centimes d'euro par voyage.

Figure 6 : Précarité relative des actifs du secteur des transports en 2002



Source : Enquête Emploi de mars 2002 citée par DAEI/SES(2003, TABLEAU III 2.3).

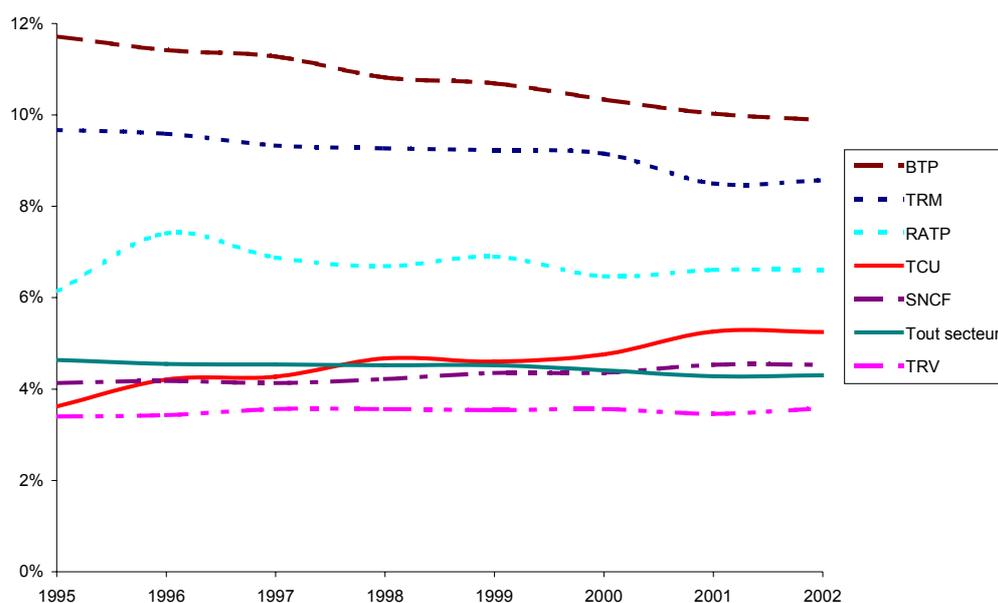
Le climat difficile décrit dans ces chiffres est tout à fait préoccupant. Les transports en commun subissent ici les conséquences de comportements dont l'origine dépasse notre propos. La récente mobilisation politique et financière⁵⁵ sur ce thème semble porter quelques fruits, mais le phénomène atteint depuis peu les transports de personnes hors des centres urbains.

Parallèlement, s'il ne semble pas que les accidents du travail soient beaucoup plus nombreux dans les TCU que dans les autres secteurs (cf. Figure 7), ils sont en nette progression ces dernières années (sans atteindre les niveaux des transports routiers de marchandise (TRM) ou du BTP). Ils sont notablement supérieurs à ceux du transport routier de voyageur (TRV). L'atmosphère générale de conduite est bien un élément qui nuit aux conditions de travail, dans l'urbain plus qu'ailleurs.

une poursuite judiciaire mais crée un climat d'insécurité (chahut, décompression de portes, insultes, altercations verbales entre clients etc.).

⁵⁵ De nombreux « adjoints de sécurité » ont été affectés aux TCU par les collectivités, pour un coût non négligeable.

Figure 7 : Accidents du travail avec arrêt en % de l'effectif



Source : CNT (2002, Annexe IV.11) et CNT (2005, annexe II.16 ter), d'après CNAMTS, SNCF et RATP.

Au total, les conditions de travail ne sont pas clairement moins bonnes en milieu urbain, mais recèlent quelques particularités liées au contact avec la clientèle et à la croissance des accidents du travail. On peut d'ailleurs penser que ces deux éléments sont liés, la violence de certains usagers entraînant plus d'accidents du travail. Mais ces difficultés peuvent-elles engendrer un différentiel de salaire de 20% à 40% ? C'est relativement peu probable, sachant que peuvent aussi être mises en balance la plus faible durée du travail et la plus faible précarité des contrats de travail. Par ailleurs, il est très improbable que les cadres et les professions intermédiaires soient victime des violences urbaines, alors qu'ils ont aussi des salaires supérieurs. Cela dit c'est un point qui nuance à coup sûr les résultats précédemment mis en évidence.

5. Conclusion

La défaillance institutionnelle que nous avons décrite dans cet article nous semble vraisemblable, du point de vue des mécanismes en cause (§3) comme au vu des avantages dont bénéficient globalement les salariés des transports urbains (§4). Tout au moins, nous n'avons pas été capable de trouver une autre explication suffisante. Les tenants et les aboutissants des processus défailants identifiés sont les suivants :

- Les contrats de délégation traitent la Convention Collective comme un paramètre exogène, alors qu'une partie des résultats des négociations dépend précisément du traitement des modification de la Convention Collective par les contrats.
- Les entreprises ne jouent pas leur rôle lors des négociations de la Convention Collective car elles n'en subissent pas toutes les conséquences. Les Autorités Organisatrices participent à la négociation car elles vont prendre à leur charge une importante partie des nouvelles dispositions conventionnelles.

- Les blocages des transports sont très préjudiciables à l'intérêt des élus locaux à court terme. Ces derniers préfèrent les éviter en accédant rapidement aux revendications des syndicats de salariés.
- La concurrence lors des appels d'offre est limitée par le fort déterminisme de la Convention Collective sur les conditions de travail et les salaires. Les entreprises en place y trouvent donc une protection.

Pour résoudre ce problème complexe, qui relève selon toute vraisemblance des mécanismes identifiés dans la théorie de la réglementation (§2), et qui implique plusieurs acteurs de plusieurs catégories et la dimension temporelle, l'une des solutions envisageable est d'instaurer le débat « service minimum », qui garanti le respect du principe de continuité du service public, y compris durant les grèves.

La résultante de ce dysfonctionnement est un manque de compétitivité des TCU. Les TCU se caractérisent actuellement par une crise du financement, alors que les besoins sont nombreux. Les conséquences sont multiples puisque le transport est complémentaire à beaucoup d'activités. La plus importante est sans doute le frein considérable mis aux politiques de réduction des inégalités⁵⁶, de lutte contre les pollutions de l'automobile (sonores et atmosphériques) et de réduction de la congestion automobile.

Malgré l'effort des collectivités en terme d'offre de service au public ces dernières années, le taux de couverture commerciale⁵⁷ s'est dramatiquement détérioré (il est passé de 54% à 39,5% entre 1992 et 2002). Le coût public du transport urbain (différence entre les dépenses et les recettes) a par exemple atteint le record de 8 à 10 milliards d'euros en 2003 (Orfeuil 2005).

Pour approcher les enjeux financiers du problème, tentons un « calcul de coin de table ». 20% d'économie⁵⁸ sur la masse salariale des TCU de Province (i.e. sur plus de 60% des dépenses d'exploitation) représentent au minimum 12% d'économie sur les dépenses d'exploitation. Le taux de couverture commerciale moyen est en 2002 de 40%, il remonterait jusqu'à 45,5%.

Le montant économisé par des salaires « au prix de l'interurbain » serait d'environ⁵⁹ 250 millions d'euros en 2002 pour l'ensemble des TCU de Province, soit 10 euros par habitant et par an. Mais réciproquement, on peut imaginer une hausse du niveau de service public à budget constant. Le prix moyen du billet est de 1€ en 2002. En supposant une élasticité-prix tout à fait raisonnable de -0,5 (Goodwin 1992, Dargay et Hanly 2002), le prix moyen pourrait être ramené à 0,73€.

⁵⁶ Les premiers consommateurs du transport en commun sont les ménages non motorisés dont la majeure partie sont les faibles revenus (et vit éloigné des centres-ville).

⁵⁷ Ratio entre les recettes commerciales et les dépenses

⁵⁸ L'arithmétique est ainsi faite qu'après une hausse de 25%, une réduction de 20% suffit pour revenir au montant initial.

⁵⁹ D'après le GART (2003), en 2002, les recettes commerciales sont de 837 millions d'euros le nombre de voyages réalisés est de 1 864,7 millions, la population totale desservie est de 22 millions et les kilomètres offerts sont 565,5 millions.

Bibliographie

- BECKER G.S. (1958), « Competition and Democratie », *Journal of Law and Economics*, 1, pp.105-109
- BERNSTEIN M.H. (1955), *Regulating Business by Independant Commission*, Princeton : Princeton U. P.
- BLACK S.E. & STRAHAN P.E. (2001), « The Division of Spoils : Rent-Sharing and Discrimination in a Regulated Industry », *American Economic Review*, 91(4), pp. 814-831.
- BUCHANAN J.M. & TULLOCK G. (1962), *The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor : Univ. Michigan Press.
- CERTU (2003), *Transports collectifs urbains – Evolution 1997-2002*, annuaire statistique, DTT, 472 p.
- CNT (2001), *L'évolution sociale dans les transports terrestre maritime et aérien en 1999*, Rapport Social 2000.
- CNT (2002), *L'évolution sociale dans les transports terrestre maritime et aérien en 2000*, Rapport Social 2001, BLATTER (Rapp.).
- CNT (2003), *L'évolution sociale dans les transports terrestre maritime et aérien en 2001-2002*, Rapport Social 2002, BLATTER (Rapp.).
- CNT (2004), *Rapport sur l'évolution sociale dans les transports terrestre maritime et aérien en 2002-2003*, BLATTER (Rapp.).
- CNT (2005), *L'évolution sociale dans les transports en 2003-2004*, Deuxième fascicule : données statistiques, disponible sur : www.cnt.fr.
- DAEI/SES (2003), *Les comptes des transports en 2002*, 40^e rapport de la Commission des Comptes des Transports de la Nation, synthèses, juin.
- DAEI/SESP (2005), *Les comptes des transports en 2004*, 42^e rapport de la Commission des Comptes des Transports de la Nation, juillet, tome 1, disponible sur : www.statistiques.equipement.gouv.fr
- DARES (2003), « La rémunération des salariés des entreprises de 10 salariés ou plus en 2001 », *Premières informations*, N°22-1, mai.
- DARGAY M. & HANLY M. (2002), « The Demand for Local Bus Services in England », *Journal of Transport Economics and Policy*, 36(1), January, pp. 73-91.
- DEMSETZ H. (1968), « Why Regulate Utilities ? », *Journal of Law and Economics*, 11(1), pp.55-66.
- GAGNEPAIN P. & IVALDI M. (2002), « Incentive Regulatory Policies: The Case of Public Transit Systems in France », *RAND Journal of Economics*, 33(4), pp.605-629.
- GART (2003), *Les chiffres de référence des transports publics*, données au 31/12/2002, disponible sur : www.gart.org/tele/chiffresref2002.pdf, 27p.
- GOODWIN P. B. (1992), « A Review of New Demand Elasticities with Special Reference to Short and Long Run Effects of Price Changes », *Journal of Transport Economics and Policy*, 26(2), pp.155-169.
- HARBERGER A.C. (1954), « Monopoly and Resource Allocation », *American Economic Review*, 44(2), pp.77-87.

- HENDRICKS W. (1975), « The Effect of Regulation on Collective Bargaining in Electric Utilities », *Bell Journal of Economics*, 6(2), pp.451-465.
- HENDRICKS W. (1977), « Regulation and Labor Earnings », *Bell Journal of Economics*, 8(2), pp.483-496.
- HICKS J.R. (1935), « Annual Survey of Economic Theory: The Theory of Monopoly », *Econometrica*, 3(1), pp. 1-20.
- HUNTINGTON S.P. (1953), « The Marasmus of the ICC: The Commission, the Railroads and the Public Interest », *Yale Law Journal*, 61, pp.467-509.
- INSEE (2003), *Annuaire statistique de la France*, CD-ROM.
- INSEE (2004), « les salaires dans les entreprises en 2002 », *Insee Première*, n°980, juillet.
- JORDAN W.A. (1972), « Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation », *Journal of Law and Economics*, 15(1), pp. 151-176.
- LAFFONT J.-J. et TIROLE J. (1991), « The Politics of Government Decision-Making : A Theory of Regulatory Capture », *The Quarterly Journal of Economics*, 106(4), pp.1089-1127.
- NISKANEN W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago : Aldine-Atherton.
- OLSON M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge (MA) : Harvard University Press.
- ORFEUIL J-P (2005), « L'évolution du financement public des transports urbains », *Infrastructure et mobilité*, 49.
- PELTZMAN S. (1976), « Toward a More General Theory of Regulation », *Journal of Law and Economics*, 19, pp.211-240.
- PELTZMAN S. (1993), « Georges Stigler's Contribution to the Economic Analysis of Regulation », *Journal of Political Economy*, 101(5), pp.818-833.
- POSNER R.A. (1974), « Theories of Economic Regulation », *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 5(2), pp.335-358.
- PRIEST G.L. (1993), « The Origins of Utility Regulation and the "Theories of Regulation" Debate », *Journal of Law and Economics*, 36(1), pp.289-323.
- REES R. (1984), « A Positive Theory of the Public Enterprise », in Marchand M., Pestiau P., and Tulkens H., *The Performance of Public Enterprises – Concept and Measurement*, North-Holland, pp. 179-191.
- ROSE N.L. (1987), « Labor Rent Sharing and Regulation : Evidence from the Trucking Industry », *Journal of Political Economy*, 95(6), pp. 1146-1178.
- ROY W. et YVRANDE A. (2005), « Ownership, Contractual Practices and Technical Efficiency : The Case of Urban Public Transport in France », *9th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport*, Thredbo 9, Lisbon, 5-9 september.
- SES (2004), *Bilan social du transport routier de voyageurs*, Observatoire Social des Transports, février.
- STIGLER G.J. (1971), « The Theory of Regulation », *Bell Journal of Economic and Management Science*, 2 (1), p. 3-21.
- STIGLER G.J. (1975), *The citizen and the State: Essays on Regulation*, Chicago: University of Chicago Press.

STIGLER G.J. et FRIEDLAND C. (1962), « What Can the Regulators Regulate : The Case of Electricity », *Journal of Law and Economics*, 5, pp.1-16.

UTP (2002), *Transports urbains : bilan social 2001*, Rapport de branche 2001, septembre.

UTP (2003a), *Transports urbains : bilan social 2002*, Rapport de branche 2002, octobre.

UTP (2003b), *Les chiffres clés du transport public urbain de l'année 2002*, 32 p.

UTP (2004), *Transports urbains : bilan social 2003*, Rapport de branche 2003, juin, disponible sur www.utp.fr

UTP (2005), *Transports urbains : bilan social 2004*, Rapport de branche 2004, juin, disponible sur www.utp.fr

UTP (2006), *Transports urbains : bilan social 2005*, Rapport de branche 2005, juin, disponible sur www.utp.fr

ANNEXE 1 : Quelques données supplémentaires de cadrage sur les salaires

Tableau 9 : Rémunération brute des agents de la RATP

	2000	2001	2002	2003
Cadres	4184	4188	4262	4 068
Prof. Interm.	2724	2761	2837	2 881
opérateurs	2043	2074	2166	2 193

Source : RATP. CNT (2003, p. 117) et CNT (2005, p. 73)

Tableau 10 : Gain net des conducteurs d'autocar salariés à temps complet en 2000

Lignes Reg. Internationales	1493
Tourisme grande distance	1451
Tourisme moyenne distance	1409
Ramassage Ouvrier	1383
Urbain	1341
Inter-urbain	1337
Ramassage scolaire	1333

Source : Enquête INRETS 1999/2000. SES (2004)

Tableau 11 : Rémunération nette (dont primes) des conducteurs dans le Transport Routier de Marchandise

	2001	2002
Absent + de 6 nuits par mois	1422	1500
Absent - de 6 nuits par mois	1296	1334
Ensemble	1360	1419

Source : Enquête MV2-SOFRES/DTT-SES citée par CNT(2002, p.62).

Tableau 12 : Salaires des salariés à temps complet du secteur privé et semi-public (€ constants)

	Brut		Net	
	2001	2002	2001	2002
Cadres	4 551	4 663	3 465	3 530
Prof. Interm.	2 311	2 361	1 774	1 806
Employés	1 594	1 630	1 238	1 265
Ouvriers	1 627	1 681	1 261	1 300

Source : DADS citées par INSEE (2004).

Tableau 13 : Salaires nets de certaines catégories d'agents de l'État en 2001

Magistrats	4025
Cadres administratifs	3208
Professeurs agrégés et certifiés	2275
Instituteurs et assimilés	1900
Personnels de la police et des prisons	1808
Professeurs de collège et maîtres auxiliaires	1800
Ouvriers	1333

Source : INSEE (Recensement des agents de l'État) cité par INSEE (2003, tableau C.03-10).

ANNEXE 2 : Les salaires minimums conventionnels dans la branche des transports collectifs urbains

Formule : Pour la CCN des réseaux de transports publics urbains de voyageurs, le calcul des salaires minimums conventionnels se fait mensuellement selon la formule :

(coefficient hiérarchique) x (valeur du point) x (1+majoration pour ancienneté)

Données : La valeur du point est de 6,73 € depuis le 1er juillet 2004, elle passera à 6,80 € au 1er novembre 2004. Le coefficient des conducteurs-receveurs est 200. La grille conventionnelle d'ancienneté (sauf cadres) est la suivante (art. 21) :

3% après six mois,

7% après un an,

10% après 3 ans,

12% après 5 ans,

14% après 10 ans,

17% après 15 ans,

20% après 20 ans,

23% après 25 ans.

(Pour les agents de maîtrise : 25% après 25 ans et 30% après 30 ans).

Exemple : pour un conducteur-receveur avec 5 ans d'ancienneté, le salaire minimum conventionnel est : $200 \times 6,73 \text{ €} \times 1,12 = 1\,508 \text{ €}$

Cas particulier : Les six premiers coefficients de la grille (145 au 190 inclus) sont exclus de ce système de calcul et sont « forfaitisés » :

Coefficient	Au 1 ^{er} juillet 2004	Au 1 ^{er} novembre 2004
145	1216,36 €	1228,52 €
155	1232,69 €	1245,02 €
170	1241,99 €	1254,41 €
175	1255,44 €	1267,99 €
185	1259,44 €	1272,03 €
190	1293,23 €	1306,16 €

A ces montants doit être ajoutée la majoration pour ancienneté de l'article 21

Remarque : la méthode de calcul de la CCN ne lie pas les entreprises, seul le montant final importe.

Source : Sylvette MOUGEY, Chef du département des affaires sociales, UTP.

ANNEXE 3 : Les niveaux de formation initiale

Tableau 14 : Les diplômes : répartition des conducteurs en 2000

	TRM	TRV
Bac ou plus	4,2%	7,4%
CAP/BEP	50,1%	43,9%
BEPC	7,9%	9,0%
sans diplôme	37,9%	39,8%

Source : INRETS 1999/2000. SES (2004).

Tableau 15 : Niveau de formation du personnel embauché dans les TCU

	2002	2003	2004	2005
Bac +3	4,0%	3,1%	3,6%	3,4%
BTS/DUT	7,2%	8,5%	6,9%	7,1%
Bac	15,0%	18,3%	15,2%	17,6%
CAP/BEP	62,7%	56,9%	59%	53,8%
Scolarité obligatoire	11,1%	13,2%	15,2%	18,1%

Source : UTP (2004, 2005, 2006).