

# Analyse historique du régime institutionnel du secteur ferroviaire en Belgique (1832-2009)

Working Paper N° 3 - 2010

Stéphane Moyson et David Aubin



# Analyse historique du régime institutionnel du secteur ferroviaire en Belgique (1832-2009)

Stéphane Moyson et David Aubin

Working Paper N° 3 - 2010



Institut Universitaire Kurt Bösch (IUKB)  
UER Tourisme  
Case postale 4176  
CH-1950 SION 4  
Suisse  
[tourisme@iukb.ch](mailto:tourisme@iukb.ch)  
[www.iukb.ch](http://www.iukb.ch)

Tél. : +41 27 205 73 00  
Fax : +41 27 205 73 01

Université catholique de Louvain (UCL)  
Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe (ISPOLE)  
Ass. Univ. de recherche sur l'action publique (AURAP)  
1 boîte 7 Place Montesquieu  
BE-1348 Louvain-la-Neuve - Belgique  
[stephane.moyson@uclouvain.be](mailto:stephane.moyson@uclouvain.be)  
[david.aubin@uclouvain.be](mailto:david.aubin@uclouvain.be)  
[www.uclouvain.be/aurap](http://www.uclouvain.be/aurap)

Tél. : +32 10 47 84 95  
Fax : +32 10 47 46 03

Ce rapport sur le secteur ferroviaire belge est le premier issu du projet de recherche intitulé « Impacts de la libéralisation sur la durabilité des industries de réseaux de transport : Analyse comparée des secteurs du rail et de l’aviation civile en Belgique » (DUREBEL). Ce projet a pour objectif d’analyser l’influence de la configuration des acteurs et des fonctions de régulation sur la libéralisation des industries de réseaux de transport et d’étudier les impacts de ces changements sur la durabilité des réseaux. Le projet DUREBEL est financé par le Conseil de la recherche de l’Université catholique de Louvain (Fonds spéciaux de recherche, janvier 2009 – mars 2011). Il est dirigé par le Prof. D. Aubin et réalisé en collaboration avec deux chercheurs en science politique, Stéphane Moyson et François Lohest. Ce projet DUREBEL est conduit en parallèle avec le projet suisse intitulé « Impacts de la libéralisation sur la durabilité des industries de réseau : Une analyse comparée des secteurs ferroviaire et de l’aviation civile en Suisse » et coordonné par le Prof. S. Nahrath (IUKB, Sion).

# Table des matières

<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Description diachronique de l'évolution du réseau</b> .....	<b>15</b>
1.1. Evolution d'ensemble et éléments constitutifs du réseau .....	15
1.1.1. Evolution d'ensemble du réseau.....	15
1.1.2. Eléments constitutifs du réseau.....	18
1.2. Développement des lignes du réseau.....	19
1.3. Evolution des résultats et du financement des chemins de fer belges .....	22
1.3.1. Evolution des résultats des chemins de fer belges.....	22
1.3.2. Evolution du financement des chemins de fer belges .....	24
1.4. Évolution des acteurs et des usages des chemins de fer belges .....	30
1.4.1. Evolution des acteurs des chemins de fer belges .....	30
1.4.2. Evolution des usages (biens et services) des chemins de fer belges .....	31
<b>2. Analyse diachronique des régulations internationales et européennes dans le secteur ferroviaire</b> .	<b>33</b>
2.1. Régulations internationales.....	33
2.2. Législation européenne dans le secteur ferroviaire .....	35
2.2.1. Présentation chronologique des dispositifs législatifs européens ayant (eu) un impact sur le secteur .....	35
2.2.1.1. 1960-1990 – Politique commune des transports.....	36
2.2.1.2. 1990-2000 – Politique commune des chemins de fer .....	38
2.2.1.3. 2001 – Premier paquet ferroviaire .....	41
2.2.1.4. 2004 – Deuxième paquet ferroviaire.....	46
2.2.1.5. 2007 – Troisième paquet ferroviaire.....	48
2.2.1.6. 2008 – Paquet ferroviaire 2bis .....	49
2.2.1.7. Synthèse : Thèmes et périodes de validité de la législation européenne .....	50
2.2.2. Analyse des principaux impacts de la législation européenne .....	52
2.2.2.1. Impacts sur les politiques publiques dans le secteur ferroviaire.....	52
2.2.2.2. Impacts sur les droits de propriété dans le secteur ferroviaire.....	54
2.2.2.3. Impacts sur les huit fonctions de régulation .....	56
2.2.2.4. Impacts sur la configuration des acteurs.....	60
<b>3. Analyse diachronique du régime institutionnel régulant le secteur ferroviaire belge</b> .....	<b>63</b>
3.1. Phase 1 : 1832-1872 – Création du réseau national .....	63
<b>3.1.1. Régulation issue des politiques publiques</b> .....	<b>65</b>
3.1.2. Droits de propriété .....	66
3.1.3. Impacts sur les 9 fonctions de régulation .....	66
3.1.4. Impacts sur la configuration des acteurs .....	68
3.1.5. Synthèse : tableau acteurs-fonctions.....	68
3.2. Phase 2 : 1873-1926 – Reprise en mains de l'exploitation et de la propriété par l'Etat.....	70
3.2.1. Régulation par les droits de propriété.....	71
3.2.2. Régulation issue des politiques publiques.....	71
3.2.3. Impacts sur les 9 fonctions de régulation .....	72
3.2.4. Impacts sur la configuration des acteurs .....	72
3.2.5. Synthèse : tableau acteurs-fonctions.....	73
3.3. Phase 3 : 1926-1979 – Autonomisation de la compagnie nationale.....	75
3.3.1. Régulation issue des politiques publiques.....	76

3.3.2. Droits de propriété.....	78
3.3.3. Impacts sur les 9 fonctions de régulation.....	79
3.3.4. Impacts sur la configuration des acteurs.....	81
3.3.5. Synthèse : tableau acteurs-fonctions.....	81
3.3.6. Remarque intermédiaire.....	83
3.4. Phase 4 : 1980-1996 – Rationalisation et relance des chemins de fer.....	84
3.4.1. Régulation issue des politiques publiques.....	85
3.4.2. Droits de propriété.....	86
3.4.3. Impacts sur les 9 fonctions de régulation.....	87
3.4.4. Impacts sur la configuration des acteurs.....	88
3.4.5. Synthèse : tableau acteurs-fonctions.....	90
3.5. Phase 5 : 1997-... – Libéralisation des chemins de fer belges.....	92
3.5.1. Régulation issue des politiques publiques.....	94
3.5.2. Impacts sur la configuration des acteurs.....	94
3.5.3. Impacts sur les 9 fonctions de régulation.....	95
3.5.4. Droits de propriété.....	102
3.5.5. Synthèse : tableau acteurs-fonctions.....	104
<b>Conclusion – Synthèse des trois dernières phases de régime.....</b>	<b>107</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>109</b>
Annexes.....	115
Annexe 1 – Présentation alternative du secteur ferroviaire aujourd’hui.....	115
Annexe 2 – Phases du régime institutionnel : politiques publiques.....	116
Annexe 3 – Phases du régime institutionnel : droits de propriété.....	119

## Tableaux

Tableau 1 : politiques publiques et droits de propriété intervenant dans la régulation des secteurs libéralisés d'industries de réseaux .....	9
Tableau 2 : Nombre d'accès publics au réseau des chemins de fer belge, par année .....	18
Tableau 3 : Longueur des lignes du réseau des chemins de fer belge, par année .....	19
Tableau 4 : Résultats générés par les chemins de fer belges, par année – Voyageurs.....	22
Tableau 5 : Résultats générés par les Chemins de fer belges, par année – Marchandises.....	23
Tableau 6 : Résultats générés par la SNCB, par année – Tous types de transport .....	24
Tableau 7 : Affectation des investissements d'Infrabel en millions d'euros, en 2007 .....	27
Tableau 8 : Parc de matériel roulant de la SNCB entre 1937 et 1975, par année.....	28
Tableau 9 : Parc de matériel roulant de la SNCB après 1980, par année.....	29
Tableau 10 : Transport de voyageurs et de marchandises par les chemins de fer belges, par année .....	31
Tableau 11 : Thèmes de régulation et validité de la législation européenne dans le secteur ferroviaire.....	51
Tableau 12 : Règles européennes en vigueur ayant un impact essentiel sur chaque fonction de régulation ...	60
Tableau 13 : Tableau Acteurs-fonctions pour la première phase de régime institutionnel (1832-1872).....	69
Tableau 14 : Tableau Acteurs-fonctions pour la seconde phase de régime institutionnel (1873-1926) .....	74
Tableau 15 : Tableau Acteurs-fonctions pour la troisième phase de régulation (1926-1979) .....	82
Tableau 16 : Tableau Acteurs-fonctions pour la quatrième phase de régulation (1980-1996).....	91
Tableau 17 : Tableau Acteurs-fonctions pour la cinquième phase de régime institutionnel (1997-...) .....	105
Tableau 18 : Evolution du régime institutionnel du secteur ferroviaire en Belgique en termes d'effets sur les fonctions de régulation (1926-...) .....	108

## Figures

Figure 1 : Champ de l'analyse : Variables et rapports de causalité constitutifs d'un régime institutionnel d'un secteur d'industries de réseaux .....	2
Figure 2 : Conception organique d'un secteur d'industries de réseaux (transport) (monopole public sur le secteur) .....	3
Figure 3 : Conception fonctionnelle d'un secteur d'industries de réseaux (transport) (libéralisé).....	5
Figure 4 : Typologie des régimes institutionnels .....	11
Figure 5 : Les principales variables du cadre théorique du projet.....	13
Figure 6 : Lignes du réseau des chemins de fer belge en 1850 .....	20
Figure 7 : Lignes du réseau des chemins de fer belge en 1929 .....	21
Figure 8 : Lignes du réseau des chemins de fer belge en 1971 .....	21
Figure 9 : Lignes du réseau des chemins de fer belge en 2009 .....	22
Figure 10 : Stock de capital des chemins de fer belges en milliards de BEF de 1990, par année .....	25
Figure 11 : Investissements ferroviaires en Belgique en milliards de BEF de 1990, par année .....	25
Figure 12 : Investissements ferroviaires en Belgique, en pourcentage du PIB, par année .....	25
Figure 13 : Impact régulateur des différents organismes internationaux sur le secteur ferroviaire.....	35
Figure 14 : Séparations de gestion et interdictions de financement croisé dans le secteur ferroviaire .....	39
Figure 15 : Réseau transeuropéen de transport, en 2009 .....	45
Figure 16 : Secteur ferroviaire belge, non libéralisé, avant 1992.....	89
Figure 17 : Nouvelle structure du Groupe SNCB, depuis 2003 .....	95
Figure 18 : Secteur ferroviaire belge, libéralisé, début 2009.....	101

## Introduction

La présente étude consacrée à l'analyse de l'évolution historique des modes de régulation du secteur ferroviaire en Belgique constitue le résultat d'une première étape du projet intitulé « Impacts de la libéralisation sur la durabilité des industries de réseau : Analyse comparée des secteurs du rail et de l'aviation civile en Suisse et en Belgique (DUREBEL). Ce projet, coordonné par le Prof. D. Aubin (Université catholique de Louvain), consiste à analyser les impacts des récentes politiques de libéralisation (par ailleurs encore en cours) sur deux secteurs d'industries de réseaux de transports que sont les chemins de fer et l'aviation civile en Belgique<sup>1</sup>. Il est conduit en parallèle avec la recherche suisse intitulée « *Impacts of market liberalization on the sustainability of network industries : a comparative analysis of the civil aviation and railways sectors in Switzerland* ». Cette recherche est conduite par une équipe rassemblant des chercheurs de l'Institut universitaire Kurt Bösch à Sion (Prof. S. Nahrath et P. Csikos), de l'Ecole polytechnique fédérale de Zürich (Prof. U. Weidmann et M. Rieder), de l'Université de Lausanne (Prof. G. Pflieger) et de l'Université de Genève (Prof. F. Varone)<sup>2</sup>.

Les secteurs ferroviaire et aérien (civil) constituent certainement, avec ceux de l'électricité et des télécommunications, les secteurs d'industries de réseaux qui ont été les plus fortement affectés et transformés – quoique de manières très différentes – par les politiques (internationales, européennes et nationales) de libéralisation des marchés. Alors que le secteur aérien connaît une libéralisation partielle (destinations européennes) depuis le milieu des années 1990 débouchant sur un accroissement substantiel de la concurrence entre opérateurs sur le marché du transport aérien, la libéralisation dans le secteur ferroviaire est un processus plus récent et toujours en cours.

La première étape de la recherche consiste à remettre en perspective historique les transformations des modes de régulation résultant de ces politiques de libéralisation récentes. Plus particulièrement, cette étape a pour objectif de répondre aux questions suivantes: quelle est l'importance historique de ces changements récents ? Quelles sont leurs similitudes et leurs différences par rapport aux transformations antérieures qui se sont succédé depuis la fin du XIXe siècle ? Quels impacts ont-ils sur la configuration des acteurs au sein du secteur ? Dans quelle mesure redéfinissent-ils les différentes fonctions de régulations (cf. *infra.*) au sein du secteur ? Bref, dans quelle mesure constituent-elles ce que nous proposons d'appeler un « changement de régime institutionnel » du secteur (cf. *infra.*) ?

Il convient de noter que la nécessité d'une telle analyse historique se trouve justifiée par les caractéristiques mêmes des dynamiques techniques, économiques, sociales et politiques des secteurs d'industries de réseaux qui s'inscrivent toutes dans la longue durée.

Le champ d'analyse de cette recherche (Figure 1) est fondé sur un cadre conceptuel organisant les relations de causalités existant entre ce que nous considérons comme les principales dimensions constitutives d'un secteur d'industries de réseaux, soit : *l'ensemble des*

<sup>1</sup> Projet financé par le Conseil de la recherche de l'Université catholique de Louvain (Fonds Spéciaux de Recherche).

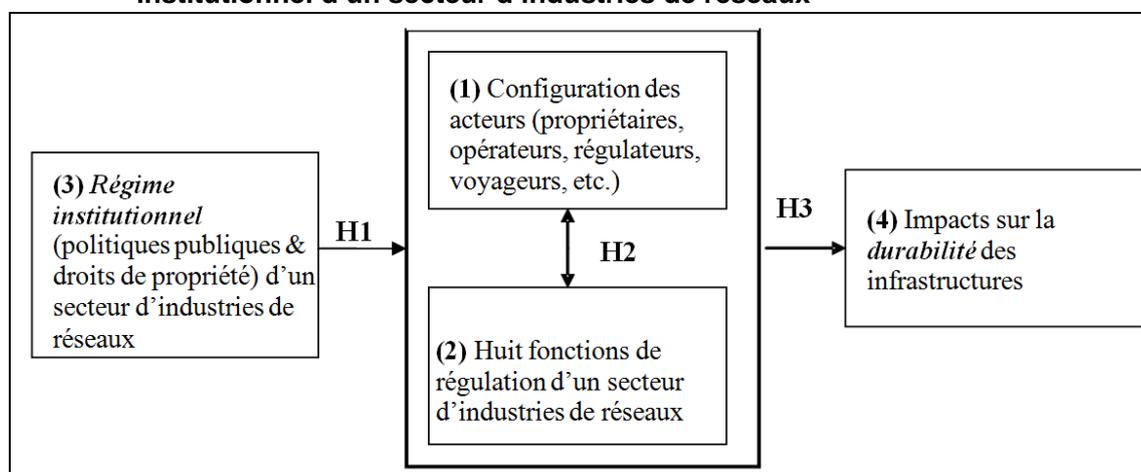
<sup>2</sup> Projet financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), Division I (subside n°100012-120765/1).

*règles formelles* (c'est-à-dire le « régime institutionnel » – le contenu des réglementations des politiques publiques et des droits de propriété : Gerber et al., 2009 ; Knoepfel et al., 2007) structurant les rapports entre acteurs au sein du secteur, la *configuration d'acteurs* et les différentes *fonctions de régulations* caractéristiques d'un secteur d'industries de réseaux (ce que nous proposons d'appeler le « *regulatory framework* »), ainsi que les *impacts sur la durabilité* de la gestion et des usages des infrastructures de réseaux.

Les principales *hypothèses* concernant les rapports de causalité reliant entre elles ces quatre dimensions constitutives d'un secteur d'industries de réseaux sont les suivantes :

1. Le premier rapport de causalité (H1) analysé dans ce projet de recherche porte sur les effets du *régime institutionnel du secteur d'industries de réseaux* sur la structuration du *regulatory framework* (c'est-à-dire la configuration des acteurs et les huit fonctions de régulation). Il s'agit notamment d'analyser comment les changements de régime institutionnel du secteur d'industries de réseaux dans le contexte du processus de libéralisation contribuent (ou non) à redéfinir les tâches et les compétences des différents acteurs publics et privés au sein des huit différentes fonctions de régulation du secteur.
2. Le deuxième rapport de causalité (H2) porte sur les relations réciproques entre la configuration des acteurs à un moment donné du temps, soit « avant » et « après » (la première phase de) libéralisation du secteur, et les stratégies que ceux-ci développent, soit la mobilisation ou non des règles du régime institutionnel, dans le cadre des différentes fonctions de régulation. En d'autres termes, il s'agit de considérer ici que les effets de régulation concrets des fonctions de régulation (i.e. les « *rules in use* ») dans un secteur, libéralisé comme non libéralisé, dépendent de (l'évolution de) la configuration et des stratégies des acteurs au sein du secteur, elles-mêmes dépendantes des transformations du régime institutionnel du secteur.
3. Le troisième rapport de causalité (H3) porte sur les relations entre les (transformations des) caractéristiques du *regulatory framework* et la durabilité de la gestion des infrastructures et de l'infrastructure au sein du secteur d'industries de réseaux.

**Figure 1 : Champ de l'analyse : Variables et rapports de causalité constitutifs d'un régime institutionnel d'un secteur d'industries de réseaux**

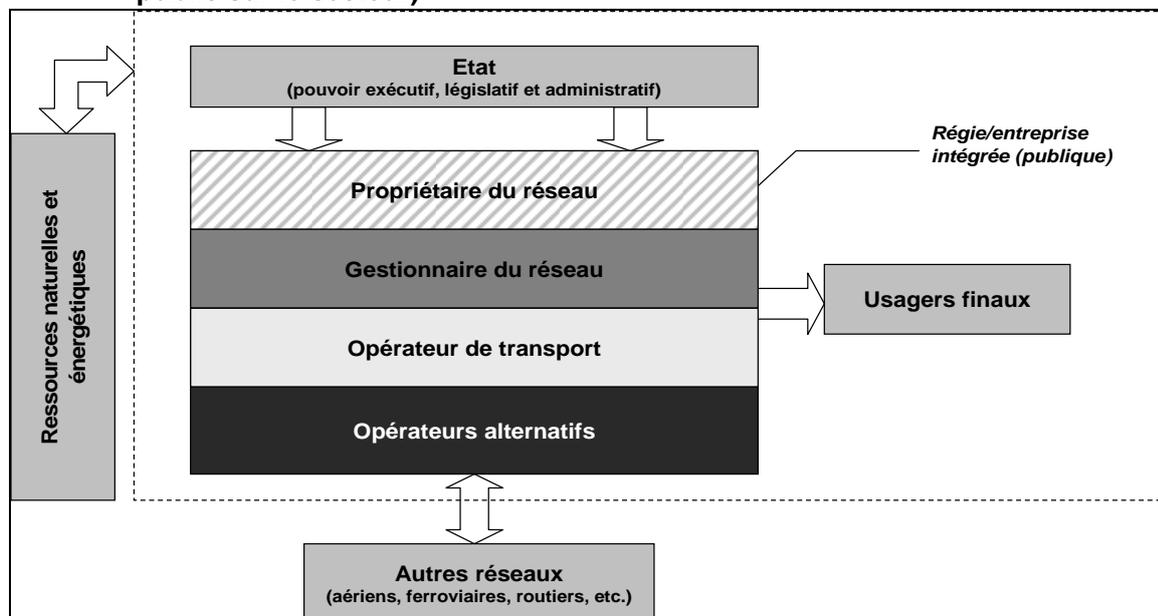


De manière à faciliter la compréhension du lecteur, nous présentons brièvement les différents éléments de la Figure 1 dans l'ordre suivant : (1) la configuration des acteurs, (2) les huit fonctions de régulation minimale nécessaires au fonctionnement d'un secteur d'industries de réseaux, (3) le régime institutionnel d'un secteur d'industries de réseaux et (4) les impacts sur la durabilité des infrastructures de réseaux.

(1) Par *configuration des acteurs*, nous entendons l'ensemble des acteurs publics et privés (ou privatisés) impliqués dans le fonctionnement du secteur, c'est-à-dire dans la production, la fourniture et la consommation des biens et des services (de transport) fournis à l'aide des infrastructures de réseaux. Il convient de noter que ces configurations d'acteurs ont été modifiées par les processus de libéralisation qui correspondent à une réforme profonde du mode d'organisation du secteur caractérisée par le passage d'une conception *organique* à une conception *fonctionnelle* du service public, conceptions que nous présentons brièvement ci-dessous dans leur forme « idéal typique ».

La *conception organique du service public* qui a constitué la forme dominante (et qui continue de l'être dans certains secteurs et pays) d'organisation des secteurs d'industries de réseaux<sup>3</sup> est fondée sur le modèle de l'entreprise publique, verticalement intégrée, monopolisant sous le même toit les fonctions de production, de distribution et de fourniture des biens et des services (publics), ainsi que les fonctions de gestion, d'entretien et d'exploitation du réseau. La Figure 2 ci-dessous représente de manière schématique une telle organisation organique (i.e. non libéralisée) d'un secteur d'industries de réseaux de transport.

**Figure 2 : Conception organique d'un secteur d'industries de réseaux (transport) (monopole public sur le secteur)**



<sup>3</sup> A l'exception, dans une certaine mesure, du secteur aérien qui n'a jamais fonctionné comme un secteur d'industries de réseaux intégré (organique).

La mise en place de cette structure monopolistique publique est la conséquence d'un long processus historique qui a vu ces infrastructures (réseaux urbains et de transport) être initialement développées sous forme de réseaux ou d'embryons de réseaux régionaux ou locaux, parfois financés par des capitaux privés (c'est le cas par exemple des chemins de fer). Ces premiers réseaux constituaient souvent des structures disparates, gourmandes en capital et qui ne desservaient qu'une partie de la population, celle qui avait les moyens financiers d'acheter les services fournis (c'est le cas par exemple des grands services urbains).

A partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et durant une grande partie du XX<sup>e</sup> siècle, l'étatisation (complète ou partielle) de toute une série de secteurs d'industries de réseaux (chemins de fer, services urbains, transports publics, téléphone, électricité, routes, etc.) se trouve légitimée par les économies d'échelle, la standardisation technique, la nécessaire unification des réseaux et la planification cohérente du développement des infrastructures sur l'ensemble du territoire national, de même que par la baisse (pas toujours effective) des tarifs suite à la redéfinition de l'équilibre entre objectifs de rentabilité économique et objectifs de service public qui sont imposés aux entreprises (publiques).

Avec les processus de libéralisation qui se développent en Europe à partir des années 1980, c'est l'organisation même de ces secteurs (électricité, télécommunications, chemin de fer, transport aérien, etc.) qui se voit profondément remise en cause. On assiste à une transformation de la structure verticalement intégrée (Figure 2 *supra*) vers un « découplage » (*unbundling*) en différentes entités assurant chacune une ou plusieurs fonctions particulières (Figure 3 *infra*) :

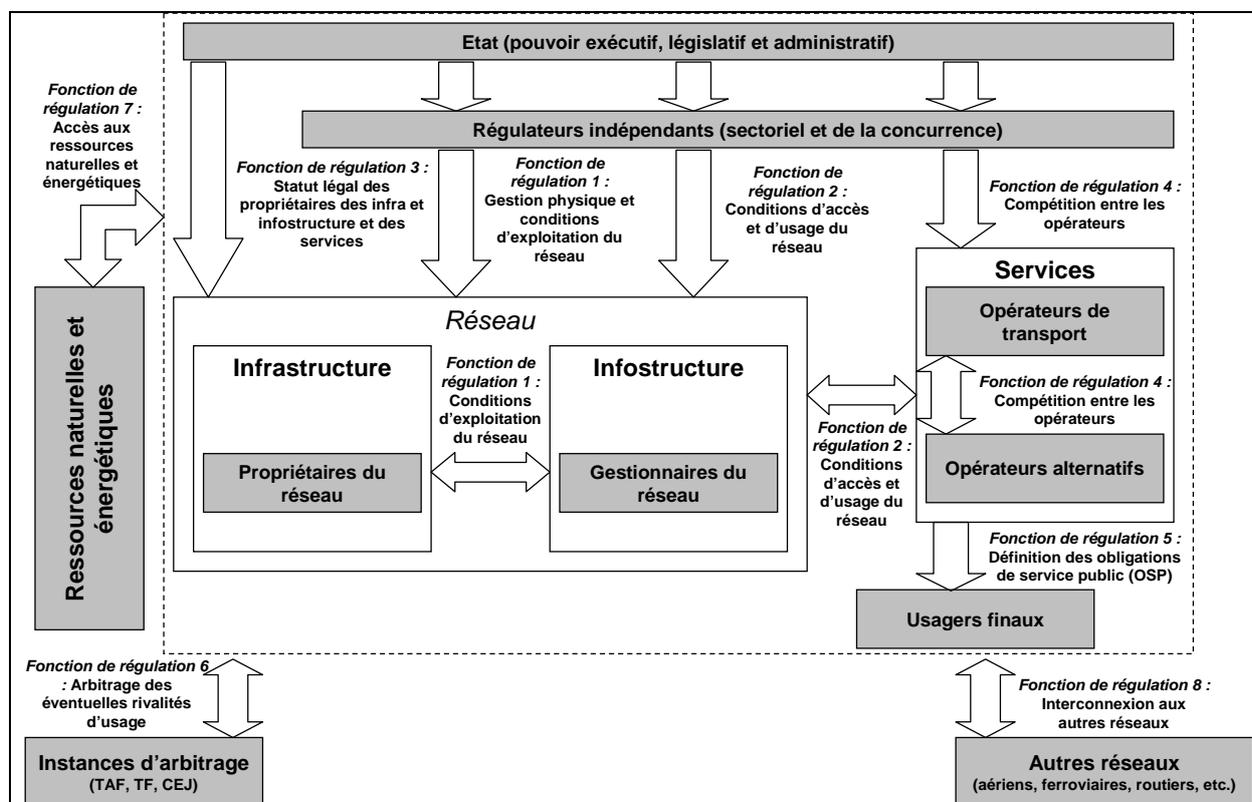
- *Le propriétaire du réseau* : il s'agit du/des détenteur(s) des titres de propriété formelle ainsi que des actifs composant le réseau ;
- *Le gestionnaire du réseau* : il s'agit du/des responsable(s) de l'exploitation du réseau ;
- *Les opérateurs de transport* : il s'agit des acteurs (i.e. des entreprises) qui produisent et distribuent les services de transport ;
- *Opérateurs alternatifs* : il s'agit des acteurs qui produisent et distribuent des biens et services autres que les transports (i.e. commerces, entreprises de services, etc.) en utilisant les – ou une partie des – infrastructures de réseau ;
- *Les utilisateurs finaux* : il s'agit des consommateurs des biens et services produits par les opérateurs de transport et les opérateurs alternatifs ;
- *Le régulateur indépendant* : il s'agit de l'instance distincte du pouvoir politique et des opérateurs et à qui l'Etat a délégué un pouvoir réglementaire dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de transport (libéralisées).

Cette dissociation des fonctions a pour but de faciliter l'ouverture de ces réseaux à la concurrence et ainsi d'assurer – du moins théoriquement – un accès non discriminatoire à des opérateurs tiers (*third party access*). Selon ce nouveau modèle organisationnel, chaque structure est perçue comme cliente ou fournisseur des autres structures (Figure 3). Ainsi, une fois « découplées », ces différentes entités n'ont alors plus nécessairement les mêmes intérêts dans l'exploitation du réseau. Elles doivent pourtant collaborer pour assurer le fonctionnement de ce dernier. L'une des principales caractéristiques de ce nouveau modèle de régulation

européen (Majone 1996) consiste en la délégation (et donc le transfert) du travail (et du pouvoir) de contrôle des secteurs libéralisés à des organisations tierces que sont les *agences indépendantes de régulations* qui remplacent ainsi les anciennes formes d'intervention administrative (Thatcher, 2002a, 2002b, 2002c ; Gilardi, 2005a, 2005b ; Maggetti, 2007)<sup>4</sup>.

(2) Par *fonctions de régulation*, on entend les différentes tâches de régulation inhérentes au pilotage d'un secteur. Ces fonctions de régulations renvoient à l'ensemble des décisions prises et des actions réalisées par les acteurs en charge des tâches de régulation au sein du secteur et qui contribuent par là à l'opérationnalisation du régime institutionnel, c'est-à-dire à transformer les règles formelles du régime en « *règles en usages* » (« *rules in use* »). Plus concrètement, le projet vise à analyser dans quelle mesure les rapports empiriques entre les différents acteurs au sein du secteur, ainsi que le contenu des différentes fonctions de régulation ont été affectés par le changement de régime institutionnel du secteur que constitue le processus de libéralisation en cours depuis la seconde partie des années 1990. Ainsi, un des principaux effets du découplage accompagnant les processus de libéralisation consiste en l'émergence d'un certain nombre de nouveaux enjeux de régulation renvoyant à la coordination de l'ensemble de ces acteurs, partiellement nouveaux et ayant des intérêts parfois divergents. Comme le montre la Figure 3 ci-dessous, nous proposons de distinguer *huit fonctions de régulations* spécifiques au sein d'un SIR libéralisé.

**Figure 3 : Conception fonctionnelle d'un secteur d'industries de réseaux (transport) (libéralisé)**



<sup>4</sup> Ce transfert statutaire du pouvoir de régulation des secteurs libéralisés à des agences indépendantes est généralement considéré (à tort ou à raison) comme un moyen de soustraire ces secteurs à l'influence des marchandages politiques et, ce faisant, de favoriser une gestion plus professionnelle, orientée vers la résolution des problèmes, ainsi que vers une meilleure protection des intérêts des consommateurs.

Ces huit fonctions de régulation sont les suivantes :

1. La *gestion physique et l'exploitation du réseau*. Il s'agit de l'ensemble des décisions et actions (y compris financières) relatives à la construction, à l'entretien, au développement technologique et spatial (y compris les prescriptions techniques les accompagnant), à l'exploitation ainsi qu'à la sécurité des infrastructures de réseaux.
2. La *définition des conditions d'accès et d'usage du réseau*. Il s'agit des décisions et actions relatives à la définition et à la gestion des droits d'accès et d'usage des infrastructures par les différents opérateurs (transport et alternatifs) fournissant les biens et services (publics) aux différentes catégories d'utilisateurs finaux.
3. La *définition du statut légal des opérateurs (de transport) et des propriétaires du réseau*. Il s'agit des décisions, fondées sur des règles de droit privé et de droit public, prises par les différents acteurs d'un secteur libéralisé concernant le choix de leur statut juridique (service administratif, régie fédérale, société anonyme, sociétés mixtes, etc.), ainsi que les décisions concernant la définition des règles relatives aux processus de transformation de ces statuts (privatisation, étatisation).
4. La *définition des règles de concurrence entre les opérateurs*. Il s'agit de l'ensemble des décisions et actions concernant les modalités et le rythme d'ouverture des marchés. Elles comprennent en particulier les décisions concernant l'organisation de la concurrence (par ex. égalité des coûts et des conditions d'accès aux réseaux, lutte contre les abus de position dominante et les ententes cartellaires, limitation ou interdiction du subventionnement public des opérateurs de transport, etc.).
5. La *définition des obligations de service public*. Il s'agit des décisions et actions concernant la définition et le contrôle des standards en matière notamment de qualité, d'accessibilité et de prix des biens et services commercialisés par les opérateurs (de transport). Ces obligations de service public sont souvent concrétisées dans les concessions de service universel. Les décisions d'octroi, de financement et les actions de contrôle de ces concessions font également partie intégrante de cette fonction de régulation.
6. Les *arbitrages des rivalités d'usage et des conflits entre utilisateurs du réseau*. Il s'agit des décisions d'arbitrage prises en vue de régler les conflits entre opérateurs concurrents, entre opérateur et gestionnaire, ou encore entre opérateurs et propriétaire du réseau, etc.
7. Les *conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques*. Il s'agit de l'ensemble des décisions et actions relatives aux conditions d'accès des différents acteurs du secteur (propriétaires, gestionnaires, opérateurs, etc.) aux différents types de ressources naturelles et énergétiques nécessaires à la construction, l'entretien et à l'exploitation des infrastructures, ainsi qu'à la production des services de transport.
8. L'*interconnexion aux autres réseaux*. Il s'agit des décisions relatives aux conditions et standards techniques d'interopérabilité nationaux et internationaux permettant de

garantir la compatibilité entre les différents réseaux *régionaux et/ou (inter)nationaux*, ceci sous l'angle aussi bien de leur capacité, que de leur sécurité.

Ces fonctions de régulation constituent des enjeux majeurs, tant en matière de définition des règles régissant les rapports entre les différents acteurs utilisant le réseau, qu'en matière de résolution des éventuels conflits entre eux, ces règles assurant une certaine stabilité et prévisibilité des relations entre les acteurs au sein des secteurs libéralisés.

(3) Ainsi, ce que nous proposons de conceptualiser en termes de *régime institutionnel d'un secteur d'industries de réseaux (aérien ou ferroviaire)* consiste en l'ensemble des règles formelles réglant les rapports entre acteurs au sein du secteur à propos des usages des infrastructures de réseaux. Ces règles résultent de la rencontre entre deux corpus de régulation. Il s'agit, d'une part, de l'ensemble des différentes *politiques publiques* intervenant dans la régulation du secteur d'industries de réseaux (politique des transports, politiques infrastructurelles, politiques environnementales, politique d'aménagement du territoire, politique de libéralisation des marchés de services publics, etc.). Il s'agit, d'autre part, de l'ensemble des *droits de propriété* portant sur les (relations entre les) différents acteurs et les infrastructures de ce même secteur (par ex. droits de propriété et d'usage (concessions) sur les infrastructures de réseaux, statut juridique des différents acteurs (propriétaires et opérateurs), droits de propriété et d'usage sur les ressources naturelles et énergétiques nécessaires à l'exploitation des réseaux, etc.).

L'application du cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressources aux secteurs d'industries de réseaux est fondée sur *trois postulats*. Le *premier* consiste à considérer les infrastructures de réseaux (urbains ou de transport) comme des *ressources artificielles ou manufacturées* qui, tout comme les ressources naturelles, fournissent des biens et des services dont l'exploitation par des groupes d'utilisateurs (opérateurs, utilisateurs finaux, etc.) souvent très hétérogènes est susceptible de mener à des situations de rareté et donc de rivalité et de surexploitation pouvant porter atteinte à la durabilité physique de ces infrastructures.

Le *deuxième postulat* reprend les apports de la littérature consacrée à l'analyse des processus de libéralisation des industries de réseaux et des secteurs de services publics présentée ci-dessus, notamment en ce qui concerne l'importance des effets de ces processus sur les configurations d'acteurs et les (nouvelles) *fonctions de régulation* au sein de secteurs libéralisés. Les observations empiriques montrent que les règles établies dans le cadre de ces fonctions de régulation sont la plupart du temps le produit de dispositions provenant aussi bien des *politiques publiques* que du *droit privé (code civil) et du droit commercial (code des obligations)*.

Le *troisième postulat* porte précisément sur ce dernier point. Il trouve son origine dans les recherches qui ont mené à l'élaboration du cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressources et qui ont démontré toute l'importance pour la compréhension approfondie des processus de régulation des usages des ressources – aussi bien naturelles (Knoepfel et al., 2001, 2003 ; Knoepfel & Nahrath, 2005 ; Knoepfel et al., 2007), qu'infrastructurelles ou manufacturées (Nahrath & Csikos, 2007 ; Nahrath et al., 2008 ; Nicol & Knoepfel, 2008) – de combiner l'analyse des politiques publiques avec celle des droits de propriété intervenant dans les différentes fonctions de régulation. En effet, à y regarder de plus près, il apparaît assez

clairement que, pour chacune des fonctions de régulation identifiées plus haut, il est possible de repérer un certain nombre de dispositions provenant, d'une part, des différentes politiques publiques (de protection et d'exploitation) et, d'autre part, des différents corpus du droit privé (code civil, code des obligations). Il en résulte que les formes que prennent les différentes fonctions de régulation sont la plupart du temps le résultat de l'articulation – plus ou moins cohérente et/ou conflictuelle – entre ces deux composants du régime institutionnel.

Le **Tableau 1** énumère, de manière non exclusive, les politiques publiques et les droits de propriétés réglant les fonctions de régulation dans un secteur d'industries de réseaux (libéralisé).

**Tableau 1 : politiques publiques et droits de propriété intervenant dans la régulation des secteurs libéralisés d'industries de réseaux**

<b>Régime institutionnel d'un secteur d'industries de réseaux</b>		
<b>Fonctions de régulation</b>	<b>Politiques publiques</b>	<b>Droits de propriété</b>
<b>1) Gestion physique du réseau</b>	Infrastructures, transports, budgétaire/financière, énergie, télécommunications, protection des eaux, aménagement du territoire, protection de la nature et du paysage	Propriété formelle et droits de disposition sur les infrastructures de réseaux, obligations de maintenance
<b>2) Définition des conditions d'accès et d'exploitation du réseau</b>	Libéralisation (loi sur les cartels), énergie	Propriété formelle et droits de disposition sur les infrastructures de réseaux, droits d'accès et d'usage (concessions, autorisations, délégation, affermage, etc.)
<b>3) Définition du statut légal des opérateurs et des propriétaires du réseau</b>	Libéralisation (loi sur les cartels), gestion des entreprises publiques (autonomisation, privatisation), finances publiques	Catégories de formes de propriétaires collectifs issues du droit privé (Code des obligations, Code civil) et public (régies, sociétés anonymes, etc.), structure du capital du propriétaire du réseau, ainsi que des différents opérateurs de transport
<b>4) Règles de concurrence entre les opérateurs</b>	Libéralisation (loi sur les cartels et loi sur l'attribution des marchés publics), accords internationaux (p.ex. ouverture des marchés, AGCS <sup>5</sup> )	Droits d'accès et d'usage (concessions, autorisations, délégation, affermage, etc.) aux infrastructures de réseaux
<b>5) Définition des obligations de service public</b>	Protection des consommateurs, contrôle des prix	Concessions de service public (universel), droits des individus à accéder aux services publics d'intérêt général
<b>6) Arbitrages des éventuelles rivalités d'usage et des conflits entre utilisateurs du réseau</b>	Libéralisation, infrastructures, transports	Propriété formelle et droits de disposition sur les infrastructures de réseaux, droits d'accès et d'usage (concessions, autorisations, délégation, affermage, etc.)
<b>7) Conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques</b>	Energie, environnement, protection de la nature et du paysage, aménagement du territoire	Droits de propriété sur les ressources (foncier, eau, forêts, espace aérien, etc.), concessions, autorisations de prélèvement
<b>8) Interconnexion aux autres réseaux</b>	Accords internationaux, infrastructures, énergie, transports, sécurité, etc.	Droits d'accès et d'usage (concessions, autorisations, délégation, affermage, etc.)

<sup>5</sup> Accord général sur le commerce des services.

On le voit, la pertinence analytique du concept de régime institutionnel est d'autant plus forte dans le cas de l'analyse des processus de libéralisation (et/ou de privatisation) des différents secteurs d'industries de réseaux que ceux-ci portent précisément sur la *réarticulation* de ces deux dimensions que sont les politiques publiques et les droits de propriété réglant les rapports entre les différents acteurs au sein de ces secteurs d'industries de réseaux.

A cet égard, l'un des apports analytiques importants du concept de régime institutionnel de réseau consiste dans la distinction qu'il permet de faire entre *quatre différents modes de régulations* ayant des effets plus ou moins contraignants sur les différents acteurs du secteur (groupes cibles des politiques publiques, détenteurs des droits de propriété et/ou d'usage sur les infrastructures, etc.). Ces quatre modes sont les suivants :

1. *Régulation par des politiques publiques incitatives.* Ce mode de régulation est fondé sur des instruments de type incitatif (campagnes d'information, instruments économiques, etc.) qui n'ont pas d'impacts directs sur le contenu des droits de propriété ou d'usage des acteurs du secteur.
2. *Régulation par des politiques publiques réglementaires.* Ce mode de régulation est fondé sur des instruments de type réglementaire (interdictions, obligations, restrictions, limitations, etc.) qui ont des impacts directs, de type limitatif, sur le contenu des droits de propriété, de disposition et/ou d'usage des acteurs du secteur. L'un des enjeux important lors de la mise en œuvre de ce type de régulation est de savoir dans quelle mesure et à quelles conditions ces atteintes aux droits de propriété sont susceptibles de donner lieu à des indemnisations.
3. *Régulation par la (re)définition de la conception même de la propriété (formelle).* De tels processus, plutôt rares dans la mesure où ils impliquent des modifications du code civil et/ou du droit constitutionnel, ont (potentiellement) pour conséquence une redéfinition du contenu, de l'étendue, ainsi que de la garantie juridique de l'ensemble des droits de propriété, de disposition et d'usage détenus par les différents acteurs.
4. *Régulation par la modification (redéfinition) de la structure de distribution des droits de propriété (formelle) entre les différents acteurs du secteur.* Ce type de régulation peut passer par des interventions aussi radicales que la privatisation ou la nationalisation de certains acteurs (entreprises, organisations, etc.) du secteur ou, plus couramment, par la transformation de leur statut juridique (par ex. transformation d'un service étatique en une société anonyme.).

Notons que cette distinction permet de faire l'hypothèse que les droits de disposition et surtout d'usage sont d'autant plus robustes qu'ils sont fondés dans le système des droits de propriété et non uniquement dans les différentes politiques publiques.

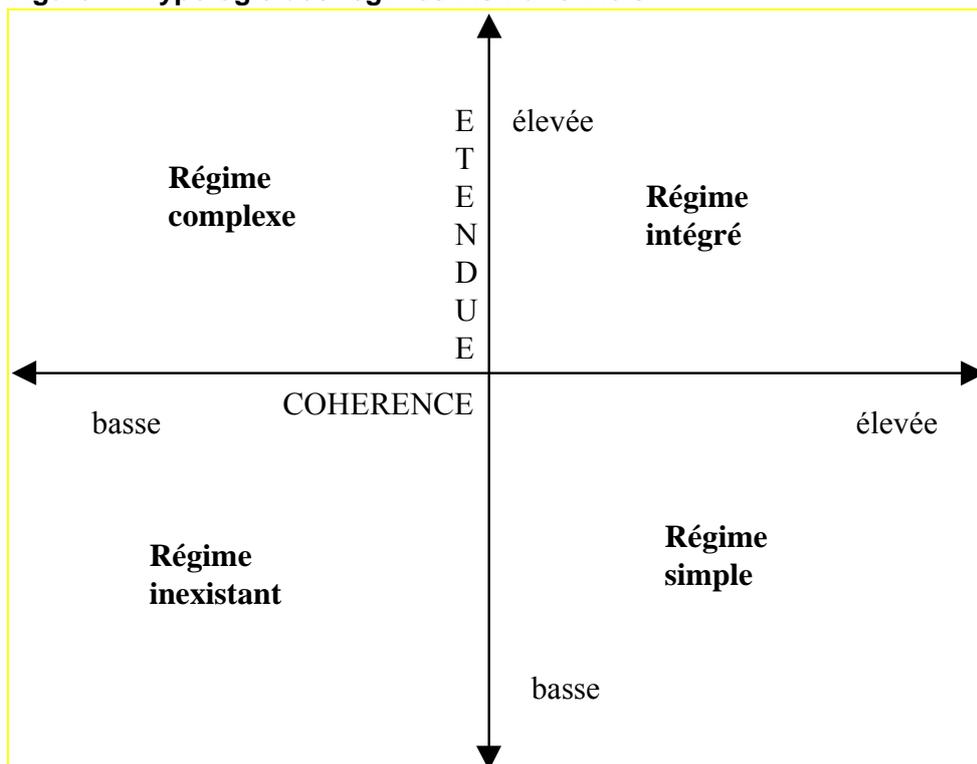
Finalement, le concept de régime institutionnel de réseau comporte une dernière plus-value dans l'étude fine qu'il permet de ce que nous proposons d'appeler *l'étendue* et la *cohérence* du régime (voir notamment Gerber et al., 2009 ; Knoepfel et al., 2007), concepts que nous proposons *d'adapter* ici au cas des ressources infrastructurelles et des secteurs d'industries de réseaux.

Ainsi, par *étendue* du régime d'un secteur d'industries de réseaux, on entend le nombre de fonctions de régulation qui sont effectivement régulées par le régime, ainsi que l'intensité, respectivement le degré de précision de ces régulations. Ainsi, plus le régime institutionnel du secteur d'industries de réseaux définit de règles précises et contraignantes concernant l'ensemble des huit fonctions de régulation, plus celui-ci peut être considéré comme étendu, le coefficient d'étendue maximal étant de 1 (huit fonctions réglementées sur huit). L'étendue du régime institutionnel diminue dans le cas où certaines fonctions de régulations ne sont pas réglementées par des dispositions du régime institutionnel, la définition du coefficient d'étendue résultant dans ces cas de la proportion de fonctions régulées ( $4/8 =$  coefficient de 0,5).

La *cohérence* d'un régime institutionnel d'un secteur d'industries de réseaux renvoie à la cohérence (ou au contraire à l'incohérence) de la définition des compétences de régulation attribuées aux différents acteurs en son sein. Les critères permettant d'évaluer le degré de cohérence du régime institutionnel d'un secteur d'industries de réseaux sont les suivantes : *clarté* de la définition des compétences de régulation, *exclusivité* de ces compétences (un seul acteur par fonction de régulation), *absence de conflits d'intérêts* (p. ex. situation de « juge et parti ») entre acteurs régulant et régulés, *capacité effective* de réalisation des tâches de régulation (par ex. ressources suffisantes à disposition). Plus les conditions ci-dessus sont réunies, plus le régime institutionnel est réputé cohérent ; à l'inverse, la non réalisation de l'une ou de plusieurs de ces conditions contribue à l'affaiblissement de la cohérence du régime institutionnel.

Sur la base de ces deux concepts d'étendue et de cohérence, il est possible de distinguer quatre types différents de régime institutionnel d'un secteur d'industries de réseaux (Figure 4).

**Figure 4 : Typologie des régimes institutionnels**



(4) Finalement, par *impacts sur la durabilité*, on entend l'ensemble des effets de ces réglementations et des usages qui en découlent sur les aspects techniques, économiques, sociaux et environnementaux de l'exploitation des infrastructures de réseaux au sein des différents secteurs analysés. La littérature sur la *gestion durable des réseaux techniques* (Moss, 2000 ; Graham & Marvin, 2001 ; Coutard et al., 2005 ; Héritier, 2002) et des *services publics urbains* (Barraqué, 1995, 2001 ; Dubois-Taine, 2002) distingue généralement quatre enjeux particuliers en matière de durabilité de la gestion et de l'exploitation des réseaux ; enjeux qui sont plus ou moins directement liés à ces fonctions de régulation, ainsi que directement affectés par le régime institutionnel :

- La durabilité *technique* du réseau. Les principaux critères sont l'état qualitatif et le niveau d'entretien du réseau, sa stabilité et la sécurité des infrastructures, le capital technologique incorporé, le rythme de renouvellement des infrastructures, etc.
- La durabilité *économique* peut être abordée à partir des critères que constituent l'efficacité de la gestion économique et financière des infrastructures, la santé financière et la capacité d'investissement des différentes entreprises (privées et publiques) du secteur, le nombre d'emplois qualifiés créés dans le secteur, etc.
- La durabilité *sociale* des biens et des services de réseau fournis dépend essentiellement du niveau d'exigence des obligations de service public. Ces dernières sont généralement définies en termes d'accessibilité, de sécurité, de prix, de qualité et de fiabilité de la desserte, de niveau de protection des droits des consommateurs, etc.
- La durabilité *écologique* est quant à elle abordée à partir des critères que sont les impacts (de l'exploitation) des infrastructures de réseau sur l'environnement naturel et construit, les possibilités de rationalisation des usages des infrastructures (multiples dividendes), les possibilités de leur recyclage et de leur réutilisation après désaffectation, le degré d'internalisation des externalités environnementales négatives (principe du pollueur-payeur) que leur exploitation permettent (ou non), etc.

Notons que la distinction opérée ici entre ces quatre dimensions de la durabilité est essentiellement analytique, en ce qu'elle permet d'identifier des situations de *trade off* entre ces différentes dimensions. En effet, de nombreux travaux ont bien montré toute la difficulté de répondre simultanément aux exigences des différentes dimensions de la durabilité des secteurs d'industries de réseaux. Barraqué (2001) insiste par exemple sur les fréquentes contradictions, dans le contexte européen, entre les objectifs de durabilité économique (autofinancement des services, recouvrement des coûts réels), environnementale (réduction des émissions, protection des écosystèmes) et sociale (accessibilité, prix).

Au travers de l'investigation des liens existants entre ces quatre catégories de variables (cf. Figure 1), le projet de recherche aborde les deux questions suivantes :

1. Dans quelle mesure un changement du régime institutionnel du secteur du transport ferroviaire ou aérien transforme-t-il la configuration des acteurs et/ou les différentes fonctions de régulation au sein du secteur ?<sup>6</sup>

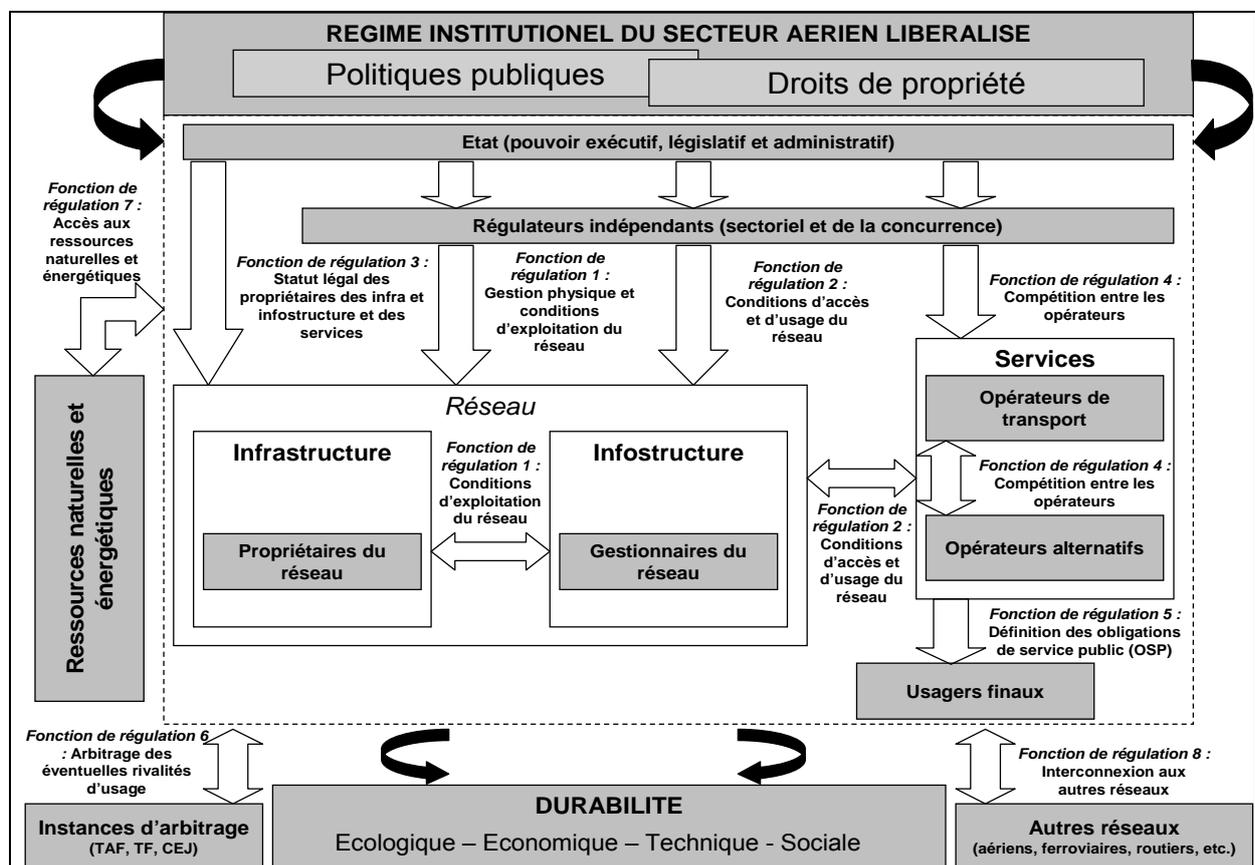
<sup>6</sup> Cette première question est (partiellement) traitée dans le cadre du présent rapport (ainsi que dans les études de cas).

2. Quels sont les effets d'une transformation de la configuration des acteurs et/ou des différentes fonctions de régulation sur la durabilité technique, sociale, économique et environnementale d'un secteur d'industries de réseaux? En d'autres termes : comment et dans quelle mesure les changements des composants nationaux et/ou internationaux d'un régime institutionnel du secteur affectent-ils la durabilité des infrastructures de réseaux<sup>7</sup> ?

Différentes hypothèses concurrentes concernant les effets des processus de libéralisation (voire de privatisation dans le cas du secteur aérien) seront donc testées empiriquement au travers d'un design de recherche comparatif comprenant trois études de cas (qui seront subdivisée en sous-études de cas) pour chaque secteur.

La Figure 5 présente de manière synthétique l'ensemble des dimensions et variables du cadre théorique du projet ainsi que les rapports de causalités qui les relient.

Figure 5 : Les principales variables du cadre théorique du projet



L'enjeu de ce rapport est d'identifier les changements du régime institutionnel du secteur ferroviaire belge et de déterminer si ces changements transforment la configuration des acteurs et/ou les différentes fonctions de régulation au sein du secteur. Le Chapitre 1 présente l'évolution du réseau ferroviaire belge entre 1832 et aujourd'hui. Le Chapitre 2 propose l'analyse diachronique des régulations internationales et européennes ayant un impact sur le

<sup>7</sup> Cette seconde question sera traitée dans les études de cas réalisées dans le cadre de ce projet.

secteur en Belgique. Le Chapitre 3 constitue le cœur de ce rapport. Il identifie les phases du régime institutionnel ayant régi le secteur de 1832 à nos jours en Belgique. Pour chacune d'entre elles, les impacts sur la configuration des acteurs et sur les fonctions de régulation sont traités en détails. La question des effets de ces transformations sur la durabilité technique, sociale, économique et environnementale des secteurs d'industrie de réseau sera abordée dans des rapports ultérieurs.

# 1. Description diachronique de l'évolution du réseau

Ce Chapitre vise à « planter le décor » à l'aide de quelques données contextuelles relatives au réseau ferroviaire belge, à son exploitation et à ses usages. Elle est rédigée sur base de sources secondaires, qui déterminent donc la portée historique et la précision des données présentées. Nous avons majoritairement eu recours à l'ouvrage collectif de Van der Hertten, van Meerten et Verbeurgt (2001), en complétant les indications historiques qu'il contient à l'aide de données plus récentes.

La première section propose une description qualitative des éléments constitutifs et de l'évolution d'ensemble du réseau, puis discute et circonscrit la notion d'infrastructure ferroviaire, de réseau. La seconde section revient plus spécifiquement sur le développement géographique du réseau, sous l'angle des lignes. La troisième est consacrée à l'évolution des produits financiers de l'exploitation du réseau à son financement. La quatrième et dernière section identifie les acteurs et les usages (biens et services) du réseau, au cours du temps.

## 1.1. Evolution d'ensemble et éléments constitutifs du réseau

### 1.1.1. Evolution d'ensemble du réseau

Laffut (2001) distingue quatre étapes dans la genèse et le développement du réseau ferroviaire belge<sup>8</sup>. La première étape, la construction de l'ossature du réseau, est l'œuvre de l'Etat (ce qui constitue une spécificité belge) et s'étend de 1835 à 1843. Elle se limite au départ à une croix centrée sur Malines, dont les deux axes nord-sud et ouest-est visent les frontières du pays (en passant respectivement par Anvers-Bruxelles et Ostende-Liège). L'intention des autorités publiques est de financer la construction et d'exploiter la structure initiale du réseau (la croix et quelques autres axes principaux) et de confier à l'initiative privée le financement et la gestion de concessions pour ramifier le réseau. Mais « les candidats à la construction restent muets, faute d'audace sans doute, faute surtout de capitaux disponibles : les industriels viennent de moderniser leurs entreprises, l'Etat vient d'investir plus qu'il ne comptait le faire, et les banques ont mobilisé leurs capitaux dans d'autres secteurs » (Laffut, 2001, p. 73). La seconde étape (1843-1874) est marquée par l'engouement des investisseurs privés pour la formule des concessions de péage, favorisé – nous le verrons dans l'analyse – par quelques ajustements réglementaires. La troisième étape est celle du régime de la construction à forfait. Elle s'étend de 1873 à 1890.

« L'expérience du régime des concessions a pu montrer ses points forts – prolifération des initiatives, bonne connaissance des besoins économiques – et révéler ses faiblesses – relative désorganisation, concurrence de plus en plus forte, déboires financiers. Elle se solde par un bilan positif, mais elle semble avoir donné le maximum de ce qu'elle pouvait donner, et les rachats des années 1870 tendent à prouver qu'il faut trouver une autre formule si l'on veut continuer à développer le réseau. Or celui-ci, malgré son étendu, est loin d'être terminé. L'Etat va dès lors reprendre son rôle de constructeur. Il ne s'agit plus de maintenir le secteur privé à l'écart, comme ce fut le cas dans les premières années du réseau, mais simplement de requérir son intervention uniquement au niveau de la construction. [...] Pourquoi le système a-t-il été abandonné ? La

---

<sup>8</sup> A maints égards, la genèse et le développement du réseau de chemins de fer belge doivent beaucoup à l'exemple anglais (Fremdling, 2001).

principale raison réside dans les conflits multiples qui ont opposé l'Etat aux entreprises constructrices. Il est vrai que les intérêts étaient divergents : l'Etat se montrait très exigeant sur la qualité et sur les prix, et les entreprises avaient quelques difficultés à rencontrer ces conditions » (Laffut, 2001, p. 78).

La dernière étape du développement initial du réseau se compose des « deniers travaux de construction du siècle » et court de 1890 à 1913.

Nous n'aborderons pas dans cette introduction contextuelle les périodes qui couvrent les deux conflits mondiaux (1914-1918 et 1940-1945)<sup>9</sup>. Quelques remarques peuvent être formulées en ce qui concerne l'entre-deux-guerres. La reconstruction après la Première Guerre mondiale est extrêmement rapide, tant et si bien que, « fin 1919, le trafic est déjà rétabli sur la quasi-totalité des lignes » (Vanthemsche, 2001, p. 165). Les défis infrastructurels qui relèvent de cette période sont nombreux. « Tout d'abord, les destructions causées par la guerre 1914-1918 doivent être réparées. Ensuite, le réseau et l'équipement ferroviaire doivent absolument être modernisés. Pour comble de malheur, dès le début des années trente, [les chemins de fer belges subissent] les effets d'une des pires crises économiques ayant jamais sévi en Occident. Et, pour couronner le tout, [ils subissent] de plein fouet la concurrence d'autres modes de transport. La position dominante du rail est menacée par la navigation intérieure et plus encore par un nouveau moyen de transport, l'automobile » (Vanthemsche, 2001, p. 151-152). Néanmoins, le réseau poursuit son développement mais à une moindre vitesse néanmoins.

On peut synthétiser la contribution de Servais (2001) par deux axes d'évolution quantitative et qualitative du réseau des chemins de fer belges depuis le dernier conflit mondial. Une constante traverse cette période : la décroissance du kilométrage total de lignes exploitées. Le premier axe est intitulé « reconstruction et consolidation ». En 1945, 395 ponts sont détruits, 229 kilomètres de voies principales et 503 kilomètres de voies accessoires sont démolies, 64 cabines de signalisation sont reconstruites provisoirement, 90 autres sont hors service et 494 bâtiments des grands ateliers sont hors d'usage.

Fin 1950, « sur un total de 466 ouvrages d'art détruits, 251 passages inférieurs et 38 passages supérieurs sont rétablis définitivement ; 124 passages inférieurs et 14 passages supérieurs sont rétablis provisoirement ; 6 ouvrages sont en reconstruction ; 33 ouvrages restent à rétablir » (SNCB, 1951, cité par Servais, 2001, p. 204). Fin 1951, la reconstruction des voies est pratiquement terminée. Quant aux bâtiments, « sur un total de 494 bâtiments détruits, 66 ne seront pas reconstruits, 344 sont réédifiés et restaurés, 63 sont restaurés provisoirement et 21 restent à reconstruire. A la fin de 1950, 94 cabines de signalisation étaient reconstruites et 36 restaient à réédifier » (SNCB, 1952, cité par Servais, 2001, p. 205).

Deux chantiers emblématiques composent le second axe d'évolution du réseau ferroviaire depuis la dernière Guerre Mondiale, celui « de la « modernisation et de l'innovation ». Le premier chantier est celui de la « jonction nord-midi », c'est-à-dire celle qui permet de relier, à Bruxelles, la Gare du Nord avec la Gare du Midi. Ses enjeux financiers, techniques, urbanistiques, de mobilité, etc. sont très nombreux. L'idée du projet germe en 1895... l'inauguration de la jonction a lieu en 1952.

Le second chantier visé est celui de l'électrification du réseau. L'électrification est bien sûr une question de traction : Bruxelles-Anvers, Bruxelles-Charleroi et Monceau-Schaerbeek-

---

<sup>9</sup> Le lecteur qui porte un intérêt pour l'évolution du secteur ferroviaire durant ces deux périodes pourra utilement se référer à Van Heesvelde (2001a et 2001b).

Anvers-Nord en 1951, Bruxelles-Gand, Gand-Ostende, Bruges-Blankenberge, Bruxelles-Denderleeuw-Alost et Bruxelles-Louvain en 1954. A partir de ce moment, l'électrification devient de plus en plus rapide.

Mais l'électrification, c'est également « la signalisation, les installations fixes de traction électrique, les télécommunications, mais également l'éclairage, le chauffage et la force motrice. La première est peut-être la plus importante dans la mesure où elle a une fonction essentielle de sécurité. Dès le début du XXe siècle, le moteur électrique joue un rôle important dans la manœuvre des aiguillages et des signaux. Ultérieurement, tous les grands postes de signalisation seront de type électromécanique. Le développement de la signalisation lumineuse de jour et de nuit explose à partir de la reconstruction du réseau après la Seconde guerre mondiale. A partir de 1955, on envisage la construction de postes de signalisation dans lesquels toutes les fonctions de sécurité sont assurées par des circuits électriques. Cette rationalisation et modernisation permet, de 1950 à 1980, de diminuer de pratiquement 2/3 le nombre de postes de signalisation et de ramener le nombre de signaleurs de 5000 à 3000. Tout cela sans pour autant nuire à la sécurité qui devient au contraire toujours plus grande, ni limiter l'aide à l'exploitation, notamment en assurant un écoulement régulier du trafic grâce à la disponibilité d'informations et de possibilités d'action performantes et en s'efforçant d'obtenir des conditions économiques particulièrement satisfaisantes » (Servais, 2001, p. 206).

Au plan contextuel, méritent encore d'être signalés et brièvement décrits le *plan* « IC/IR » (1984), ainsi que son prolongement – intégrant plus clairement la dimension internationale –, le plan « Star 21 » (1989) (Servais, 2001). Globalement, ces plans portent sur le devenir du secteur à un horizon de 20 à 30 ans.

« C'est une toute nouvelle logique de fonctionnement qui se met dès lors en place en 1990, prévoyant des trains rapides entre les centres importants [(ainsi que des trains inter-régionaux, omnibus et des trains supplémentaires aux heures de pointe, l'ensemble étant régi par un horaire cadencé)], des gares bien intégrées dans le paysage urbain et facilement accessibles, l'amélioration du parcage favorisant le lien auto-train, l'ouverture de gares en fonction de l'évolution démographique et de la création de nouveaux pôles de développement, l'augmentation de fréquence des services suburbains vers les grandes agglomérations et un matériel roulant d'un haut niveau de qualité. Toutes les facettes de l'activité [des chemins de fer belges], transport des personnes comme des marchandises ou des envois de détail, sont pris en compte » (Servais, 2001, p. 219).

Au plan de l'infrastructure, ces deux plans sont lourds d'implications. Ainsi par exemple, dans la première phase décennale d'investissements de Star 21, portant sur 1991-2000, 59% des 176 milliards de BEF prévus sont consacrés à l'infrastructure. Par ailleurs, si les chemins de fer belges se donnent pour objectif de se montrer réactifs aux nouveaux besoins en termes de points d'arrêts, ils s'imposent également la fermeture d'un grand nombre d'entre eux. Dans le Tableau 2, on perçoit comme ces plans, responsables à eux seuls de la suppression de 238 accès publics au réseau, accélèrent la diminution du nombre de ces points d'arrêts au cours du 20<sup>ème</sup> siècle. La logique de ces plans est autant (si pas plus) financière que stratégique.

**Tableau 2 : Nombre d'accès publics au réseau des chemins de fer belge, par année**

Année	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900	1910	1980	1997	2007
Nombre d'accès	50	111	150	221	898	1247	1457	1552	1003	533	547

Sources : Laffut (2001, p. 83) ; SPF Economie (2009a).

### 1.1.2. Eléments constitutifs du réseau

Dans le cadre de la présente recherche, les éléments constitutifs du réseau ferroviaire sont appréhendés suivant trois niveaux de détail. Au premier niveau, le plus général, on distingue : la voie (dont les objets de génie civil), l'alimentation électrique, les installations de sécurité, les installations d'information et le réseau organisationnel (contrôle du trafic). Au deuxième niveau, nous considérons les éléments liés aux voies : les aiguillages, les tunnels et viaducs, les passages à niveaux, les pairs de rails et les traverses, l'assiette et les gares. Au troisième niveau, des précisions peuvent être introduites pour les gares, le nœud qui a fonction de gare (interconnexion de lignes), la plateforme, la voie de garage, le guichet et les manœuvres, etc.

Il est également intéressant de relever la définition sur laquelle s'accordent aujourd'hui les décideurs politiques au niveau européen lorsqu'il s'agit de traiter « d'infrastructure ferroviaire ». Cette mise au point a eu lieu en 1970, lorsqu'il s'est agi de s'entendre sur la notion afin de pouvoir distinguer les frais imputables à la gestion des infrastructures de transport de ceux imputables à leur exploitation dans le cadre d'une comptabilité commune à l'échelle européenne. Ainsi, d'après le règlement 701108/CEE<sup>10</sup>, l'infrastructure ferroviaire se compose, pour autant qu'ils font partie des voies principales et des voies de service, à l'exception de celles situées à l'intérieur des ateliers de réparation du matériel et des dépôts ou garages d'engins de traction, ainsi que des embranchements particuliers :

des terrains; des corps et plate-forme de la voie, des ouvrages d'art, des passages à niveau, y compris les installations destinées à assurer la sécurité de la circulation routière, des superstructures, des chaussées, des cours à voyageurs et à marchandises, y compris les accès par route, des installations de sécurité, de signalisation et de télécommunication de pleine voie, de gare et de triage, y compris installations de production, de transformation et de distribution de courant électrique pour le service de la signalisation et des télécommunications, des bâtiments affectés auxdites installations, des freins de voie, des installations d'éclairage destinées à assurer la circulation des véhicules et la sécurité de cette circulation, des installations de transformation et de transport de courant électrique pour la traction des trains, et enfin des bâtiments affectés au service des infrastructures, y compris la quote-part relative aux installations de perception des frais de transport<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Règlement 70/1108/CEE du Conseil du 4 juin 1970, instaurant une comptabilité des dépenses afférentes aux infrastructures de transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.

<sup>11</sup> - Corps et plate-forme de la voie :

notamment remblais, tranchées, drains, rigoles, fossés maçonnés, aqueducs, murs de revêtement, plantations de protection des talus, etc.; quais à voyageurs et à marchandises; accotements et pistes; murs de clôture, haies vives, palissades; bandes protectrices contre le feu; dispositifs pour le réchauffage des appareils de voie; écrans pare-neige ;

Cette définition européenne de l'infrastructure ferroviaire a beaucoup d'importance réglementaire. Elle sert de base à la circonscription du champ des responsabilités des différents acteurs créés ou visés par la législation européenne en matière de gestion des infrastructures ferroviaires. Mais la législation belge se réfère encore aujourd'hui également à cette définition, tant aux fins de transposition de la législation européenne que pour introduire des spécificités réglementaires nationales. Cette définition peut donc également être lourde d'implications, en pratique.

A titre indicatif, voici l'étendue et la composition de l'infrastructure ferroviaire belge, fin 2007, telle que circonscrite par cette définition européenne, à différents niveaux de détails (Infrabel, 2007, p. 6 ; SNCB Holding, 2006, p. 1) :

- 3374 km de lignes, dont 3003 électrifiés ;
- 4438 aiguillages en voies principales et 8161 aiguillages en voies secondaires ;
- 1957 passages à niveau ;
- 9422 signaux ;
- 307 cabines de signalisation ;
- 5 ateliers ;
- (en 2006) 541 gares, dont (en 2007) 307 points d'arrêts non gardés ;
- 7184 ouvrages d'art.

## 1.2. Développement des lignes du réseau

Le Tableau 3 propose une indication simple du développement du réseau des chemins de fer belge, sous l'angle de la longueur de ses lignes<sup>12</sup>.

**Tableau 3 : Longueur des lignes du réseau des chemins de fer belge, par année**

Année	1850	1870	1890	1910	1930	1950	1970	1990	1996	1997	1998	2007
Longueur des lignes (toutes) en km	916	3128	4468	4634	5125	5046	4232	3479			3410	3374
Longueur des lignes internationales en km									14	88		>300

Sources : Laffut (2001, p. 82) ; Servais (2001, p. 203).

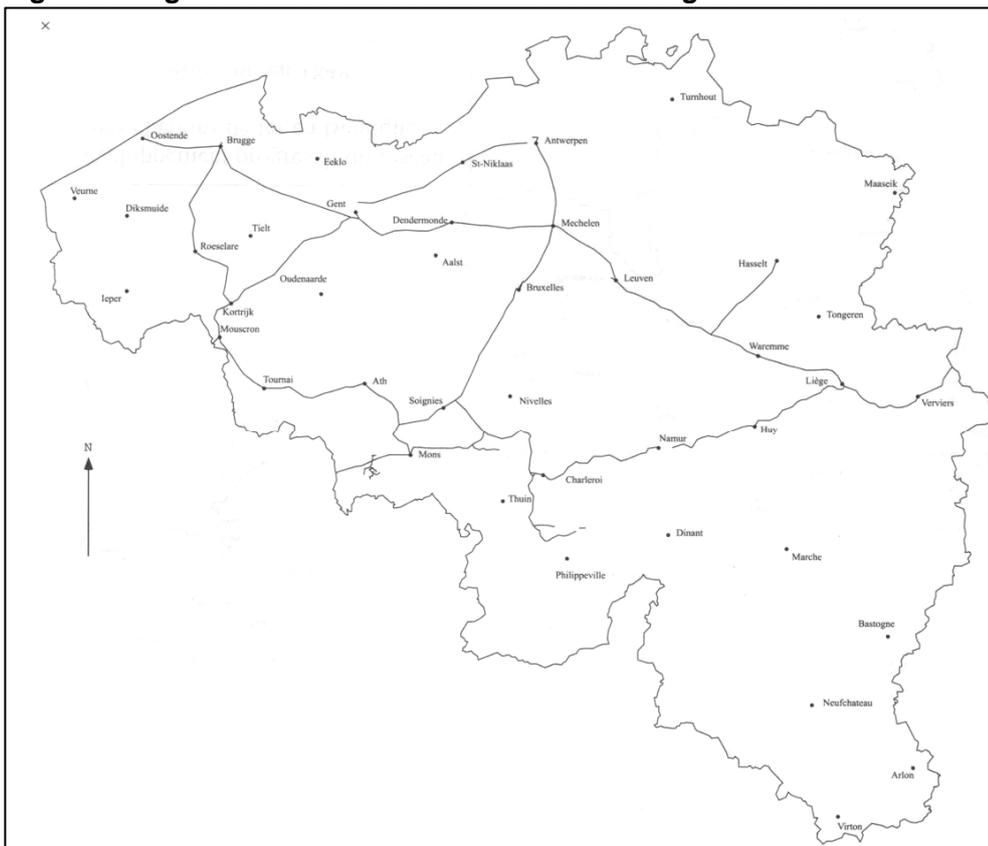
- Ouvrages d'art : ponts, ponceaux et autres passages supérieurs, tunnels, tranchées couvertes et autres passages inférieurs; murs de soutènement et ouvrages de protection contre les avalanches, les chutes de pierres, etc. ;
- Superstructures : notamment: rails, rails à gorge et contre-rails; traverses et longrines, petit matériel d'assemblage, ballast, y compris gravillon et sable; appareils de voie; plaques tournantes et chariots transbordeurs [à l'exception de ceux exclusivement réservés aux engins de traction] ;
- Installations de transformation et de transport de courant électrique pour la traction des trains : sous-stations, lignes d'alimentation entre les sous-stations et les fils de contact, caténaires et supports ; troisième rail avec supports.

<sup>12</sup> Des indicateurs plus parlants encore existent (voir par ex. Laffut, 2001).

Jusqu'en 1850, nous avons vu *supra* comme la genèse du réseau a essentiellement été l'œuvre de l'Etat. Durant la deuxième moitié du 19<sup>e</sup> siècle et la première partie du 20<sup>e</sup> siècle, les investisseurs privés se joignent aux autorités publiques pour développer le réseau. Dans l'entre-deux-guerres, le développement du réseau se poursuit mais à une vitesse bien moindre. Le réseau atteint sa taille maximale en 1930. Entre 1950 et 1970, le déficit structurel auquel sont confrontés les chemins de fer belges (tout comme dans la plupart des autres pays européens) leur impose des mesures d'économie, qui passent par la suppression d'un grand nombre de lignes. Mais le coup de grâce est apporté par les plans d'économies (années 1980, par ex. IC/IR et Star 21), dont on a vu que la logique financière conduit également les chemins de fer belges à des mesures d'économie draconiennes. Aujourd'hui, la taille du réseau est plus ou moins stabilisée.

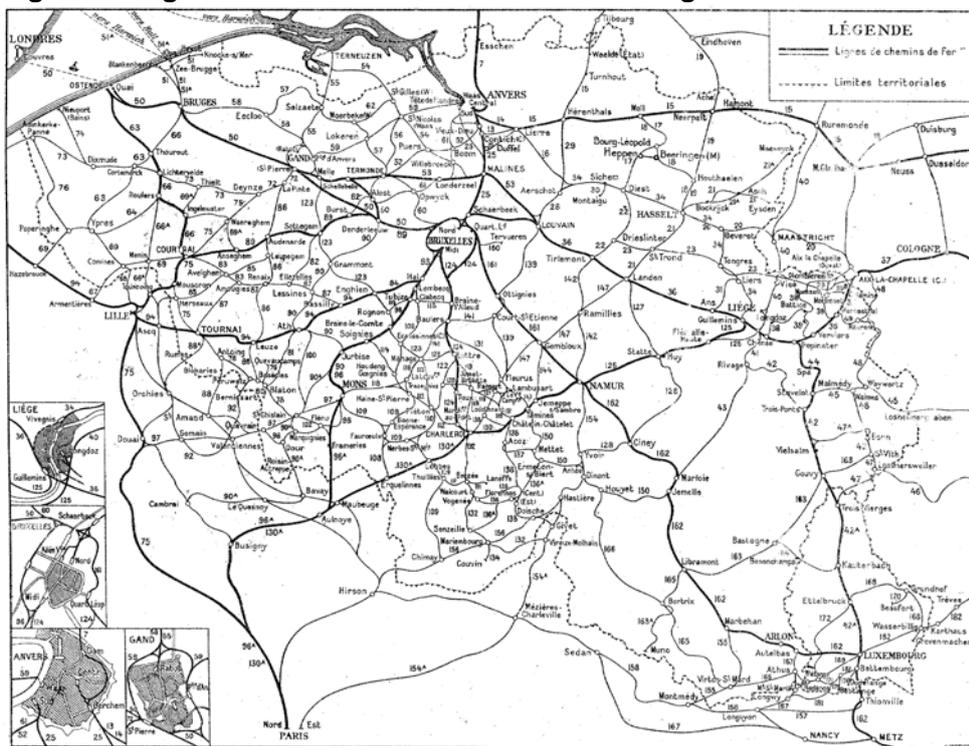
La Figure 6, la Figure 7, la Figure 8 et la Figure 9 illustrent ces propos par trois instantanés du réseau belge, respectivement : l'œuvre de l'Etat en 1850, la taille maximale du réseau en 1930 (1929), la situation (ici en 1971) précédant les plans d'économies dans les années 1980 et finalement l'état actuel des lignes du réseau (2009).

**Figure 6 : Lignes du réseau des chemins de fer belge en 1850**



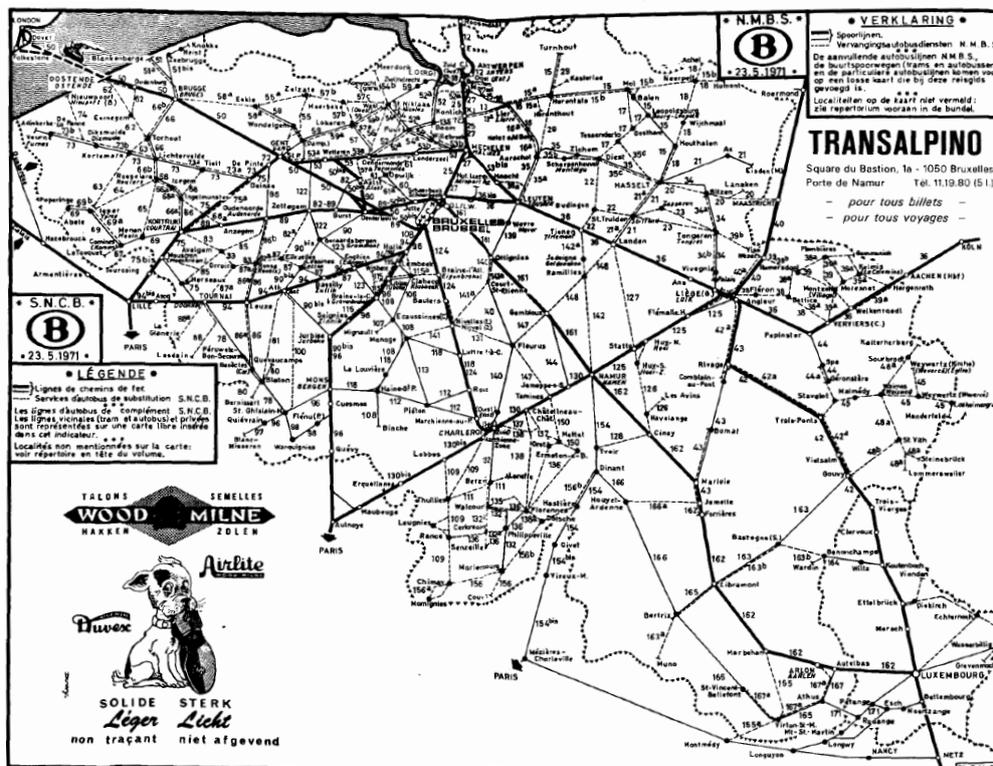
Source : Laffut (1998, p. 478).

Figure 7 : Lignes du réseau des chemins de fer belge en 1929



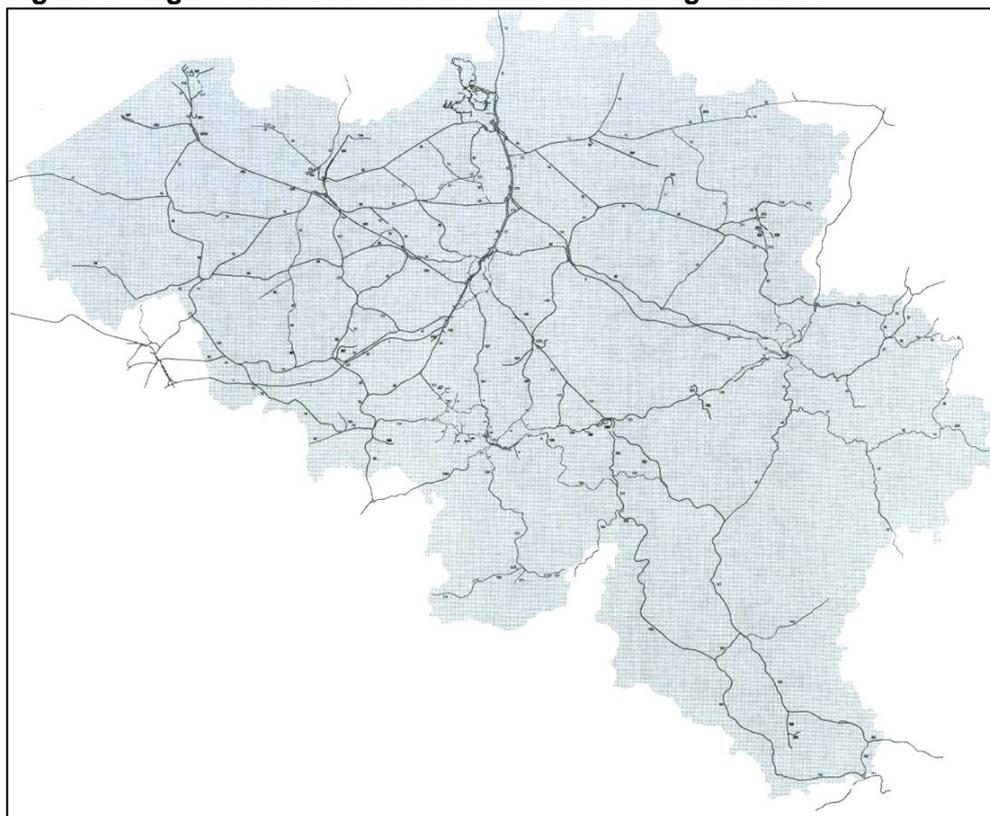
Source : SNCB (1929).

Figure 8 : Lignes du réseau des chemins de fer belge en 1971



Source : SNCB (1971).

Remarque : seuls les traits continus représentent des lignes de chemins de fer.

**Figure 9 : Lignes du réseau des chemins de fer belge en 2009**

Source : SNCB Holding (2009).

### 1.3. Evolution des résultats et du financement des chemins de fer belges

#### 1.3.1. Evolution des résultats des chemins de fer belges

Les tableaux suivants donnent un aperçu de l'évolution des résultats de l'exploitation des chemins de fer pour le transport des voyageurs (Tableau 4) et pour le transport des marchandises (Tableau 5), jusqu'en 1910, en BEF (francs belges).

**Tableau 4 : Résultats générés par les chemins de fer belges, par année – Voyageurs**

Année	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900	1910
Recettes en BEF	4046950	7979879	16885055	30022182	48748040	56535141	77394090	110943277
Produit par voyageur en BEF	1,84	1,64	1,34	1,12	0,87	0,69	0,56	0,57
Produit par voyageur/km en centimes de BEF	5,50	5,4	5,4	4,9	3,9	3,3	2,5	2,4

Source : Laffut (2001, p. 89).

Remarque : la source ne précise pas s'il s'agit de BEF constants ou non.

**Tableau 5 : Résultats générés par les Chemins de fer belges, par année – Marchandises**

<b>Année</b>	<b>1840</b>	<b>1850</b>	<b>1860</b>	<b>1870</b>	<b>1880</b>	<b>1890</b>	<b>1900</b>	<b>1910</b>
<b>Recettes en millions de BEF</b>	1,4	7,9	27,8	54,2	88,1	105,6	132,7	196,1
<b>Produit par tonne en BEF</b>	14,9	4,9	3,3	2,1	2,7	2,5	2,4	2,6
<b>Produit par tonne/km en centimes de BEF</b>	20,6	9,2	9,4	8,0	4,8	4,1	3,6	4,0

Source : Laffut (2001, p. 89).

Remarque : la source ne précise pas s'il s'agit de BEF constants ou non.

Plusieurs facteurs expliquent la baisse constante du produit par tonne/km et par voyageur/km (Laffut, 2001). De manière générale, « la politique du Gouvernement belge est, dès le départ, favorable à l'application de bas tarifs et, mises à part quelques exceptions, les chemins de fer concédés sont amenés à appliquer les mêmes règles ». En ce qui concerne les marchandises plus particulièrement :

« l'introduction des tarifs dégressifs avec la distance à partir de 1860 constitue une étape importante dans la diminution des prix. La prolifération des tarifs "spéciaux", surtout après 1868, en est une autre. Le but est de diversifier les catégories et de se rapprocher de plus en plus de la valeur d'usage accordée au transport de chacune d'elles. Pour les voyageurs, le principe des réductions intervient dès 1842. Elles se multiplieront avec le temps. Mais l'amélioration la plus importante est certainement l'introduction des abonnements scolaires dès 1868, ordinaires dès 1871, et surtout les abonnements ouvriers à partir de 1870 » (Laffut, 2001, p. 93-94)<sup>13</sup>.

Le Tableau 6 fait état des résultats de l'exploitation des chemins de fer belges par la SNCB de 1937 à 1999, tous types de transport confondus (nous le verrons *infra*, la SNCB est l'entreprise publique chargée de la gestion et de l'exploitation des chemins de fer belges de 1926 à 2004).

<sup>13</sup> « La valeur d'usage désigne la valeur d'un bien ou d'un service pour un consommateur en fonction de l'utilité qu'il en retire par rapport à sa personne, à ses besoins et à ses connaissances dans des circonstances données » (« Valeur d'usage », 2009). Donc, si le prix du transport est plus élevé que sa valeur d'usage pour le client, le client va devoir concéder des frais pour ce transport ; si le prix du transport équivaut à sa valeur d'usage pour le client, faire appel à ce service est neutre pour le client ; si le prix du transport est moins cher que sa valeur d'usage pour le client, le client va, par ex., pouvoir se permettre d'y recourir « inutilement ».

**Tableau 6 : Résultats générés par la SNCB, par année – Tous types de transport<sup>14</sup>**

<b>Année</b>	<i>1937</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1999</i>
<b>Résultats bruts d'exploitation en millions de BEF</b>	+36,8	+121,5	+601,1	+1144,5	-889,3	-3210,7	+2810,0
<b>Solde du compte des produits et pertes en millions de BEF</b>	-2,8	-146,3	-31,8	-8,3	-863,5	911,5	2881,5

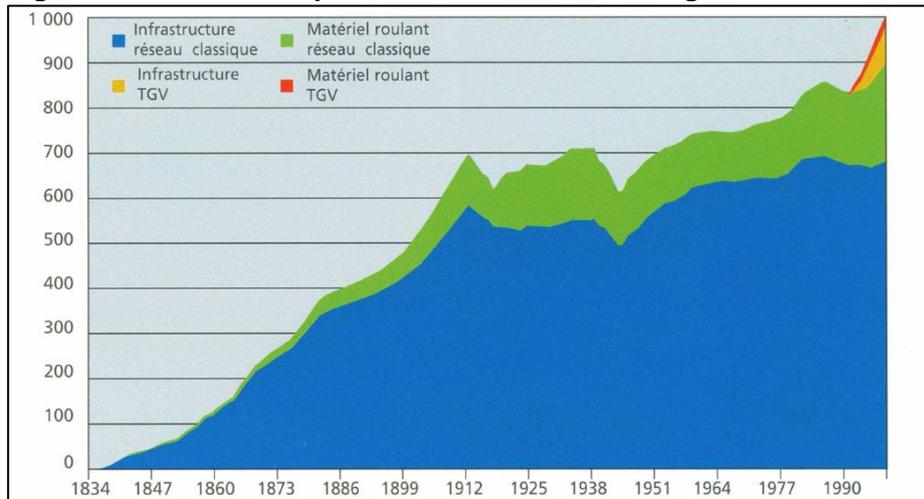
Source : Servais (2001, p. 203).

Le solde du compte des produits et pertes de la SNCB reflète fidèlement le déficit constant de la Société, dont seule l'ampleur (et non l'occurrence) est dépendante de la conjoncture durant le 20<sup>ème</sup> siècle. Les plans de restructuration ont permis de remettre les comptes dans le vert, moyennant une intervention financière (encore) accrue de la part des autorités publiques. Nous ne disposons pas du recul nécessaire pour l'analyse des comptes des nouvelles entités nées de la réforme des structures de la SNCB mise en œuvre à partir de 2005.

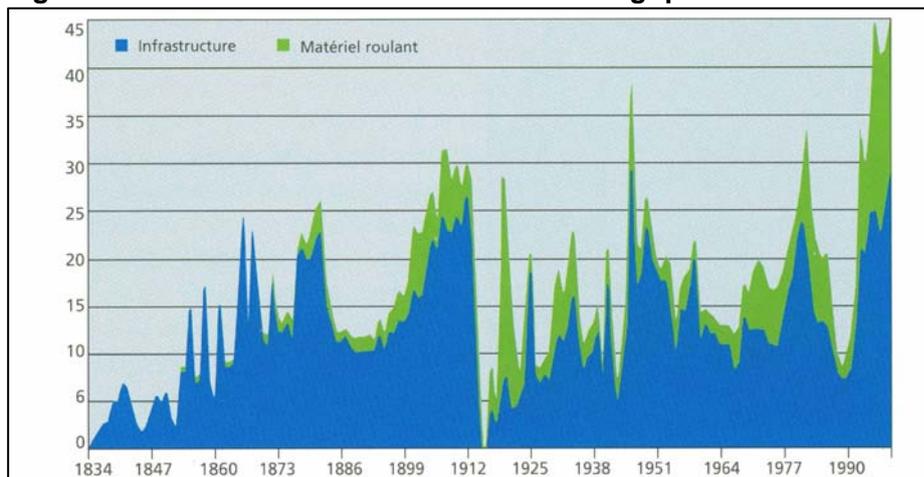
### 1.3.2. Evolution du financement des chemins de fer belges

La Figure 10 reflète l'évolution du stock de capital ferroviaire en Belgique depuis la création du réseau jusqu'en 2000. La Figure 11 et la Figure 12 font état de la quantité absolue et relative d'investissements consentis en Belgique à l'infrastructure ferroviaire par année pour la même période. Les deux premières figures combinent l'analyse de l'infrastructure proprement dite et celle du matériel roulant. Dans cette sous-section, nous nous en tiendrons à l'infrastructure. La lecture consécutive de l'analyse de l'évolution du stock de matériel roulant, qui sera abordée dans la sous-section suivante, permet seule une compréhension complète de la Figure 11 et de la Figure 12.

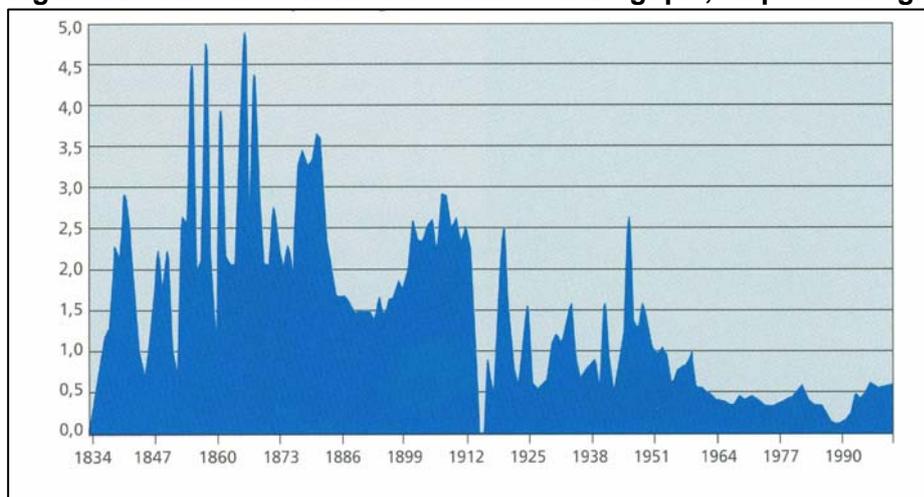
<sup>14</sup> La source ne précise pas s'il s'agit de BEF constants ou non.

**Figure 10 : Stock de capital des chemins de fer belges en milliards de BEF de 1990, par année**

Source : Van Meerten (2001, p. 342).

**Figure 11 : Investissements ferroviaires en Belgique en milliards de BEF de 1990, par année**

Source : Van Meerten (2001, p. 342).

**Figure 12 : Investissements ferroviaires en Belgique, en pourcentage du PIB, par année**

Source : Van Meerten (2001, p. 342).

A partir de la Figure 10, après avoir signalé qu'il faut attendre la fin des années 1970 pour atteindre le niveau de stock de capital ferroviaire de la veille de la Première Guerre mondiale, Van Meerten (2001) formule plusieurs remarques relatives à la période qui sépare ces deux moments. L'un des enjeux majeurs de l'entre-deux-guerres est celui de la standardisation du matériel roulant. Il sera donc abordé *infra*.

« La Seconde Guerre mondiale provoque elle aussi un repli en matière d'infrastructures et de matériel roulant. Bien que les travaux de remise en état aient été menés avec énergie, il faudra en effet attendre la fin des années 1950 pour que le stock de capital ait de nouveau atteint son niveau d'avant-guerre. L'achèvement et l'ouverture de la jonction Nord-Midi en 1952 stimulent la reprise de l'électrification du réseau, la traction vapeur étant peu adaptée à une liaison souterraine jalonnée de gares. Entre 1947 et 1956, les axes principaux menant vers Bruxelles sont électrifiés sur une longueur totale de près de 700 km. [...] La croissance de la valeur des infrastructures durant cette période reste toutefois modérée. En cause : la politique de fermeture des lignes non rentables qui se poursuit » (Van Meerten, 2001, pp. 341-343).

La nouvelle croissance du stock de capital ferroviaire que l'on peut remarquer à la fin des années 1970 s'explique notamment par l'électrification accélérée du reste du réseau. *A contrario*, la fin de cette croissance s'explique par les plans d'économies (par ex., IC/IR et Star 21) programmés dans les années 1980 et mis en œuvre par la suite, auxquels les chemins de fer belges doivent se soumettre. Cette décroissance est toutefois limitée, grâce aux investissements consentis dans l'infrastructure destinée à la grande vitesse. « Grâce aux efforts d'investissements récents, le stock total de biens d'investissement des chemins de fer en Belgique atteint un seuil sans précédent dans l'histoire ferroviaire du pays » (Van Meerten, 2001, p. 343).

Tout comme pour le stock de capital ferroviaire dans la Figure 10, l'étude de l'évolution du niveau absolu des investissements ferroviaires en Belgique dans la Figure 11 montre en quoi la Première Guerre mondiale marque une rupture dans le niveau des investissements consentis à l'infrastructure (et au matériel roulant) ferroviaire. Mis à part un premier pic (en 1925, à la veille de la création de la SNCB) et un deuxième (au début des années 1930, qui s'explique notamment par l'électrification de la ligne Bruxelles-Anvers), le niveau des investissements dans l'entre-deux-guerres est loin d'atteindre celui du 19<sup>e</sup> siècle. Le niveau des investissements dans les années 1950 et 1960 dépasse celui de l'entre-deux-guerres, grâce notamment à l'achèvement de la jonction Nord-Midi et à l'électrification du réseau, mais n'atteint pas celui du 19<sup>e</sup> siècle. « Les conséquences de la stratégie menée par les pouvoirs publics dans les années 1970 se traduisent par des investissements à la hausse, comme en attestent les chiffres, mais l'effet inverse est tout aussi vrai : les séquelles des mesures d'assainissement prises dans la seconde moitié des années 1980 sautent aux yeux » (Van Meerten, 2001, p. 343). Ces dernières années, le niveau élevé – encore jamais atteint – d'investissements ferroviaires s'explique notamment par le coût de l'infrastructure destinée au transport à grande vitesse.

L'étude du niveau des investissements bruts dans les chemins de fer et exprimés en pourcentage du produit intérieur brut met en évidence une tendance constante à la baisse (avec des nuances), et particulièrement une différence entre le niveau des investissements avant et après la Première Guerre mondiale. « Cette évolution est-elle la conséquence de l'achèvement du réseau ferroviaire à la veille de la Première Guerre mondiale, rendant suffisants par la suite

des investissements nettement inférieurs pour assurer l'entretien du réseau, ou au contraire peut-on parler d'un certain "abandon" du rail au 20<sup>e</sup> siècle en raison des difficultés budgétaires des pouvoirs publics et de leur intérêt pour le transport routier en pleine expansion ? » (Van Meerten, 2001, p. 343). Une première réponse à cette question se trouve dans le niveau d'investissement ferroviaire exprimé en pourcentage du produit intérieur de la Belgique comparé à celui de l'Allemagne, de la France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, avant la Première Guerre Mondiale. Tout au long de cette période, la Belgique a eu le niveau d'investissements le plus élevé, ce qui semble accréditer la thèse que la Belgique disposait déjà du réseau le plus mature à la veille de la Première Guerre mondiale.

En 2007, le montant total d'investissements du gestionnaire de l'infrastructure du réseau de chemins de fer belges (la société anonyme de droit public Infrabel, nous le verrons *infra*) s'élève à 719,03 millions d'euros, dont 120,38 consacrés à l'infrastructure pour les Trains à Grand Vitesse (TGV) et 73,94 consacrés au Réseau Express Régional (RER), destiné à faciliter l'accès à Bruxelles (Infrabel, 2008). La structure d'affectation détaillée figure dans le Tableau 7. La même année, le montant des investissements de la SNCB (qui a gardé son rôle historique d'opérateur public), s'élève à 285 millions d'euros (SNCB, 2009).

**Tableau 7 : Affectation des investissements d'Infrabel en millions d'euros, en 2007**

<b>Domaine d'investissement</b>	<i>Investissements classiques</i>	<i>Infrastructure TGV</i>	<i>Infrastructure RER</i>	<i>Total</i>
<b>Terrains et parkings</b>	9,99	0,74	8,34	19,07
<b>Bâtiments</b>	40,59	22,06	6,22	68,87
<b>Ouvrages d'art (ponts, tunnels, ...)</b>	65,98	31,95	22,35	120,28
<b>Installation de la voie</b>	184,92	29,18	30,67	244,77
<b>Installations de signalisation</b>	107,07	24,19	3,93	135,19
<b>Installations Eclairage, chauffage, et Force motrice</b>	29,14	4,26	0,00	33,4
<b>Installations Télécom</b>	29,05	0,35	0,01	29,41
<b>Caténaires</b>	35,43	7,65	2,42	45,5
<b>Installations d'ateliers</b>	1,51	0,00	0,00	1,51
<b>Matériel et autres</b>	21,03	0,00	0,00	21,03
<b>Total</b>	<i>524,71</i>	<i>120,38</i>	<i>73,94</i>	<i>719,03</i>

Source : Infrabel (2008, p. 92).

A titre indicatif, le Tableau 8 et le Tableau 9 font état de l'évolution du parc de matériel roulant des chemins de fer de l'Etat, entre 1937 (peu après la création de la Société Nationale des Chemins de fer Belge – SNCB, cf. *infra*) et aujourd'hui<sup>15</sup>.

**Tableau 8 : Parc de matériel roulant de la SNCB entre 1937 et 1975, par année**

<b>Année</b>	<b>1937</b>	<b>1950</b>	<b>1955</b>	<b>1960</b>	<b>1965</b>	<b>1970</b>	<b>1975</b>
<b>Locomotives à vapeur</b>	4525	2697	1900	1070	306		
<b>Locomotives électriques</b>		26	83	171	191	206	232
<b>Locomotives diesel</b>		5	122	254	741	874	911
<b>Automotrices électriques</b>	12	27	101	197	308	362	447
<b>Autorails</b>	43	145	214	195	122	94	89
<b>Voitures</b>	7140	4498	4004	3375	2575	2567	2389
<b>Wagons</b>	101800	85685	71202	66747	53917	44651	47772

Source : Servais (2001, p. 203).

<sup>15</sup> Des détails techniques relatifs à la nature et à l'évolution de ce matériel roulant figurent dans la contribution suivante : Bricman, Dagant, Florquin, Pypen et Schenkel (2001).

**Tableau 9 : Parc de matériel roulant de la SNCB après 1980, par année**

<b>Année</b>	1980	1990	2003	2004
<b>Locomotives</b>				
Electriques polycourant	27	52	103	101
Electriques monocourant	222	329	284	283
Diesel de ligne	481	287	99	95
Diesel de manœuvre	388	332	274	290
<b>Automotrices électriques</b>				
Doubles	485	619	350	350
Triples			258	258
Quadruples	44	44	44	44
<b>Rames Eurostar</b>			4	4
<b>Rames Thalys</b>			7	7
<b>Autorails diesel</b>	87	24	96	96
<b>Voitures du trafic intérieur</b>	2022	1496	991	949
<b>Voitures internationales</b>	366	330	385	373
<b>Fourgons</b>	73	39	27	27

Source : SNCB (2005, p. 84).

Ici, il est intéressant de compléter l'analyse qui a été proposée *supra* de la Figure 10 et de la Figure 11 par des remarques relatives au matériel roulant. Premièrement (Figure 10), nous avons vu que l'un des enjeux majeurs de l'entre-deux-guerres est celui de la standardisation du matériel roulant. Le niveau de capital ferroviaire formé par le matériel roulant connaît une croissance assez rapide après la Première Guerre mondiale, mais au prix de la récupération de matériel allemand et d'achats à des pays étrangers. Ceci conduit à diversifier le matériel roulant, ce qui engendre des coûts supplémentaires pour leur entretien (expertise, pièces de rechange, etc.). La croissance engendrée par la politique gouvernementale qui a autorisé la SNCB à faire l'acquisition de nouvelles voitures dans les années 1930 est donc nuancée par l'effort constant de la SNCB pour supprimer les voitures les moins standards de son parc. Entre 1947 et 1956, la SNCB doit naturellement se pourvoir de nouvelles locomotives électriques et se sépare progressivement de ses machines à vapeur, étant donné le lancement de l'électrification du réseau, particulièrement vers Bruxelles. La nouvelle croissance du stock de capital ferroviaire que l'on peut remarquer à la fin des années 1970 s'explique également par l'achat de nouveau matériel roulant. Deuxièmement (Figure 11), le pic constaté au début des années 1930 dans le niveau absolu des investissements ferroviaires

s'explique aussi par l'achat de nouvelles voitures métalliques. Ces dernières années, le niveau élevé d'investissements consacrés s'explique également par le renouvellement du parc de matériel roulant.

## 1.4. Évolution des acteurs et des usages des chemins de fer belges

### 1.4.1. Evolution des acteurs des chemins de fer belges

Les acteurs du secteur ferroviaire qu'il s'agit d'identifier dans le cadre d'une analyse des régimes institutionnels encadrant la gestion de l'infrastructure sont ceux qui sont responsables de sa construction, de son entretien, de sa gestion et de son exploitation. Ensuite, nous identifierons les différents usages (biens et services) qui peuvent être faits du réseau ainsi exploité et nous donnerons un aperçu de leur intensité.

Entre 1832 et 1925, l'intention de départ de l'Etat est de s'investir de la mission de construire et d'exploiter l'ossature ferroviaire et d'attendre l'initiative privée (subordonnée à son autorisation) pour construire et exploiter les ramifications du réseau. Néanmoins, nous avons présenté *supra* les facteurs qui perturbent cet ordonnancement de départ au cours du temps. Les autorités publiques sont ainsi parfois conduites à reprendre l'exploitation, voire la construction inachevée de ramifications du réseau ou, inversement, de confier aux investisseurs privés l'exploitation et/ou une partie de la construction de lignes de l'Etat. Ces développements sont souvent précipités par la faillite d'opérateurs privés, pendant des travaux d'infrastructure qui leur ont été confiés ou bien après quelques années d'exploitation. La situation est par ailleurs complexifiée par les mouvements de fusions et de regroupements entre opérateurs privés.

Entre 1926 et 2004, la gestion et l'exploitation du réseau des chemins de fer belges sont confiées à la Société Nationale des Chemins de fer Belges (SNCB), une entreprise publique. Les liaisons internationales *ad hoc* (c'est-à-dire celles qui ne requièrent pas de passer du service intérieur ordinaire d'un Etat au service intérieur ordinaire d'un autre Etat) sont le plus souvent l'œuvre d'associations internationales composées des opérateurs publics historiques des Etats concernés, tels que la SNCB.

2005 est marquée par la mise en œuvre en Belgique de la réforme des structures de gestion de la SNCB, qui s'inscrit dans le processus européen de libéralisation du secteur ferroviaire. Au terme de cette réforme, la SNCB devient SNCB Holding, société-chapeau, détenue quasi exclusivement (99%) par l'Etat. SNCB Holding renferme les services transversaux de ses deux filiales. La première est Infrabel, détenue quasi exclusivement par SNCB Holding (propriété) mais au sommet de laquelle l'Etat a un pouvoir décisif (pouvoir décisionnel au sein du Conseil d'Administration). Infrabel est le nouveau gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire. La seconde filiale de la SNCB Holding est la SNCB, opérateur ferroviaire détenu et dirigé à 100% par la SNCB Holding. La « SNCB » avant et la « SNCB » après 2005 renvoient donc à deux réalités organisationnelles très différentes.

D'autres dimensions de l'arrangement politico-administratif et de la configuration actorielle du secteur sont modifiées dans le cadre de ce processus de libéralisation<sup>16</sup>. Par ailleurs, dans le nouveau paysage ferroviaire, l'opérateur SNCB se voit progressivement soumis à la concurrence d'autres opérateurs, publics et privés, pour certains services de transport. La concurrence est ouverte graduellement, sur base de directives européennes. Actuellement, seul le transport intérieur (national) de voyageurs reste un monopole de la SNCB. Avec la réforme organisationnelle de la SNCB, cette nouvelle donne est exposée en détails dans la section de ce rapport relative à la phase de régime institutionnel correspondante : la libéralisation des chemins de fer belges (cf. Section 3.5.).

#### 1.4.2. Evolution des usages (biens et services) des chemins de fer belges

Concernant les usages du réseau, on distingue classiquement le transport international et le transport national, ainsi que le transport de voyageurs et celui de marchandises. Croisées, ces deux dimensions offrent à voir quatre catégories : le transport national de voyageurs, le transport international de voyageurs, le transport national de marchandises et le transport international de marchandises.

Le Tableau 10 mentionne la « quantité » de transport (national et international) de voyageurs et de marchandises réalisé sur les chemins de fer belges, de 1850 à nos jours. Il donne également une indication de la « rentabilité » des chemins de fer belges pour la même période.

**Tableau 10 : Transport de voyageurs et de marchandises par les chemins de fer belges, par année**

<b>Année</b>	<i>1850</i>	<i>1880</i>	<i>1910</i>	<i>1930</i>	<i>1950</i>	<i>1970</i>	<i>1990</i>	<i>1998</i>	<i>2004</i>
<b>Quantité : transport de voyageurs en milliards de vkm</b>	0,2	1,3	4,6	7,0	7,0	7,6	6,5	7,1	8,6
<b>Quantité : transport de marchandises en milliards de tkm</b>	0,1	1,8	4,9	7,1	5,5	7,9	8,4	7,6	7,6
<b>Rentabilité : transport de voyageurs (100 vkm) par km de voie ferrée</b>	164	321	993	1366	1387	1796	1868	2082	2454
<b>Rentabilité : transport de marchandises (1000 tkm) par km de voie ferrée</b>	98	445	1057	1358	1090	1867	2414	2229	2175

Source : Fremdling (2001, p. 27).

Remarques : - les « vkm » renvoient au nombre de km parcourus par l'ensemble des voyageurs ayant emprunté le réseau des chemins de fer belges. Quant aux « tkm » ils réfèrent au nombre de

<sup>16</sup> La notion « d'arrangement politico-administratif » renvoie à un « ensemble structuré par des règles de droit régissant les compétences et les procédures administratives et par d'autres règles institutionnelles plutôt informelles, qui réunit tous les acteurs publics impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique publique » (Knoepfel, Larrue et Varone, 2006).

*km parcourus par l'ensemble des tonnes de marchandises ayant emprunté le réseau des chemins de fer belges.*  
- données pour 2004 collectées (SNCB, 2005) puis calculées par nous.

La « quantité » de transport de voyageurs et de marchandises évolue positivement jusqu'en 1930 ; jusqu'à cette période, les chemins de fer font parcourir de plus en plus de kilomètres à des voyageurs et à des tonnes de marchandises sur leur réseau. En 1950, le cliché de la quantité de marchandises transportées fait état d'une diminution qui peut s'expliquer par la proximité du dernier conflit mondial (1940-1945). Celui-ci a engendré une diminution de l'activité économique dont le pays n'est peut-être pas encore complètement remis. Le transport de voyageurs n'exige pas tant de temps pour atteindre à nouveau le niveau de 1930. En 1970, la quantité de transport de voyageurs et de marchandises a continué sa progression. La diminution observable 1990 peut être imputable aux mesures d'économies (nous avons déjà évoqué à plusieurs reprises les plans des années 1980), lesquelles conduisent à des fermetures de lignes et d'arrêts et à la rationalisation des services de transport, ainsi qu'au succès croissant des véhicules à essence (véhicules personnels et bus de substitution).

Contrairement à la quantité de transport réalisée par les chemins de fer belges de 1850 à nos jours, la « rentabilité » connaît une progression constante (mise à part la diminution, légère mais non négligeable, concernant les marchandises, depuis 1990). En pratique, cela signifie que les chemins de fer démontrent une capacité constante à mettre chaque km de voie ferrée de plus en plus à profit depuis 1850. En particulier, cela signifie aussi que les plans d'économies imaginés dans les années 1980 ont permis de supprimer les lignes (et arrêts) non rentables, tout en augmentant la quantité de voyageurs et marchandises transportés sur les lignes dont l'exploitation a été maintenue, compensant ainsi la diminution de transport signalée *supra* entre 1970 et 1990.

## 2. Analyse diachronique des régulations internationales et européennes dans le secteur ferroviaire

Ce Chapitre fait le point sur les éléments de régime institutionnel issus d'accords internationaux (Section 2.1.) ou de la législation européenne (Section 2.2.) et qui pèsent sur le secteur ferroviaire en Belgique. Une connaissance de ce cadre international permet en outre au chercheur d'identifier les éléments de régime propres au secteur ferroviaire belge.

### 2.1. Régulations internationales

L'analyse des impacts des régulations internationales sur les régimes institutionnels nationaux dans le secteur ferroviaire est le fruit du travail de Mr Markus RIEDER et du Prof. Ulrich WEIDMANN. Elle ressortit du rapport qu'ils ont consacré au volet suisse de cette recherche (Rieder et Weidmann, 2009). Les trois paragraphes qui suivent en constituent une adaptation libre.

#### 2.1.1. Régulation issue d'organismes internationaux d'autorégulation

Les membres des organismes d'autorégulation sont des opérateurs ferroviaires qui décident ensemble de s'auto-appliquer des normes.

En 1872, la création de la Conférence Européenne des Horaires des trains voyageurs (CEH) permet aux voyageurs de franchir les frontières sans changer de train. Une organisation similaire est fondée en 1918 pour le trafic de marchandises : la Conférence Européennes des horaires des trains de Marchandises (CEM).

Le 1<sup>er</sup> janvier 1997, la fusion de la CEH et de la CEM donne naissance au Forum Train Europe (FTE), l'organisation-cadre pour la coordination internationale de la planification des relations internationales des trains de voyageurs et de marchandises sur le réseau ferré européen. Le FTE est la seule organisation paneuropéenne pour la coordination des horaires et l'harmonisation de l'attribution des sillons internationaux du trafic ferroviaire de voyageurs et de fret. Pour répartir les capacités, les gestionnaires d'infrastructure nationaux doivent respecter le calendrier officiel imposé par le FTE. La responsabilité de la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire incombe aux gestionnaires nationaux de l'infrastructure (Nations Unies, 2001).

Dix ans après la fondation de CEH, la convention de 1882, relative à l'Unité Technique (UT), fixe les règles auxquelles doivent répondre les voies ferrées et les véhicules pour le transit international. Elle est toujours en vigueur. Dans le domaine d'infrastructure, l'UT fixe la largeur de la voie et ses tolérances (art. 1). L'Union Internationale des Chemins de fer (UIC) est l'organe de travail de l'UT, depuis sa fondation en 1922. Les objectifs principaux de l'UIC sont de proposer de nouvelles pistes d'amélioration des performances techniques et environnementales, de promouvoir l'interopérabilité pour les Chemins de fer (y compris les

standards communs à plusieurs modes de transport) et de développer des centres d'excellence (technologie et recherche ferroviaire, management, formation etc.). Les membres de l'UIC sont des L'UIC est donc un organisme d'autorégulation.

### **2.1.2. Régulation issue d'organismes internationaux intergouvernementaux**

Les membres des organismes intergouvernementaux sont des Etats.

L'Organisation intergouvernementale pour les Transports Internationaux Ferroviaires (OTIF) est créée en 1893. Elle a notamment pour but d'unifier les régimes juridiques régissant les transports internationaux de voyageurs et de marchandises par chemins de fer. La convention-cadre de l'OTIF est la Convention relative aux Transports Internationaux Ferroviaires (COTIF). Sept problématiques particulières sont l'objet de règles spécifiques sous la forme d'appendices à la COTIF. Il s'agit des :

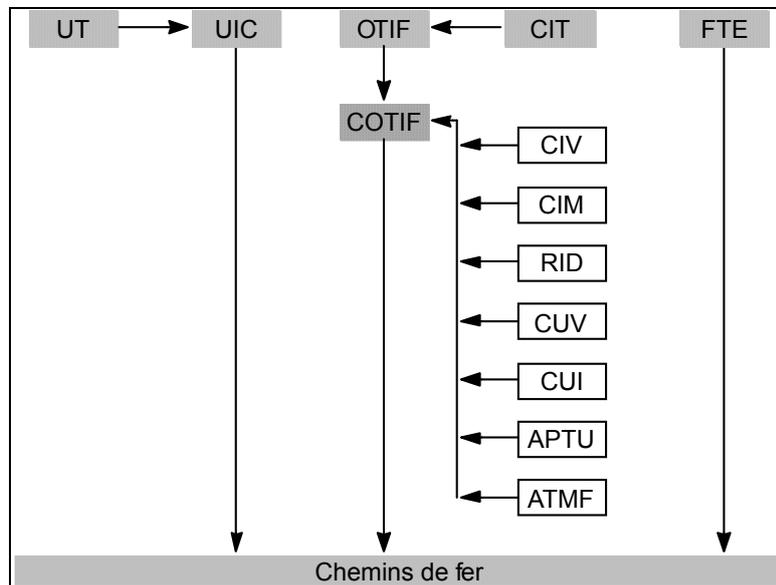
- Règles uniformes concernant le Contrat de transport International ferroviaire des Voyageurs (CIV – Appendice A à la Convention)
- Règles uniformes concernant le Contrat de transport International ferroviaire des Marchandises (CIM – Appendice B à la Convention)
- Règles uniformes concernant le transport International ferroviaire des marchandises Dangereuses (RID – Appendice C à la Convention)
- Règles uniformes concernant les Contrats d'Utilisation de Véhicules en trafic international ferroviaire (CUV – Appendice D à la Convention)
- Règles uniformes concernant le Contrat d'Utilisation de l'Infrastructure en trafic international ferroviaire (CUI – Appendice E à la Convention)
- Règles uniformes concernant la validation de normes techniques et de l'Adoption de Prescriptions Techniques Uniformes applicables au matériel ferroviaire destiné à être utilisé en trafic international (APTU – Appendice F à la Convention)
- Règles uniformes concernant l'Admission Technique de Matériel Ferroviaire utilisé en trafic international (ATMF – Appendice G à la Convention).

Quant au Comité International des Transports ferroviaires (CIT), fondé en 1893, sa mission est d'assurer l'application uniforme par les opérateurs ferroviaires, d'abord de la Convention Internationale sur le transport des Marchandises (1924), puis de la Convention parallèle sur le transport des voyageurs et des bagages (1928). Le CIT travaille en coopération étroite avec l'OTIF.

### **2.1.3. Synthèse**

La Figure 13 identifie l'impact régulateur des différents organismes internationaux sur le secteur ferroviaire des parties prenantes aux différentes conventions, aux nombre desquelles la Suisse et la Belgique.

**Figure 13 : Impact régulateur des différents organismes internationaux sur le secteur ferroviaire**



D'autres « accords » internationaux entre opérateurs de chemins de fer existent également (par ex, le Trans-Europ-Express (TEE), fondé en 1957, qui est devenu EuroCity (EC), en 1987). Ce type d'accord ne touche pas directement l'infrastructure ferroviaire.

## 2.2. Législation européenne dans le secteur ferroviaire

### 2.2.1. Présentation chronologique des dispositifs législatifs européens ayant (eu) un impact sur le secteur

La régulation européenne du secteur ferroviaire débute au milieu des années 1960 dans le cadre de la politique commune des transports de la Communauté économique européenne. A partir de 1990, les chemins de fer font l'objet d'une politique spécifique, dans le cadre de l'Union européenne. Succèdent à ces deux premières étapes une série de dispositifs législatifs classiquement regroupés en quatre « paquets ferroviaires »<sup>17</sup>. Dans les paragraphes qui suivent les fonctions de régulation touchées par la législation européenne sont déjà identifiées de manière systématique. Ces fonctions ont été définies en Introduction. Une synthèse de l'impact de la législation européenne sur chacune des neuf fonctions de régulation figure *infra* (cf. 2.2.2.3.).

<sup>17</sup> Les paragraphes qui suivent sont le fruit d'un travail systématique de recensement, de lecture et de synthèse de toutes les mesures législatives européennes relatives au secteur ferroviaire, à l'exception :

- Des dispositions modificatives uniquement liées à l'adhésion de nouveaux Etats membres ;
- Des dérogations et spécificités législatives appliquées à certains Etats membres ;
- Des correctifs purement technico-juridiques, sans influence sur le régime institutionnel du secteur ferroviaire ;
- Des dispositions législatives spécifiquement relatives au transport combiné.

### 2.2.1.1. 1960-1990 – Politique commune des transports

Entre 1960 et 1990, l'objectif premier de la politique commune des transports est « l'élimination des disparités qui sont de nature à fausser substantiellement les conditions de concurrence dans les transports ». La politique commune des transports est initiée par la décision 65/271/CEE, qui identifie les objectifs secondaires jugés propres à garantir les conditions de cette concurrence, dans les domaines de la fiscalité, des régimes sociaux, ainsi que de l'intervention des Etats dans l'organisation du transport<sup>18</sup>. C'est par ce dernier domaine de régulation que le secteur ferroviaire est concerné, à quatre égards.

Premièrement, la décision 65/271/CEE impose la suppression des obligations inhérentes à la notion de service public aux entreprises de transport, sauf celles qui sont indispensables pour garantir la fourniture des services de transport. Dans ce cadre, le règlement 69/1191/CEE du Conseil décrit des procédures communes organisant : les conditions et modalités du maintien des obligations de service public par les autorités compétentes des Etats membres (sauf en ce qui concerne l'imposition de prix et conditions de transports dans l'intérêt de catégories sociales particulières) ; la demande de suppression d'obligations de service public, de la part des entreprises de transport aux autorités compétentes des Etats membres ; la demande de substitution à la technique utilisée pour satisfaire l'obligation de service public d'une autre technique améliorant les résultats de la gestion financière, de la part des entreprises de transport aux autorités compétentes des Etats membres ; le montant et les modalités de versement des compensations des charges découlant des obligations de service public (y compris l'imposition de prix et conditions de transport dans l'intérêt de catégories sociales particulières) (*fonction de régulation 5*).

Deuxièmement, la décision 65/271/CEE prévoit la normalisation des comptes des entreprises ferroviaires. Celle-ci est organisée par le règlement 69/1192/CEE<sup>19</sup>. La normalisation, *stricto sensu*, consiste à compenser financièrement les charges qui pèsent sur les entreprises ferroviaires et les avantages dont elles bénéficient par rapport à la situation dans laquelle elles se trouveraient si elles étaient dans les mêmes conditions que les entreprises des autres modes de transport, et qui résultent de dispositions législatives, réglementaires ou administratives<sup>20</sup>. Le règlement liste ces charges et avantages. Mais il dresse également la liste de tels charges et avantages qui devront être supprimés, à termes (*fonction de régulation 3*).

Troisièmement, la décision 65/271/CEE propose de réaliser par voie de règlement la mise en œuvre de l'article 77 du Traité de la Communauté économique européenne, qui autorise certaines aides accordées dans le domaine des transports. Ces aides sont l'objet du

---

<sup>18</sup> Décision 65/271/CEE du Conseil, du 13 mai 1965, relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route, et par voie navigable. Techniquement, une décision européenne ne s'applique qu'aux personnes morales et physiques directement visées par elle (à l'inverse du règlement, qui est d'application générale). En fait, cette décision comme les suivantes dans le secteur ferroviaire jusqu'en 1990 visent, comme la SNCB en Belgique, tous les opérateurs publics historiques en situation de monopole qui, dans chaque Etat membre, assurent l'ensemble des services de transport. Ces décisions sont donc *de facto* d'application générale.

<sup>19</sup> Règlement 69/1192/CEE du Conseil, du 26 juin 1969, relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises ferroviaires.

<sup>20</sup> Sont exclues du champ d'application de ce règlement les charges résultant des obligations de service public maintenues, dont la suppression ou la compensation financière, nous venons de l'indiquer, sont organisées par le règlement 69/1191/CEE.

règlement 70/1107/CEE<sup>21</sup>. En ce qui concerne le secteur ferroviaire, elles visent essentiellement à permettre la recherche et le développement de formes et techniques de transport plus économiques pour la collectivité. Ces aides viennent donc s'ajouter aux compensations prévues par les règlements 69/1191/CEE (mise en œuvre de la décision 65/271/CEE relativement aux obligations de service public) et 69/1192/CEE (normalisation des comptes). Jusqu'ici, la décision 65/271/CEE prévoit donc des mesures d'encadrement du soutien financier accordé par les Etats membres à leur entreprise ferroviaire publique (*fonction de régulation 3*).

Quatrièmement, la décision 65/271/CEE prévoit aussi l'harmonisation progressive des règles régissant les relations financières entre les entreprises de chemin de fer et les Etats. Cette harmonisation est l'objet d'une nouvelle décision, la décision 75/327/CEE, qui impose aux entreprises de chemin de fer de fonctionner selon des principes économiques et d'efficacité, y compris en ce qui concerne la prestation de missions de service public, en vue notamment d'atteindre l'équilibre financier<sup>22</sup>. Elle leur garantit pour cela une autonomie en matière de direction, de gestion, d'administration et de contrôle administratif, économique et comptable interne. Cette autonomie passe par la séparation de leur patrimoine, budget et comptabilité de ceux de l'Etat. Pour partager les responsabilités entre l'entreprise ferroviaire et l'Etat, elle organise également l'établissement d'un programme d'activités annuel ou pluriannuel par l'entreprise ferroviaire dans le cadre d'une procédure fixée par l'Etat. Ce programme doit comprendre les plans d'investissement et de financement des entreprises ferroviaires. Il doit tenir compte des programmes nationaux en matière de transports, en particulier en matière d'infrastructure. Il doit permettre d'atteindre l'équilibre financier de l'entreprise. La décision 75/327/CEE pose également qu'une gestion efficace des entreprises ferroviaires passe par la comparabilité de leur comptabilité et de leurs comptes annuels, ainsi que par l'établissement de principes uniformes pour le calcul de leurs coûts. La mise en œuvre de ces objectifs est l'objet des règlements 77/2830/CEE<sup>23</sup> et 78/2183/CEE<sup>24</sup>. Enfin – et ceci est plus nouveau par rapport à la décision 65/271/CEE –, la décision 75/327/CEE traduit également la volonté d'assainir la situation financière des entreprises en autorisant les Etats membres à accorder aux entreprises ferroviaires des « subventions d'équilibre » transitoires<sup>25</sup>, pour une durée limitée (avec monitoring de la Commission européenne) (*fonction de régulation 3*).

---

<sup>21</sup> Règlement 70/1107/CEE du Conseil, du 4 juin 1970, relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.

<sup>22</sup> Décision du Conseil, du 20 mai 1975, relative à l'assainissement de la situation des entreprises de chemin de fer et à l'harmonisation des règles régissant les relations financières entre ces entreprises et les Etats.

<sup>23</sup> Règlement 77/2830/CEE du Conseil, du 12 décembre 1977, relatif aux mesures nécessaires pour rendre comparables la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ferroviaires. Il impose ainsi aux entreprises ferroviaires la distinction entre leurs activités de transport et leurs autres activités et, parmi leurs activités de transport, les différents types de transport, tout en faisant ressortir les activités soumises à des obligations de service public.

<sup>24</sup> Règlement 78/2183/CEE du Conseil, du 19 septembre 1978, relatif à la fixation de principes uniformes pour le calcul des coûts des entreprises de chemin de fer.

<sup>25</sup> Ces subventions d'équilibre sont distinctes des compensations et aides visées par les règlements 69/1191/CEE (obligations de service public), 69/1192/CEE (normalisation des comptes) et 70/1107/CEE (aides pour recherche et développement).

A côté de la décision 65/271/CEE, la concurrence est également l'objet du règlement 68/1017/CEE<sup>26</sup>. Il vise à interdire la constitution de cartels dans le secteur des transports. Etant donné les spécificités du secteur ferroviaire, sans entrer dans les détails, des dispositifs législatifs successifs permettront néanmoins aux entreprises de s'entendre, par exemple sur la mise en œuvre du trafic international<sup>27</sup> (*fonctions de régulation 4*)

Enfin, dès 1964, la Communauté économique européenne affiche le souci de pouvoir distinguer les frais imputables à la gestion des infrastructures de transport de ceux imputables aux services d'exploitation des infrastructures. C'est la raison pour laquelle, cette année, le Conseil des Communautés européennes diligente la Commission de réaliser une enquête<sup>28</sup>. Celle-ci a pour objet de déterminer l'ensemble des coûts des infrastructures ainsi que la part de ces coûts imputables au(x) différent(s) catégorie(s) de transport, dans les cas où les infrastructures remplissent en même temps d'autres fonctions, ainsi que de formuler des propositions pour l'introduction d'une comptabilité permanente et uniforme des dépenses et recettes relatives aux infrastructures de transport. Sur la base de cette enquête, en 1970, le règlement 1108/70/CEE<sup>29</sup> instaure une comptabilité des dépenses afférentes aux infrastructures de transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Il impose également aux Etats membres de communiquer annuellement cette comptabilité à la Commission européenne (seulement pour les dépenses : investissements, dépenses courantes et frais généraux), en plus d'une série de données relatives à l'utilisation des infrastructures. Le règlement 70/1108/CEE donne lieu au règlement 70/2598/CEE<sup>30</sup> pour ce qui concerne la fixation du contenu des différentes positions des schémas de comptabilisation, c'est-à-dire, entre autres, la définition de la notion « d'infrastructure ». Nous sommes revenus sur cette définition *supra* (cf. Sous-Section 1.1.2.) et nous avons déjà mentionné que les dispositifs législatifs européens et belges s'y réfèrent encore aujourd'hui.

### **2.2.1.2. 1990-2000 – Politique commune des chemins de fer**

A partir de 1990, les chemins de fer européens sont l'objet d'une politique sectorielle. En matière d'autonomie des entreprises ferroviaires par rapport à l'Etat, au plan comptable et en ce qui concerne l'assainissement de la situation financière des entreprises ferroviaires, la nouvelle directive 91/440/CEE<sup>31</sup> reprend essentiellement le contenu de la décision 75/327/CEE, qu'elle abroge.

<sup>26</sup> Règlement 68/1017/CEE du Conseil, du 19 juillet 1968, portant application de règles de concurrence aux secteurs des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.

<sup>27</sup> Voir par exemple la décision 82/529/CEE du Conseil, du 19 juillet 1982, relative à la formation des prix pour les transports internationaux de marchandises par chemin de fer.

<sup>28</sup> Décision 64/389/CEE du Conseil, du 22 juin 1964, relative à l'organisation d'une enquête sur les coûts des infrastructures servant aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.

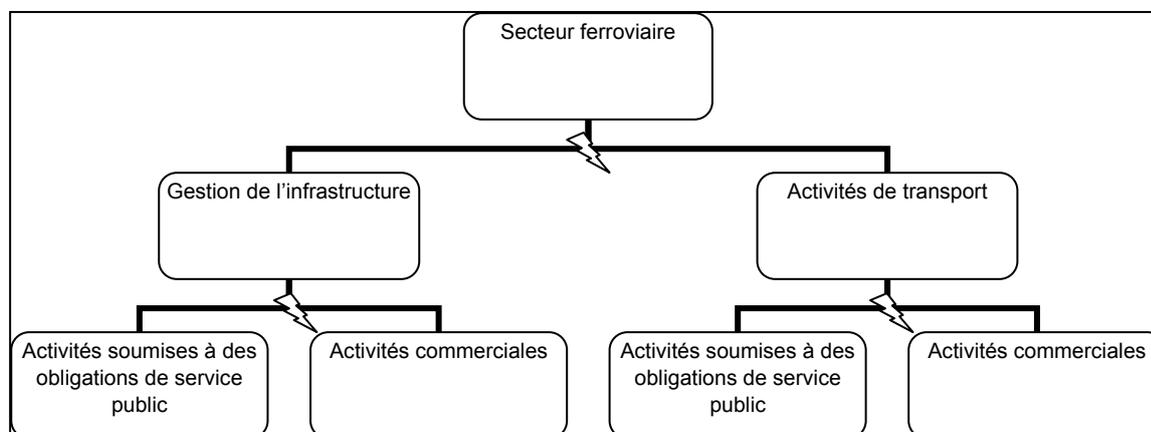
<sup>29</sup> Règlement 70/1108/CEE du Conseil, du 4 juin 1970, instaurant une comptabilité des dépenses afférentes aux infrastructures de transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.

<sup>30</sup> Règlement 70/2598/CEE de la Commission, du 18 décembre 1970, relatif à la fixation du contenu des différentes positions des schémas de comptabilisation de l'annexe I du règlement 70/1108/CEE du Conseil, du 4 juin 1970.

<sup>31</sup> Directive 91/440/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires.

Néanmoins, au plan comptable, la directive 91/440/CEE impose encore la séparation et interdit le financement croisé de la gestion de l'infrastructure ferroviaire et des services d'exploitation de cette infrastructure. Dans le même ordre d'idée, le règlement 91/1893/CEE du Conseil, du 20 juin 1991, modifiant le règlement 69/1191/CEE (mise en œuvre de la décision 65/271/CEE relativement aux obligations de service public)<sup>32</sup>, interdit le financement croisé des activités soumises à des obligations de service public et les autres activités. En outre, il subordonne la prestation de missions de service public à la conclusion de contrats de service public entre les opérateurs et les Etats. Ces séparations de gestion et ces interdictions de financement croisé sont illustrées dans la Figure 14 (*fonctions de régulation 3, 4 et 5*).

**Figure 14 : Séparations de gestion et interdictions de financement croisé dans le secteur ferroviaire**



Pour la première fois, les droits d'accès et de transit à l'infrastructure ferroviaire ne sont plus réservés aux entreprises nationales. Les regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires nationales (c'est-à-dire les opérateurs historiques en situation de monopole dans leur Etat respectif) se voient reconnaître :

- des droits de transit *et* d'accès dans les Etats membres où sont établies les entreprises ferroviaires qui les constituent
- ainsi que des droits de transit dans les autres Etats membres, pour les prestations des services de transports internationaux entre les Etats membres où sont établies les entreprises constituant lesdits regroupements.

Par ailleurs, les entreprises ferroviaires exerçant un service de transports combinés internationaux de marchandises reçoivent un droit d'accès à l'infrastructure des autres Etats membres aux fins de ce service (*fonction de régulation 4*)<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Règlement 91/1893/CEE du Conseil, du 20 juin 1991, modifiant le règlement 69/1191/CEE relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.

<sup>33</sup> Le transport combiné de marchandises ou de voyageurs désigne les connexions qui recourent au transport routier *et* au transport par chemins de fer, soit que les marchandises ou les voyageurs sont transférés, à un point du trajet, d'un véhicule routier à un convoi ferroviaire *et/ou* d'un convoi ferroviaire à un véhicule routier, soit que les

Les deux directives de 1995, 95/18CE<sup>34</sup> et 95/19/CE<sup>35</sup>, régissent les modalités d'accès et de transit à l'infrastructure ferroviaire de chaque Etat membre pour les entreprises ferroviaires et regroupements internationaux, lorsqu'ils effectuent des services pour lesquels la directive 91/440/CEE a ouvert de nouveaux droits, c'est-à-dire très peu d'entreprises.

« La directive 95/18/CE [fixe] les règles concernant les licences des entreprises ferroviaires. La licence correspond à l'autorisation délivrée par un Etat membre à une entreprise possédant la qualité d'entreprise ferroviaire. Plus exactement, la directive impose à chaque Etat membre de désigner un organisme responsable de la délivrance des licences. L'obtention d'une licence par une entreprise ferroviaire n'entraîne pas pour elle le droit d'utiliser l'infrastructure. Elle n'emporte que le droit de demander un sillon, c'est-à-dire une certaine capacité d'infrastructure pour faire circuler un train donné d'un point à un autre à un moment donné. La directive 95/18/CE fixe les principes concernant les conditions d'obtention des licences. Ces conditions concernent l'honorabilité, la capacité financière et la capacité professionnelle [y compris en matière de sécurité], ainsi que la couverture de la responsabilité civile de l'entreprise ». La directive fixe également des principes concernant la validité (sur tout le territoire de l'Union européenne) des licences : contrôle des conditions d'attribution, suspension et retrait (Dehousse et Gadisseur, 2002, p. 9) (*fonction de régulation 2*).

« La question de l'utilisation proprement dite de l'infrastructure [relève] de la directive 95/19/CE. Cette directive [concerne] tant la répartition des capacités d'infrastructure que la perception des redevances d'utilisation. [...]. S'agissant de la répartition des capacités, chaque État [désigne] un organisme de répartition. Cet organisme doit répartir des sillons sur une base équitable et non discriminatoire, de manière à permettre une utilisation efficace et optimale de l'infrastructure. Les procédures de répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire [sont] fixées par les États membres et [font] l'objet d'une publication et d'une communication à la Commission. Les États membres [peuvent] prévoir des mesures particulières en faveur de certains services spécifiques. Par exemple, ils [peuvent] accorder une priorité aux services fournis dans l'intérêt du public ou à des services circulant sur des infrastructures spécialement aménagées à leurs fins, comme les lignes spéciales à grande vitesse ou celles spécialisées dans le fret (*fonctions de régulation 1, 2 et 4*).

L'attribution d'un sillon est un service fourni aux entreprises ferroviaires contre rémunération. Celle-ci est communément appelée « redevance ». La directive 95/19/CE [confie] aux États membres la tâche de définir les modalités de fixation des redevances d'infrastructure après consultation du gestionnaire de l'infrastructure. Ces modalités [doivent] donner au gestionnaire de l'infrastructure la possibilité de commercialiser de façon efficace ses capacités d'infrastructure. La directive [fixe] les grands principes directeurs relatifs au montant des redevances, à leur application et leur perception. La redevance [peut] être fixée notamment en fonction de la nature et de la période du service, de la situation du marché, ainsi que de la nature et l'usure de l'infrastructure. Une possibilité de maintenir des droits spéciaux [est] maintenue s'ils [s'avèrent] indispensables pour assurer un bon niveau de service public ou pour permettre le financement d'infrastructures nouvelles. La redevance [est] perçue par le gestionnaire de l'infrastructure. Celui-ci peut financer la mise au point de l'infrastructure et tirer un bénéfice des capitaux engagés. Les comptes du gestionnaire d'une infrastructure [doivent], dans des conditions normales d'activité, présenter au moins un équilibre considéré sur une période de temps raisonnable entre, d'une part, les recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure et des contributions de l'État et, d'autre part, les dépenses d'infrastructure (*fonctions de régulation 1, 2 et 4*).

---

marchandises ou les voyageurs embarquent avec leur véhicule routier dans un convoi ferroviaire et le quittent plus tard pour poursuivre la connexion.

<sup>34</sup> Directive 95/18/CE du Conseil, du 19 juin 1995, concernant les licences des entreprises ferroviaires.

<sup>35</sup> Directive 95/19/CE du Conseil, du 19 juin 1995, concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure.

La directive 95/19/CE [instaure] également un certificat de sécurité fixant les exigences imposées aux entreprises ferroviaires en matière de sécurité en vue d'assurer un service sans danger sur les trajets concernés (*fonctions de régulation 1, 2 et 4*).

Les décisions prises en matière de répartition des capacités d'infrastructure ou en matière de perception des redevances [doivent] être susceptibles d'un recours devant une instance indépendante sur demande écrite d'une entreprise ferroviaire » (la directive organise certains aspects de la procédure) (Dehousse et Gadisseur, 2002, pp. 10-11) (*fonction de régulation 6*).

Quant à la directive 96/48/CE<sup>36</sup>, relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse, elle établit « un régime visant à développer des spécifications techniques d'interopérabilité (STI). Celles-ci sont les prescriptions techniques nécessaires pour atteindre une interopérabilité suffisante du réseau ferroviaire à grande vitesse ». « Il s'agit des spécifications dont chaque sous-système ou partie de sous-système fait l'objet en vue de satisfaire aux exigences essentielles et d'assurer l'interopérabilité du système ferroviaire. Les exigences essentielles touchent à la sécurité, la compatibilité technique ou la protection de l'environnement et concernent aussi bien l'infrastructure que le matériel roulant ou la gestion du trafic ». « Le TGV réclamait une nouvelle approche dans l'harmonisation technique du secteur ferroviaire, et il a fallu par conséquent définir une méthode de travail différente. Elle consiste à confier l'élaboration des STI à un organisme représentatif, l'Association Européenne pour l'Interopérabilité Ferroviaire (AEIF). L'association rassemble les gestionnaires d'infrastructures, les entreprises ferroviaires et l'industrie » (Dehousse et Gadisseur, 2002, p. 12) (*fonction de régulation 8*).

### **2.2.1.3. 2001 – Premier paquet ferroviaire**

Les directives 2001/12/CE<sup>37</sup>, 2001/13/CE<sup>38</sup>, 2001/14/CE<sup>39</sup> et 2001/16/CE<sup>40</sup> forment ce que l'on a aujourd'hui coutume d'appeler le « premier paquet ferroviaire ». Il décline avec plus de précisions les fonctions de régulation posées par les directives 95/18/CE (licences) et 95/19/CE (tarification et répartition de l'infrastructure, ainsi que sécurité). Il circonscrit la nature et les rôles des différentes entités en charge de ces fonctions et impose la première « réelle » ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire.

La directive 2001/12/CE s'efforce d'organiser l'indépendance des instances responsables de la régulation du secteur. Ainsi, une instance doit être chargée des « fonctions essentielles » en matière d'accès à l'infrastructure, pour le rendre équitable et non discriminatoire (décisions en matière de licences, d'attribution et de tarification de sillons, ainsi que contrôle du respect des obligations de service public). En matière de sécurité, la

<sup>36</sup> Directive 96/48/CE du Conseil, du 23 juillet 1996, relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse.

<sup>37</sup> Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2001, modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires.

<sup>38</sup> Directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2001, modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires.

<sup>39</sup> Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2001, concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

<sup>40</sup> Directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 mars 2001, relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel.

directive impose la fixation de normes et règles de sécurité au niveau national et la certification en conséquence du matériel roulant et des entreprises ferroviaires par les Etats membres. Elle impose également de mener des enquêtes en cas d'accident (*fonctions de régulation 1 et 2*). En matière de concurrence, un organisme doit contrôler les conditions de concurrence dans le secteur ferroviaire et recevoir les plaintes de toute partie intéressée estimant avoir été traitée injustement, avoir fait l'objet d'une discrimination ou avoir été lésée de toute autre manière (*fonction de régulation 4*). Toutes ces fonctions doivent être confiées à des instances qui ne fournissent pas elles-mêmes des services de transport ferroviaire et qui sont indépendantes de toute entité ou entreprise ferroviaire fournissant de tels services. Enfin, pour les services de transport international de fret, toute entreprise ferroviaire se voit accorder à des conditions équitables, et sous réserve du respect des autres dispositions communautaires (licence, certificat de sécurité, etc.) le droit d'accès à quelques 50 000 km de lignes de l'Union européenne, décrites et définies par la directive comme « Réseau Transeuropéen de Fret Ferroviaire (RTEFF) ». La directive 2001/12/CE élargit ainsi l'ouverture à la concurrence amorcée par la directive 91/440/CEE (développement de chemins de fer communautaires). La directive impose d'étendre ce droit d'accès à l'ensemble du réseau ferroviaire européen à partir du 15 mars 2008 (*fonction de régulation 4*)<sup>41</sup>.

La directive 2001/13/CE étend le champ d'application de la directive 95/18/CE (licences) à toute entreprise ferroviaire établie ou qui s'établira dans la Communauté européenne. Dans la ligne de la directive 2001/12/CE, elle impose de confier les responsabilités afférentes aux licences à une instance ne fournissant pas de services de transport ferroviaire et indépendante de toute entité ou entreprise ferroviaire fournissant de tels services (*fonction de régulation 2*).

La directive 2001/14/CE abroge les règlements 77/2830/CE (comparabilité de la comptabilité et des comptes des entreprises ferroviaires) et 78/2183/CE (principes uniformes pour le calcul des coûts des entreprises ferroviaires), la décision 82/529/CE (formation des prix pour les transports internationaux de marchandises par chemin de fer), ainsi que la directive 95/19/CE (répartition et tarification des capacités). Comme la directive 95/18/CE modifiée par la directive 2001/13/CE, le champ d'application de la directive 2001/14/CE concerne toute entreprise ferroviaire établie ou qui s'établira dans la Communauté européenne.

Certaines dispositions de la directive 2001/14/CE portent tant sur la répartition des capacités de l'infrastructure que sur leur tarification. La directive précise ainsi les droits et obligations des organismes de répartition et/ou de tarification nationaux. Les procédures doivent être définies *a priori* par les Etats membres. Leur contenu et leur application doivent être équitables et non discriminatoires. Leur mise en œuvre (y compris, facultativement, l'établissement des règles de tarification spécifiques) doit relever d'organismes ne fournissant pas de services de transport et indépendants de toute entité ou entreprise ferroviaire fournissant de tels services<sup>42</sup>. Le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire est responsable de la rédaction d'un « document de référence du réseau », qui décrit les caractéristiques du réseau, les conditions d'accès et les règles de tarification. La directive en précise le contenu et les

<sup>41</sup> Les prescriptions de la directive 91/440/CEE en matière de droit d'accès et de transit s'appliquent encore aux entreprises ferroviaires et groupements internationaux que la directive vise sur l'ensemble du réseau.

<sup>42</sup> La responsabilité du recouvrement des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire peut être confiée à n'importe quelle entité.

modalités de préparation et de publication (*fonctions de régulation 1, 2 et 4*). Enfin, la directive confie explicitement à un « organisme de contrôle » la compétence de contrôle en matière de répartition et de tarification des capacités d'infrastructure, ainsi que la compétence de recours visée par la directive 2001/12/CE (concurrence) (*fonctions de régulation 4 et 6*).

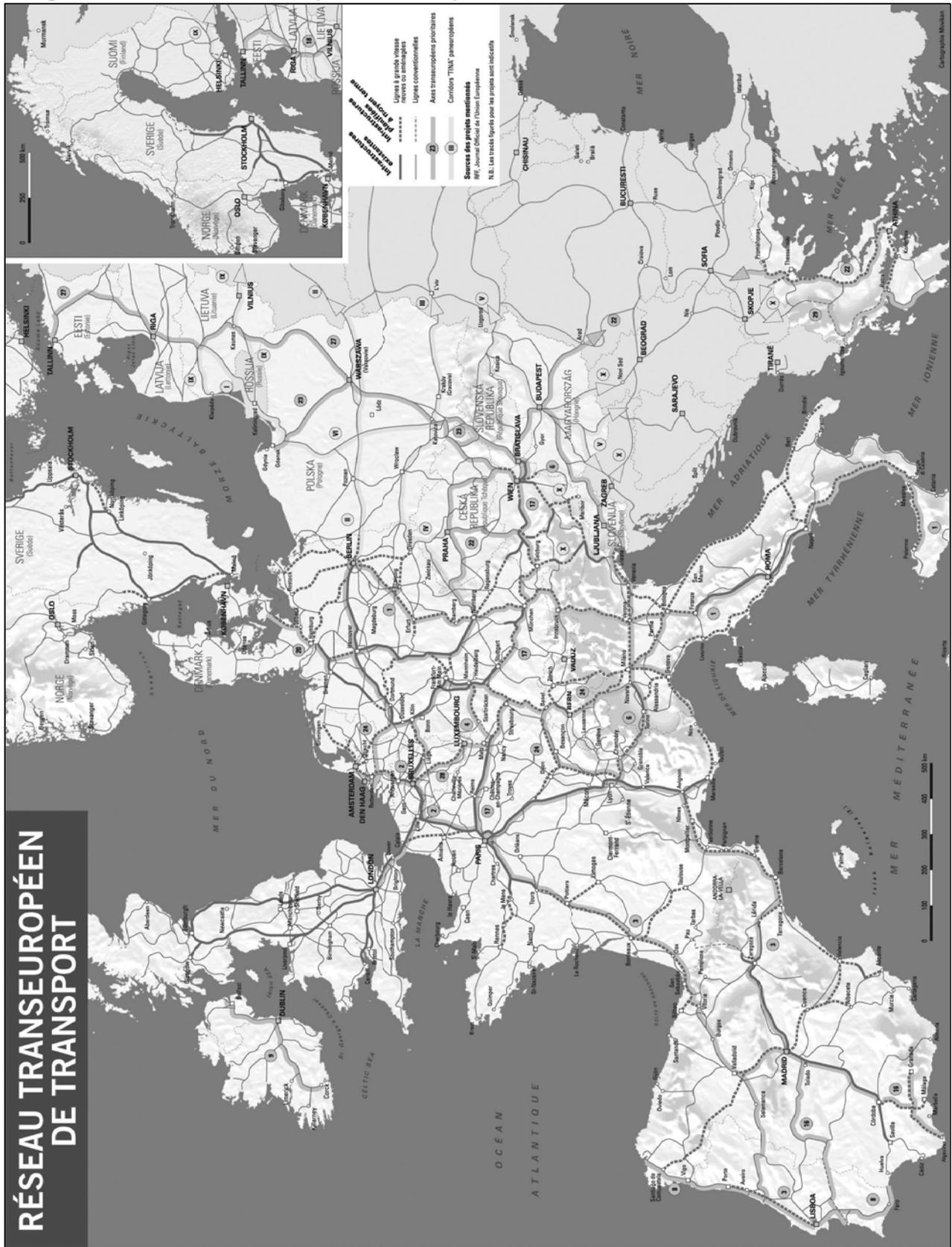
En matière de répartition des capacités de l'infrastructure, plus particulièrement, la directive organise également la coopération entre les organismes de répartition des différents Etats membres, notamment en ce qui concerne les sillons internationaux. En cas de saturation, la directive impose également au gestionnaire de l'infrastructure de réaliser une « analyse des capacités » et de prévoir un « plan de renforcement » visant à identifier les raisons pour lesquelles les demandes de toutes les entreprises ferroviaires candidates ne peuvent toutes être satisfaites, et à y remédier. Les cas de saturation sont les seuls où l'organisme de répartition peut accorder la priorité à certains services (par exemple, le service public). La directive organise la procédure de demande de capacités d'infrastructure par les candidats. Elle autorise également la conclusion d'accords-cadres entre les candidats et l'organisme de répartition. Cet accord-cadre précise les caractéristiques des capacités d'infrastructure ferroviaire requises par un candidat et de celles qui lui sont offertes pour toute durée dépassant une seule période de validité de l'horaire de service. L'accord-cadre ne définit pas un sillon de façon détaillée mais est établi de manière à répondre aux besoins commerciaux légitimes du candidat. En cas de litige dans la répartition des capacités de l'infrastructure, un système de règlement des litiges est mis en place pour régler rapidement le conflit (*fonctions de régulation, 1, 2 et 4*).

En ce qui concerne la tarification, les Etats membres « doivent définir les conditions appropriées pour que les comptes du gestionnaire de l'infrastructure, dans des conditions normales d'activité et par rapport à une période raisonnable, présentent au moins un équilibre entre, d'une part, les recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure, les excédents dégagés d'autres activités commerciales et le financement par l'Etat et, d'autre part, les dépenses d'infrastructure » (Dehousse et Gadisseur, 2002, p. 18). « Les États doivent encourager le gestionnaire de l'infrastructure par des mesures d'incitation à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès » (Dehousse et Gadisseur, 2002, p. 18) (par le biais de contrats ou de dispositions réglementaires). « Les redevances sont versées au gestionnaire de l'infrastructure, qui les affecte au financement de ses activités. Ces redevances peuvent inclure une redevance au titre de la rareté des capacités de la section identifiable de l'infrastructure pendant les périodes de saturation. Elles peuvent également être modifiées pour tenir compte du coût des effets sur l'environnement de l'exploitation des trains » (Dehousse et Gadisseur, 2002, p. 18). Des exceptions temporaires aux principes de tarification peuvent être envisagées : des majorations, par exemple pour permettre la réalisation d'un projet d'investissement améliorant le rendement et/ou la rentabilité, ou des réductions, par exemple pour promouvoir un service particulier ou l'utilisation d'une ligne sous-exploitée. Enfin, « Le gestionnaire de l'infrastructure peut percevoir un droit approprié au titre des capacités demandées mais non utilisées. Ce droit encourage une utilisation efficace des capacités » (Dehousse et Gadisseur, 2002, p. 19) (*fonctions de régulation 1, 2 et 4*).

En matière de sécurité, la directive 2001/14/CE complète la directive 2001/12/CE en spécifiant les obligations que les entreprises ferroviaires doivent rencontrer pour obtenir le certificat de sécurité (*fonction de régulation 2*).

Quant à la directive 2001/16/CE, elle organise l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel sur les mêmes bases que la directive 96/48/CE (interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse), en tenant compte notamment du plus grand nombre et de la plus grande ampleur des différences techniques existant entre les infrastructures conventionnelle, plus anciennes. Contrairement à ce que son intitulé pourrait laisser penser, le « système ferroviaire transeuropéen conventionnel » ne correspond pas à l'ensemble des réseaux ferroviaires nationaux, mais seulement à quelques lignes de ceux-ci. C'est notamment ce qu'illustre la Figure 15, qui reproduit les systèmes ferroviaires transeuropéens conventionnel et à grande vitesse, en 2009 (*fonction de régulation 8*).

Figure 15 : Réseau transeuropéen de transport, en 2009



Source : Réseau Ferré de France (2009).

Remarque : la date de la carte n'est pas mentionnée comme telle. Nous nous fions donc à la date de mise en ligne de la source.

#### 2.2.1.4. 2004 – Deuxième paquet ferroviaire

Le deuxième paquet ferroviaire est composé des directives 2004/49/CE<sup>43</sup>, 2004/50/CE<sup>44</sup> et 2004/51/CE<sup>45</sup>, ainsi que du règlement 2004/881/CE<sup>46</sup>. Il vise à préciser ou à créer certaines fonctions de régulation dans le secteur ferroviaire. Il crée un nouvel acteur – l'Agence ferroviaire européenne – et organise l'interopérabilité du système ferroviaire conventionnel. Il approfondit l'ouverture à la concurrence.

La directive 2004/49/CE ambitionne de rassembler et de compléter toutes les dispositions relatives à la sécurité des chemins de fer communautaires. Pour cette raison, elle supprime les éléments de sécurité abordés dans la directive 2001/14/CE (répartition et tarification des capacités et certification en matière de sécurité), les remplace et les précise. Elle extrait également de la directive 95/18/CE (licences) les conditions de sécurité de telle sorte que la licence ferroviaire devient exclusivement commerciale et professionnelle.

En ce qui concerne les normes de sécurité à respecter, le septième considérant de la directive 2004/49/CE relève que les directives 96/48/CE (interopérabilité du système à grande vitesse) et 2001/16/CE (interopérabilité du système conventionnel) organisent l'élaboration de normes (les Spécifications Techniques d'Interopérabilité – STI) au niveau des sous-systèmes. La directive 2004/49/CE complète ces dispositions en élaborant un cadre de sécurité communautaire au niveau du système ferroviaire (*fonction de régulation 8*). La directive formule également des exigences concernant le contenu, la préparation et la publication des règles de sécurité nationales, qui doivent rencontrer, et limite la formulation de nouvelles règles nationales divergentes entre Etats (*fonction de régulation 1*).

Pour être autorisés à déployer leurs activités, les entreprises ferroviaires et le gestionnaire de l'infrastructure doivent faire l'objet d'une certification de sécurité. Ils doivent élaborer un « système de gestion de la sécurité » qui permette de satisfaire aux exigences communautaires communes. En ce qui concerne les entreprises ferroviaires, la partie A du certificat de sécurité, réformé par la directive, atteste de la validité de ce système de gestion. La validation de cette partie A par l'Autorité de sécurité nationale (nouvel acteur, cf. *infra*) d'un Etat membre a valeur communautaire. La partie B du certificat de sécurité, portant sur les exigences spécifiques à chaque réseau national, doit être obtenue dans chaque Etat membre, séparément. Elle peut porter sur l'application des STI et des règles de sécurité nationales, l'acceptation des certificats du personnel<sup>47</sup> et l'autorisation de mettre en service le matériel roulant utilisé par l'entreprise ferroviaire. En ce qui concerne le gestionnaire de

---

<sup>43</sup> Directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (directive sur la sécurité ferroviaire).

<sup>44</sup> Directive 2004/50/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, modifiant la directive 96/48/CE du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel.

<sup>45</sup> Directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires.

<sup>46</sup> Règlement 2004/881/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, instituant une Agence ferroviaire européenne (règlement instituant une Agence).

<sup>47</sup> Le cas échéant, les Etats membres veillent à ce que toutes les entreprises ferroviaires aient un accès équitable et non discriminatoire aux services de formation nécessaires à l'obtention de la partie B du certificat de sécurité.

l'infrastructure, il doit obtenir dans son Etat un agrément de sécurité portant sur les mêmes exigences, communautaires et spécifiquement nationales (*fonction de régulation 2*).

La directive précise également les tâches de l'organisme chargé de la sécurité, désormais appelé « Autorité de sécurité nationale ». Nous avons déjà indiqué qu'elle est responsable de la certification des entreprises ferroviaires et de l'agrément du gestionnaire de l'infrastructure. Elle autorise également la mise en service des sous-systèmes ferroviaires au regard des STI. S'il n'est pas complètement couvert par une STI (c'est-à-dire lorsque certaines normes sont encore spécifiques à l'Etat membre), elle autorise également la mise en service du matériel roulant sur le réseau national. Elle vérifie, promeut et, le cas échéant, fait appliquer le cadre réglementaire national de sécurité. Elle est responsable du registre national du matériel roulant (*fonction de régulation 1*).

Enfin, la directive 2004/49/CE impose la conduite d'enquêtes suite aux accidents ferroviaires. Elle précise les droits des enquêteurs. Elle définit le statut de l'organisme d'enquête (nouvel acteur) et des enquêteurs, qui doivent être indépendants de toute partie prenante dans le secteur ferroviaire. Elle précise les droits des enquêteurs dans l'exercice de leur mission et spécifie les modalités de l'enquête et le contenu du rapport (*fonction de régulation 1*).

Le règlement 2004/881/CE crée l'Agence ferroviaire européenne. Celle-ci est chargée de missions d'avis et de recommandations visant à harmoniser et à optimiser le système ferroviaire européen en ce qui concerne la sécurité et l'interopérabilité. Elle réalise des études et promeut l'innovation dans ces domaines. Elle est également responsable de la publication des licences ferroviaires, des certificats de sécurité, des rapports d'enquête (suite à des accidents), ainsi que des dispositions nationales de sécurité (*fonctions de régulation 1, 2 et 8*).

La directive 2004/50/CE est relative à l'interopérabilité du système ferroviaire. En substance, elle modifie les directives 96/48/CE (interopérabilité du système à grande vitesse) et 2001/16/CE (interopérabilité du système conventionnel), précédemment adoptées à ce sujet, pour tenir compte des acquis de l'expérience. Par exemple, elle organise un élargissement du champ d'application résiliaire et technique des directives, par souci d'harmonisation, en parallèle à l'élargissement progressif des droits d'accès au réseau communautaire. Ou encore, elle clarifie la relation juridique entre les STI et d'autres catégories de normes européennes. Il convient enfin de mettre en évidence le transfert de compétences de l'Association Européenne pour l'Interopérabilité Ferroviaire (AEIF) à la nouvelle Agence ferroviaire européenne, nouvellement créée (*fonction de régulation 8*).

La directive 2004/51/CE amplifie l'ouverture du secteur à la concurrence, organisée par la directive 91/440/CEE (développement de chemins de fer communautaires) et véritablement amorcée par la directive 2001/12/CE. Elle anticipe l'ouverture du droit d'accès à l'ensemble du réseau ferroviaire, pour les services de fret ferroviaire internationaux, au 1<sup>er</sup> janvier 2006 (initialement prévue le 15 mars 2008). Elle impose également l'ouverture du droit d'accès à l'ensemble du réseau ferroviaire communautaire, pour tous les services de fret ferroviaire communautaires (internationaux *et* nationaux), au 1<sup>er</sup> janvier 2007 (*fonction de régulation 4*).

### 2.2.1.5. 2007 – Troisième paquet ferroviaire

Les directives 2007/58/CE<sup>48</sup> et 2007/59/CE<sup>49</sup>, ainsi que les règlements 2007/1370/CE<sup>50</sup> et 2007/1371/CE<sup>51</sup> sont les dispositifs du troisième paquet ferroviaire. Il approfondit encore l'ouverture du secteur à la concurrence et règle certaines questions précises : les droits et obligations des voyageurs ferroviaires et la formation des conducteurs de trains.

Le règlement 2007/1370/CE abroge les règlements 69/1191/CEE (mise en œuvre de la décision 65/271/CEE relativement aux obligations de service public), 91/1893/CE (interdiction de financement croisé entre activités de service public et activités commerciales, ainsi que contrats de service public)<sup>52</sup> et 70/1107/CEE (aides étatiques pour la recherche et le développement). Il maintient les principes portés par ces règlements mais organise les conditions de la concurrence pour la passation de contrats de service public. Il tient également compte des acquis de l'expérience, par exemple en proposant une nouvelle formule plus précise pour le calcul des compensations versées aux opérateurs de service public (*fonctions de régulation 3, 4 et 5*).

Le règlement 2007/1371/CE énumère les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, par exemple en matière d'accessibilité des gares, de retards, d'information aux voyageurs, de sécurité personnelle, etc. (*fonction de régulation 5*).

En modifiant la directive 91/440/CEE, la directive 2007/58/CE impose l'ouverture de l'accès à l'ensemble du réseau ferroviaire communautaire aux entreprises ferroviaires aux fins de l'exploitation de services internationaux de transport de voyageurs, au plus tard 1<sup>er</sup> janvier 2010. Néanmoins, dans les Etats pour lesquels le transport international de voyageurs par train représente plus de la moitié du chiffre d'affaires voyageurs des entreprises ferroviaires (petits Etats), l'ouverture est imposée au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2012 (*fonction de régulation 4*). La directive organise également la répartition et la tarification des capacités d'infrastructure en vue de la libéralisation de ces services, par une modification de la directive 2001/14/CE (*fonctions de régulation 1, 2, 4 et 6*).

Enfin, la directive 2007/59/CE organise la formation des conducteurs de train. Elle définit le contenu et les modalités de la formation et des examens. Elle confie à l'Autorité de sécurité nationale toutes les responsabilités en la matière, notamment celle de concevoir et de d'organiser les examens. Elle précise encore les modalités d'organisation des services de formation (*fonctions de régulation 1 et 2*).

---

<sup>48</sup> Directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire.

<sup>49</sup> Directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté.

<sup>50</sup> Règlement 2007/1370/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements 69/1191/CEE et 70/1107/CEE du Conseil.

<sup>51</sup> Règlement 1371/2007/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires.

<sup>52</sup> Les effets des règlements 69/1191/CEE et 91/1893/CEE (qui modifie le premier) cesseront le 2 décembre 2012 pour ce qui concerne le transport de marchandises et dès le 2 décembre 2009 pour tous les autres services.

### 2.2.1.6. 2008 – Paquet ferroviaire 2bis

Le dernier paquet ferroviaire en date (2008) peut recevoir le numéro 2bis (plutôt que 4) parce que les directives 2008/57/CE<sup>53</sup> et 2008/110/CE<sup>54</sup>, de même que le règlement 2008/1335/CE<sup>55</sup>, visent à modifier les dispositions du deuxième paquet ferroviaire (Godet, 2009).

Ainsi la directive 2008/57/CE réalise-t-elle la fusion des directives sur l'interopérabilité 96/48/CE (système à grande vitesse) et 2001/16/CE (système conventionnel) (déjà modifiées par la directive 2004/50/CE) et étend leurs dispositions à l'ensemble du réseau communautaire. Elle organise un système de « *cross acceptance* » pour les règles nationales de sécurité. Un sous-système certifié dans un pays au regard d'une règle classée comme commune à deux ou plusieurs Etats membres ne doit plus être certifié au regard de cette règle par les autorités de sécurité des autres Etats ; seul le respect des règles classées comme différentes doit encore être certifié. En attendant l'élaboration de STI pour tous les sous-systèmes structurels de tous les réseaux communautaires, cette méthode permet de gagner du temps. La directive organise également l'autorisation de « types » pour le matériel roulant. « La rédaction des directives interopérabilité jusqu'alors en vigueur pouvait permettre à un Etat membre d'exiger une procédure d'autorisation complète pour chaque véhicule ». [...] L'autorisation de type, tant qu'elle est valable, permet à tout moment [...] de produire de nouveaux véhicules de ce type et de les faire autoriser sur la seule preuve de conformité au type ». Cette formule consacre l'usage qui prévalait jusque-là (Godet, 2009, pp. 40-41). La directive redistribue également les responsabilités de l'Agence ferroviaire européenne et des Autorité de sécurité nationales en ce qui concerne les registres d'autorisation et d'immatriculation de l'infrastructure et des matériels roulants. Enfin, elle apporte quelques modifications aux possibilités de dérogation transitoire pour l'application des STI (*fonction de régulation 8*).

La directive 2008/110/CE complète la directive 2004/49/CE en organisant la désignation et la certification d'une Entité en Charge de la Maintenance (ECM) des véhicules ferroviaire. La désignation des ECM est obligatoire pour les véhicules ferroviaires. Leur certification est obligatoire en ce qui concerne les ECM des wagons et facultative en ce qui concerne les ECM des autres véhicules<sup>56</sup>. Les Etats membres ont le choix de confier la certification des ECM soit à leur Agence de sécurité nationale, soit à des organismes notifiés par leurs autorités publiques (Godet, 2009) (*fonctions de régulation 1 et 2*).

Finalement, le règlement 2008/1335/CE apporte quelques changements au fonctionnement de l'Agence ferroviaire européenne. Ses concepteurs ont également profité de

<sup>53</sup> Directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 2008, relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté (refonte).

<sup>54</sup> Directive 2008/110/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, modifiant la directive 2004/49/CE concernant la sécurité des chemins de fer communautaires (Directive sur la sécurité des chemins de fer).

<sup>55</sup> Règlement 2008/1335/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, modifiant le règlement 2004/881/CE instituant une Agence ferroviaire européenne (règlement instituant une Agence).

<sup>56</sup> La Commission européenne devra réexaminer cette question dans un délai maximum de 10 ans après l'entrée en vigueur de la directive.

l'occasion pour ajouter une couche de normes techniques qui n'avaient pu être introduites, quelques mois plus tôt dans la directive 2008/57/CE (fusion des directives interopérabilité)<sup>57</sup>.

#### **2.2.1.7. Synthèse : Thèmes et périodes de validité de la législation européenne**

Le Tableau 11 synthétise la présentation chronologique des dispositifs législatifs européens en les regroupant par thème de régulation et en spécifiant, pour chacun d'entre eux, leur période de validité.

---

<sup>57</sup> Du point de vue de l'action publique, il peut être intéressant de mettre en évidence (Godet, 2009) le renouvellement récurrent du personnel au sein de l'Agence ferroviaire européenne qu'organisent les directives 2004/881/CE et 2008/1335/CE en imposant des contrats de travail à durée déterminée de 4 ans. L'idée de la formule est notamment de promouvoir la diffusion de l'expertise créée au sein de l'Agence dans les différents Etats membres. Son inconvénient potentiel est de limiter son efficacité.

En février 2009, le règlement 2009/169/CE abroge, re-codifie et précise les dispositions du règlement 68/1017/CEE (interdiction des cartels dans le secteur des transports), modifié à plusieurs reprises.

**Tableau 11 : Thèmes de régulation et validité de la législation européenne dans le secteur ferroviaire**

Année	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
<b>Législation</b>												
<b>CONCURRENCE</b>												
65/271/CEE					31/12/1972							
68/1017/CEE											24/03/2009	
2009/169/CE												
<b>OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC</b>												
69/1191/CEE											02/12/2012	
91/1893/CEE											02/12/2012	
70/1107/CEE											03/12/2009	
2007/1370/CE												
<b>SECURITE</b>												
95/18/CE											29/04/2004	
2001/12/CE <sup>58</sup>												
2001/14/CE <sup>59</sup>											29/04/2004	
2004/49/CE												
2007/59/CE												
2008/110/CE												
<b>REPARTITION ET TARIFICATION DES CAPACITES</b>												
95/19/CE											14/03/2001	
2001/14/CE <sup>60</sup>												
2007/58/CE												
<b>ENTREPRISES FERROVIAIRES (NOTAMMENT COMPTABILITE)</b>												
69/1192/CEE												
70/1108/CEE												
75/327/CEE											01/01/1993	
77/2830/CEE											14/03/2001	
78/2183/CEE											14/03/2001	
1982/529/CE											14/03/2001	
91/440/CEE												
2001/12/CE												
<b>DROITS D'ACCES ET DE TRANSIT</b>												
91/440/CEE												
2001/12/CE												
2007/58/CE												
<b>LICENCE D'ENTREPRISE FERROVIAIRE</b>												
95/18/CE												
2001/13/CE												
<b>INTEROPERABILITE</b>												
96/48/CE											18/07/2010	
2001/16/CE											18/07/2010	
2004/50/CE											18/07/2010	
2008/57/CE												
<b>AGENCE FERROVIAIRE EUROPEENNE</b>												
2004/881/CE												
2008/1335/CE												
<b>DROITS ET OBLIGATIONS DES VOYAGEURS</b>												
2007/1371/CE												

Remarque : Les dispositifs législatifs encore en vigueur apparaissent en caractères gras. La date de fin de validité des dispositifs qui ne sont plus en vigueur est mentionnée pour chacun d'entre eux.

<sup>58</sup> Uniquement pour ce qui concerne la sécurité.

<sup>59</sup> Uniquement pour ce qui concerne la sécurité.

<sup>60</sup> Pour ce qui concerne la répartition et la tarification des capacités d'infrastructure.

## 2.2.2. Analyse des principaux impacts de la législation européenne

Sur base de la présentation chronologique des dispositifs ferroviaires européens dans le secteur ferroviaire, on peut d'abord tenter, en quelques traits, d'esquisser le régime institutionnel promu à ce niveau d'action publique. La seconde dimension d'un régime institutionnel est celle des droits de propriété, qui sera elle aussi analysée. Quelques conclusions seront ensuite tirées de cette analyse en ce qui concerne l'impact du régime européen sur les neuf fonctions de régulation et la configuration des acteurs dans le secteur ferroviaire (grands traits de l'évolution et législation en vigueur aujourd'hui).

### 2.2.2.1. Impacts sur les politiques publiques dans le secteur ferroviaire

Il convient de distinguer trois phases dans le développement du *policy design* européen pour le secteur ferroviaire. Entre 1964 et 1990 (première phase), les chemins de fer tombent sous le coup de la politique européenne globale des transports. L'objectif de celle-ci est d'organiser la concurrence dans les transports, avec un accent sur la concurrence intermodale ; on se soucie de placer les différents modes de transport sur un pied d'égalité. Dans les années 1960, le soutien financier accordé par les Etats membres au secteur ferroviaire est très important (relativement aux autres modes de transport) et les entreprises ferroviaires sont très endettées. Dans ces conditions, il s'agit de mettre progressivement fin aux privilèges financiers accordés au secteur ferroviaire (encadrement des prestations de service public, de la comptabilité et de la gestion). Deux groupes d'acteurs sont les cibles de cette politique. Les entreprises ferroviaires constituent le premier groupe. Elles sont priées de se soumettre aux exigences européennes en matière de comptabilité et de programmes d'activités. Les Etats membres (deuxième groupe), quant à eux, sont tenus de laisser aux entreprises ferroviaires la liberté de gestion et d'administration qui s'indiquent, dans le cadre de leur politique des transports, et de décliner les aides accordées aux entreprises ferroviaires dans les termes d'obligations de service public, d'aides autorisées (par ex., recherche et développement) ou de subventions d'équilibre, appelées à disparaître lorsque la situation financière des entreprises ferroviaires sera assainie.

La seconde phase de *policy design* court de 1991 à 1994. Comme nous l'avons écrit ci-dessus, l'adoption de la directive 91/440/CEE marque le début d'une politique spécifique au secteur ferroviaire. Pour cette phase, la formulation d'un objectif précis et unique de politique publique paraît hasardeuse. Il faut plutôt situer l'intention de l'action publique à l'intersection entre trois préoccupations. La première est de poursuivre l'effort investi durant la première phase concernant la concurrence intermodale et l'assainissement de la situation financière des entreprises ferroviaires<sup>61</sup>. La seconde consiste à préparer le secteur à la libéralisation des services qui y sont prestés. En effet, comment voir autrement que sous cet angle la nouvelle exigence imposée aux entreprises ferroviaires de séparer les comptes afférant à la gestion de l'infrastructure et les comptes relatifs à l'exploitation des différents services de transports et d'interdire le financement croisé de ces différentes activités ? Cette mesure permet de traiter de

---

<sup>61</sup> Par exemple, l'adoption du règlement 91/1893/CEE (subordination de la prestation de missions de service public à la conclusion de contrats) s'inscrit dans cette ligne.

manière comparable – et donc, éventuellement, équitable – toutes entreprises ferroviaires exploitant des services de transport, y compris celle qui est aussi responsable de la gestion de l'infrastructure (c'est-à-dire les opérateurs publics dans chaque Etat membre, jusqu'ici en situation de monopole). Il faut d'ailleurs remarquer que, pour la première fois, le monopole d'accès et de transit aux réseaux de chemins de fer est explicitement limité (au profit d'une catégorie certes très limitée d'entreprises ferroviaires ou de groupement internationaux ; mais le principe est acquis). Dans le même ordre d'idée, il faut aussi remarquer que, pour la première fois, la législation européenne, par le biais d'une *directive*, s'adresse à toutes les entreprises ferroviaires et groupement internationaux existants... ou à créer<sup>62</sup>. Néanmoins, il n'est pas encore possible de parler de libéralisation : étant donné la réalité du secteur (au plan des acteurs, de l'interconnexion entre réseaux nationaux, etc.), les concepteurs de la directive 91/440/CEE ne pouvaient imaginer appeler ainsi des entreprises ferroviaires à se faire la concurrence pour les mêmes services sur les mêmes lignes ; ce cas de figure n'est pas envisagé par la directive (qui ne prévoit pas de procédure de répartition des sillons, par exemple). Dans ce sens, il est peut-être également opportun de rapprocher ces dispositions de la troisième préoccupation d'alors : le développement des liaisons internationales à grande vitesse et de transport combiné, qui sont les principaux services visés par l'ouverture des droits d'accès et de transit dans la directive 91/440/CEE. Les entreprises ferroviaires existantes (monopoles publics nationaux) et les Etats sont toujours les groupes cibles de l'action publique, auxquels il convient d'ajouter tout nouvel opérateur potentiel exploitant les services pour lesquels la directive ouvre l'accès et le transit.

Durant la troisième phase, l'action publique a pour objectif la libéralisation du secteur ferroviaire. Les directives 95/18/CE et 95/19/CE sont essentielles à cet égard. Même si elles n'accordent pas de droit d'accès/transit sur le réseau à des catégories supplémentaires d'entreprises ferroviaires, elles posent les fondations institutionnelles et organisationnelles nécessaires à l'organisation de la concurrence sur le marché<sup>63</sup> : instance et procédure de répartition et de tarification de l'infrastructure, ainsi que conditions d'accès au réseau en matière commerciale et de sécurité. L'arrangement politico-administratif est matérialisé par des instruments de politique publique, y compris certificat de sécurité, licence d'entreprise ferroviaire et redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. L'Etat ne peut plus être considéré comme un groupe cible de l'action publique. Il n'a plus à changer de comportement (par exemple, cesser d'accorder un soutien financier non conditionné aux entreprises ferroviaires, comme cela était visé explicitement durant les deux phases précédentes). Tout au plus est-il un acteur de mise en œuvre qui doit définir de nouvelles attitudes dans le cadre institutionnel ainsi créé (par exemple, déterminer la part que prendront les redevances d'utilisation versées par les entreprises ferroviaires et celle des contributions directes de l'Etat

---

<sup>62</sup> Nous l'avons déjà indiqué (note de base de page n°18) : auparavant, les décisions et règlements citaient nommément les Etats – c'est-à-dire tous les Etats membres – ou les entreprises ferroviaires – c'est-à-dire tous les opérateurs publics historiques de chaque Etat – visés par leurs dispositions ; ces dispositifs excluaient ainsi *de facto* l'hypothèse de nouveaux entrants).

<sup>63</sup> La concurrence sur le marché donne l'opportunité à des entreprises (ferroviaires) de concourir pour le droit d'user de sillons au même moment et sur la même ligne. « Cette concurrence est visible pour le consommateur qui a le choix entre plusieurs opérateurs ». La concurrence pour le marché propose, quant à elle, aux entreprises ferroviaires de concourir pour le monopole d'exploitation d'une partie ou de l'entièreté d'un réseau durant une période définie (système des concessions). Le propriétaire formel du réseau a le choix, mais pas le consommateur (Haenel, 2009, p. 11). Les deux types de concurrence ne sont pas exclusifs (Haenen, 2009, p. 11) bien que, dans sa politique de libéralisation du secteur ferroviaire, l'Europe a clairement opté pour le premier (exclusivement).

dans l'équilibre financier du gestionnaire de l'infrastructure). Les véritables cibles de l'action publique européenne sont les entreprises ferroviaires, existantes et à venir. En substance, la directive 96/48/CE et les paquets ferroviaires successifs ont pour objet d'approfondir la libéralisation en octroyant des droits d'accès et de transit à de nouvelles catégories d'entreprises ferroviaires. Cet approfondissement suscite et dépend du développement de l'interopérabilité du matériel roulant et de l'infrastructure ferroviaire des différents Etats membres, ainsi que de l'harmonisation des conditions de sécurité pour l'exploitation du réseau. L'approfondissement de la libéralisation est également tributaire des freins imposés par les Etats membres au nom de leur santé budgétaire et de la situation financière de leur opérateur public historique respectif. Par ailleurs, les paquets ferroviaires sont également l'occasion d'un renforcement progressif de l'arrangement politico-administratif (par exemple, nature, nombre et degré d'indépendance des différents organismes de mise en œuvre de l'action publique), basé sur le retour d'expérience dans les services libéralisés antérieurement<sup>64</sup>.

En guise de conclusion, on peut souligner le caractère cumulatif des objectifs nourris par l'action publique européenne dans le secteur ferroviaire. Aujourd'hui (3<sup>ème</sup> phase), l'assainissement financier des entreprises ferroviaires publiques historiques (1<sup>ère</sup> phase), de même que les objectifs de la directive 91/440/CEE (2<sup>ème</sup> phase), restent des objectifs poursuivis par l'Union européenne. Concernant l'impact du *policy design* européen sur le régime institutionnel belge dans le secteur ferroviaire, le caractère obligatoire des décisions, des règlements et des directives européennes devra chaque fois être nuancé. D'une part, les délais de transposition peuvent être plus ou moins longs. Par ailleurs, le degré de mise en œuvre des dispositions plus ou moins générales contenues dans les dispositifs législatifs européens est parfois tributaire de l'histoire du secteur en Belgique, ainsi que des objectifs de politique publique nourris au niveau national.

### **2.2.2.2. Impacts sur les droits de propriété dans le secteur ferroviaire**

L'impact de l'action publique européenne sur les droits de propriété dans le secteur ferroviaire des Etats membres est plus subtil, indirect et progressif que celui du *policy design*. Avant tout, il convient de souligner l'absence, dans les dispositions législatives européennes, de toute mesure réglementant directement les droits de propriété formelle sur l'infrastructure ferroviaire dans les Etats membres (pas de régulation *par* les droits de propriété formelle)<sup>65</sup>.

L'évolution des droits de disposition sur l'infrastructure ferroviaire résulte des exigences européennes en matière de gestion de l'infrastructure ferroviaire (pas de régulation *par* les droits de disposition), souvent au bénéfice de l'entité désignée responsable de cette mission (mais pas seulement). Ces exigences sont nées avec la directive 91/440/CEE et ont connu un renforcement progressif depuis lors. Elles limitent les droits de disposition des Etats

<sup>64</sup> D'aucuns opposeront à cette analyse celle qui fait débiter la phase de libéralisation du secteur ferroviaire en 1996, avec le livre blanc de la Commission européenne sur les chemins de fer communautaires, parce que celui-ci énonce les principes, la philosophie qui président au processus. D'autres retiendront 2001 parce que le premier paquet ferroviaire est le premier qui ouvre concrètement la concurrence dans le secteur des chemins de fer. Par souci de cohérence et parce que cela fait sens, nous nous en tenons à notre approche par les règles, lesquelles permettent d'identifier le début du processus de manière claire à partir de 1995.

<sup>65</sup> Et pour cause : l'article 295 du Traité instituant la Communauté européenne l'interdit.

membres. Les exigences européennes limitent également les droits de disposition des entreprises ferroviaires – et plus particulièrement des opérateurs publics historiques – sur l’infrastructure ferroviaire. Par exemple, là où un acteur à la fois gestionnaire et opérateur, en situation de monopole, pouvait auparavant entretenir le flou quant aux activités qu’il prestait au titre de la gestion (service public) et au titre de l’exploitation (activité commerciale), ce flou est aujourd’hui plus difficile à maintenir parce que lesdites activités doivent être confiées à des entités indépendantes. Néanmoins, tous les droits de disposition ne sont pas pour autant passés au gestionnaire de l’infrastructure. Par exemple, les investissements de construction ou de valorisation de l’infrastructure (les grands projets) relèvent encore très clairement de décisions des autorités publiques. En Belgique, ces évolutions des droits de disposition ne sont pas non plus restées sans conséquence sur la propriété formelle de l’infrastructure ferroviaire, laquelle est progressivement passée de l’Etat au gestionnaire de l’infrastructure.

En revanche, les droits d’usage sont directement visés par la législation européenne, qui se sert de ce levier pour réguler le rythme d’ouverture du secteur à la concurrence (régulation *par* les droits d’usage). On rappellera ici de manière synthétique l’ouverture progressive des droits d’accès et transit au réseau communautaire pour l’exploitation de services de transport. Ces droits sont subordonnés au respect de conditions commerciales et de sécurité dont nous avons déjà présenté l’évolution parallèle *supra* :

- La directive 91/440/CEE ouvre au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1993 le droit d’accès et de transit pour l’exploitation de services de transport combiné ; pour la même date, elle ouvre également aux groupements internationaux d’entreprises ferroviaires prestant des services de transport international de marchandises le droit d’accès dans les Etats dont font partie les entreprises du groupement, ainsi que le droit de transit dans tous les Etats membres ;
- La directive 2001/12/CE ouvre au plus tard le 15 mars 2003 aux entreprises ferroviaires le droit d’accès complet au réseau transeuropéen de fret ferroviaire, pour l’exploitation de services de transport international de marchandises ;
- La directive 2004/51/CE ouvre au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2006 aux entreprises ferroviaires le droit d’accès complet à l’ensemble du réseau communautaire pour l’exploitation de services de transport international de marchandises ; elle ouvre au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2007 aux entreprises ferroviaires le droit d’accès complet à l’ensemble du réseau communautaire pour l’exploitation de tout type de transport de marchandises ;
- La directive 2007/58/CE ouvre au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2010 aux entreprises ferroviaires le droit d’accès complet à l’ensemble du réseau communautaire pour l’exploitation de services de transport international de voyageurs (y compris aux fins de cabotage<sup>66</sup>) ;
- Le trafic national de voyageurs n’est pas (encore ?) visé par la législation européenne en la matière<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> L’article 8 de la directive 2007/58/CE définit le cabotage comme le service de prendre et de déposer des voyageurs dans des gares d’un même Etat membre situées sur le trajet international.

<sup>67</sup> « La version initiale [de la directive 2007/58/CE] prévoyait une libéralisation du trafic international en 2012 et du trafic national en 2015. Le parlement européen avait tout d’abord souhaité avancer les deux dates respectivement à 2008 et 2012, puis avait adopté un amendement avançant la date d’ouverture du trafic international voyageurs à 2010 et repoussant celle du trafic domestique à 2017. Le texte final, adopté par le Parlement européen et le Conseil,

A ces droits d'usage commercial du réseau communautaire doivent être ajoutés les droits d'usage du gestionnaire de l'infrastructure, lesquels sont également subordonnés à des conditions de sécurité. Ces droits d'usage ne sont pas directement visés par la législation européenne ; ils ne représentent pas un levier de régulation et leur évolution résulte de celle des politiques publiques. L'ouverture graduelle de l'accès au réseau ferroviaire peut avoir une influence subtile sur les droits de disposition détenus par le gestionnaire de l'infrastructure. Par exemple, des instruments (analyse de capacité, plan de renforcement) sont progressivement prescrits par la législation européenne pour imposer des investissements là où le marché ferroviaire donne naissance à des situations de saturation, ce qui relève de l'amélioration du bien considéré.

### **2.2.2.3. Impacts sur les huit fonctions de régulation**

L'impact des règles européennes successives sur les huit fonctions de régulation du secteur ferroviaire a déjà été identifié comme telle dans la Sous-section 2.2.1. Dans cette Sous-section, ces impacts sont mis en perspective diachronique, de manière synthétique.

#### Fonction de régulation 1 – Gestion physique et exploitation du réseau

A partir des années 1960, l'Europe limite la liberté des entreprises ferroviaires publiques historiques en la matière en encadrant progressivement les aides accordées à celles-ci par les Etats. Mais, parallèlement, elle leur garantit une certaine indépendance de gestion, de direction, de contrôle interne, etc. L'indépendance (comptable au minimum) de gestion de l'infrastructure est consacrée par la directive 91/440/CEE. A partir de là, l'entité désormais désignée comme gestionnaire de l'infrastructure se voit confier une sorte de compétence résiduaire par la législation européenne ; nonobstant certaines fonctions de contrôle et de certification progressivement confiées de manière explicite à d'autres organismes, cette compétence résiduaire reste néanmoins très étendue. Parmi les règles européennes en vigueur à ce jour, les directives 2001/12/CE, 2001/14/CE, 2004/49/CE, 2007/58/CE, 2007/59/CE et 2008/110/CE et les règlements 2004/881/CE et 2008/1335/CE ont un impact particulièrement important sur la première fonction de régulation du secteur ferroviaire des Etats membres.

Le financement de la gestion physique du réseau relève d'un équilibre entre la contribution de l'Etat, c'est-à-dire l'ensemble des contribuables de chaque Etat membre, et la contribution des consommateurs de services de transport, via leur titre (voyageurs) ou leur contrat (marchandises) de transport. Durant les deux premières phases de *policy design* mises en évidence *supra*, la volonté affichée par les autorités européennes d'assainir la situation financière des opérateurs publics historiques dans chaque Etat membre, de clarifier leurs relations avec les Etats et de garantir les conditions de concurrence dans le secteur traduisent leur préoccupation quant au fonctionnement – jugé inefficace – desdits opérateurs. Il s'agit, d'un côté, de limiter la propension de l'entreprise nationale à absorber des soutiens financiers

publics non conditionnés et, de l'autre, de limiter la possibilité pour l'entreprise de profiter de sa position monopolistique en fixant des tarifs de transport trop élevés<sup>68</sup>. Mais, en aucun cas, la législation européenne ne régule-t-elle directement la répartition ou même le montant des coûts de construction ou d'entretien de l'infrastructure (par exemple, en prescrivant des tarifs de transport obligatoires ou maximums).

A partir de la troisième phase du *policy design*, la configuration des acteurs se complexifie. Les consommateurs de services de transport paient aux entreprises ferroviaires les prestations dont ils bénéficient. Celles-ci reversent une part de leurs recettes au gestionnaire de l'infrastructure, notamment sous la forme de redevances d'utilisation de l'infrastructure. L'Etat continue à apporter, en pratique, une contribution majeure au financement en équilibrant les comptes du gestionnaire de l'infrastructure avec des fonds publics, notamment pour financer les grands projets d'investissements. Par rapport à la situation actuelle, deux évolutions sont envisagées. D'une part, dans certaines conditions, à partir de 2001 (directive 2001/14/CE), l'Etat est susceptible d'exiger du gestionnaire de l'infrastructure qu'il équilibre ses comptes sur la seule base des recettes tirées des redevances d'utilisation et d'autres activités commerciales éventuelles<sup>69</sup>. D'autre part, il faut relever que l'ouverture progressive des droits d'accès et de transit à l'infrastructure ferroviaire s'accompagne de la création potentielle d'entreprises ferroviaires partiellement ou entièrement privées. De nouveaux acteurs – privés – peuvent donc participer à l'investissement dans l'infrastructure ferroviaire (les entreprises ferroviaires dont ils détiennent du capital versent des redevances d'utilisation au gestionnaire de l'infrastructure). Mais ces investisseurs doivent être rémunérés : les consommateurs des services ferroviaires proposés par ces entreprises ferroviaires rémunèrent leurs propriétaires via leur titre (voyageurs) ou leur contrat (marchandises) de transport.

### Fonction de régulation 2 – Conditions d'accès et d'usage du réseau

Nous avons décrit exhaustivement l'évolution des droits d'accès et de transit sur le réseau communautaire en fonction des types de services exploités ou pour les besoins de gestion de l'infrastructure (cf. 3.2.2.2.). Nous avons également fait état de l'évolution des conditions imposées en matière commerciale et professionnelle (licences), ainsi que de sécurité (certificats et agréments, autorisations de mise en service, etc.) auxquelles est subordonnée l'utilisation du réseau (cf. 3.2.1.). Tel est l'impact de la régulation européenne sur la seconde fonction de régulation. Parmi les règles européennes en vigueur à ce jour, cet impact trouve

---

<sup>68</sup> Par là, il s'agit aussi d'agir sur le fonctionnement-même des entreprises ferroviaires, ce qui n'est pas l'objet de la neuvième fonction de régulation.

<sup>69</sup> En pratique, cela signifierait que les consommateurs supporteraient seuls les coûts de financement de l'infrastructure avec l'aide du profit tiré des activités commerciales du gestionnaire de l'infrastructure. Mais les conditions fixées sont telles qu'il est peu probable de voir ce cas de figure prendre forme dans la réalité. « Les États membres définissent les conditions appropriées, comprenant, le cas échéant, des paiements ex ante, pour que les comptes du gestionnaire de l'infrastructure, dans des conditions normales d'activité et par rapport à une période raisonnable, présentent au moins un équilibre entre, d'une part, les recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure, les excédents dégagés d'autres activités commerciales et le financement par l'État et, d'autre part, les dépenses d'infrastructure. Sans préjudice d'un objectif éventuel, à long terme, de couverture par l'utilisateur des coûts d'infrastructure pour tous les modes de transport sur la base d'une concurrence intermodale équitable et non discriminatoire, lorsque le transport ferroviaire est en mesure de concurrencer d'autres modes, un État membre peut exiger [...] du gestionnaire de l'infrastructure qu'il équilibre ses comptes sans apport financier de l'État » (directive 2001/14/CE).

son fondement légal dans les directives 91/440/CEE, 95/18/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE et 2007/58/CE.

### Fonction de régulation 3 – Statut légal des opérateurs

Les dispositions législatives européennes ne définissent pas *stricto sensu* le statut légal – par exemple, public ou privé – des entreprises ferroviaires. Ils sont néanmoins soumis à des obligations relatives à leur comptabilité et, plus largement, à leur gestion interne. Celles-ci visent notamment à clarifier que les opérateurs ne réalisent pas de financement croisé interdit entre leurs activités (par exemple, entre activités de gestion de l'infrastructure et activités de prestations de services de transport). A ce titre, parmi les règles européennes en vigueur à ce jour, les règlements 69/1192/CE et 70/1108/CEE, ainsi que les directives 91/440/CEE et 2001/12/CE ont un impact particulièrement important sur la troisième fonction de régulation du secteur ferroviaire des Etats membres.

### Fonction de régulation 4 – Règles de compétition entre les opérateurs

Le règlement 2009/169/CE fixe les règles générales de concurrence dans le secteur (par exemple, l'interdiction des cartels). En ce qui concerne les services de transport ferroviaire libéralisés, la quatrième fonction renvoie également aux procédures de répartition et de tarification des capacités de l'infrastructure. Elles font partie de ces compétences pour lesquelles des responsabilités juridictionnelles, de contrôle et de certification ont été progressivement confiées à des organismes indépendants particuliers, en vue d'encadrer leur exécution par le gestionnaire de l'infrastructure. A ce titre, les directives 2001/14/CE et 2007/58/CE ont un impact important sur la quatrième fonction de régulation dans le secteur ferroviaire des Etats membres.

### Fonction de régulation 5 – Définition des obligations de service public

En la matière, on rappellera l'adoption, en 1969, du règlement 69/1191/CEE. Celui-ci s'inscrit dans le contexte du renforcement de la clarification et de l'encadrement du soutien financier des Etats membres aux entreprises ferroviaires publiques historiques. Le règlement 91/1893/CEE subordonne la prestation de missions de services publics en échange de compensations financières à la conclusion d'un « contrat de service public ». Quant au règlement 2007/1370/CE, il précise le contenu et les modalités de passation des contrats de service public, en clarifiant notamment jusque dans quelles circonstances la concurrence doit prévaloir dans la prestation de services de transport, ainsi que les conditions à observer pour autoriser un Etat à compenser la prestation de missions de service public.

### Fonction de régulation 6 – Arbitrage des rivalités d'usage et des conflits

La directive 95/19/CE qui, pour la première fois, organise les procédures de répartition et de tarification des capacités de l'infrastructure ferroviaire, impose la désignation d'un organisme indépendant chargé de recevoir les plaintes en la matière. La compétence de recours

à cet organisme est élargie à toute question liée à la concurrence, à la non-discrimination et à l'équité de traitement par la directive 2001/12/CE. Les procédures sont précisées. La directive 2007/1371/CE impose des droits et devoirs aux usagers finaux de services de transports et, *a fortiori*, aux opérateurs de transports également. Elle organise les voies de recours en cas de conflit entre usagers finaux et opérateurs de transport à cet égard.

#### Fonction de régulation 7 – Conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques

Dans la législation européenne, ces droits sont régis à partir de 2001, avec la directive 2001/14/CE : toute entreprise ferroviaire peut prétendre à ce que le gestionnaire de l'infrastructure lui fournisse un ensemble de « prestations minimales »<sup>70</sup> et lui donne accès par le réseau à certaines « infrastructures de services » (notamment l'utilisation du système d'alimentation électrique pour le courant de traction ou bien les infrastructures d'approvisionnement en combustible<sup>71</sup>). Le gestionnaire ne peut décliner une demande que s'il existe d'autres options viables aux conditions du marché. Si le gestionnaire de l'infrastructure fournit l'une ou l'autre « prestation complémentaire » (notamment le courant de traction, le préchauffage des voitures, la fourniture du combustible, les services de manœuvre et tous les autres services aux installations d'accès<sup>72</sup>), il doit la fournir à toute entreprise ferroviaire qui en fait la demande. Les entreprises ferroviaires peuvent demander en sus au gestionnaire de l'infrastructure ou à d'autres fournisseurs un ensemble de « prestations connexes »<sup>73</sup>, que le gestionnaire n'est pas tenu de fournir. A ce jour, la directive 2001/14/CE reste le texte européen de référence pour le règlement de la fonction de régulation 7 dans les Etats membres.

#### Fonction de régulation 8 – Interconnexion aux autres réseaux

Cette fonction est régie par les directives relatives à l'interopérabilité. En synthèse, l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse est organisée par la directive 96/48/CE et celle du système ferroviaire transeuropéen conventionnel par la directive 2001/16/CE. Des clarifications sont apportées à chacune d'entre elles par la directive 2004/50/CE. Finalement, la directive 2008/57/CE fusionne les deux directives initiales en y apportant, elle aussi quelques clarifications.

---

<sup>70</sup> Les prestations minimales comprennent : le traitement des demandes de capacités de l'infrastructure; le droit d'utiliser les capacités accordées; l'utilisation des branchements et aiguilles du réseau; la régulation de la circulation des trains comprenant la signalisation, la régulation, le dispatching, ainsi que la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains; toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités ont été accordées.

<sup>71</sup> L'accès par le réseau aux infrastructures de services et les services fournis comprennent également : les gares de voyageurs, leurs bâtiments et les autres infrastructures; les terminaux de marchandises; les gares de triage; les gares de formation; les gares de remisage; les centres d'entretien et les autres infrastructures techniques.

<sup>72</sup> Les prestations complémentaires comprennent également la mise à disposition de contrats sur mesure pour : le contrôle du transport de marchandises dangereuses ; l'assistance à la circulation de convois spéciaux.

<sup>73</sup> Les prestations connexes peuvent comprendre : l'accès au réseau de télécommunications; la fourniture d'informations complémentaires; le contrôle technique du matériel roulant.

### Synthèse – Législation européenne en vigueur impactant les fonctions de régulation dans le secteur ferroviaire des Etats membres

En guise de synthèse, le Tableau 12 énumère la liste des règles européenne aujourd’hui en vigueur qui ont un impact essentiel sur chaque fonction de régulation dans le secteur ferroviaire des Etats membre.

**Tableau 12 : Règles européennes en vigueur ayant un impact essentiel sur chaque fonction de régulation**

<i>Fonctions de régulation</i>	<i>Législation européenne</i>
Fonction de régulation 1 – Gestion physique et exploitation du réseau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directives 2001/12/CE, 2001/14/CE, 2004/49/CE, 2007/58/CE, 2007/59/CE et 2008/110/CE</li> <li>• Règlements 2004/881/CE et 2008/1335/CE</li> </ul>
Fonction de régulation 2 – Conditions d’accès et d’usage du réseau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directives 91/440/CEE, 95/18/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE et 2007/58/CE</li> </ul>
Fonction de régulation 3 – Statut légal des opérateurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directives 91/440/CEE et 2001/12/CE</li> <li>• Règlements 69/1192/CE et 70/1108/CEE</li> </ul>
Fonction de régulation 4 – Règles de compétition entre les opérateurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directives 2001/14/CE et 2007/58/CE</li> <li>• Règlement 2009/169/CE</li> </ul>
Fonction de régulation 5 – Définition des obligations de service public	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlements 69/1191/CEE, 91/1893/CEE et 2007/1370/CE</li> </ul>
Fonction de régulation 6 – Arbitrage des rivalités d’usage et des conflits	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directives 95/19/CE, 2001/12/CE et 2007/1371/CE</li> </ul>
Fonction de régulation 7 – Conditions d’accès aux ressources naturelles et énergétiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directive 2001/14/CE</li> </ul>
Fonction de régulation 8 – Interconnexion aux autres réseaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directive 2008/57/CE</li> </ul>

#### **2.2.2.4. Impacts sur la configuration des acteurs**

Progressivement, la législation européenne impose de confier à des organismes désignés, dans chaque Etat membre, la responsabilité de certaines compétences. Sans jamais prescrire le statut de ces organismes, elle précise les conditions d’indépendance comptable et de gestion que ces organismes sont tenus d’observer.

En 1991, la directive 91/440/CEE impose la séparation comptable, facultativement structurelle, entre la gestion de l’infrastructure et l’exploitation de services de transport.

En 1995, les directives 95/18/CE et 95/19/CE invitent à définir, dans chaque Etat membre, le ou les organismes chargés prendre les décisions en matière de licence ferroviaire, de répartition des capacités de l’infrastructure, de calcul et de perception des redevances d’utilisation de l’infrastructure et de certification en matière de sécurité. Il s’agit également de désigner l’instance indépendante pour recevoir et instruire les recours en matière de répartition de l’infrastructure et de perception des redevances.

A partir de 1996, l'Association Européenne pour l'Interopérabilité Ferroviaire (AEIF) est chargée de superviser la mise au point des Spécification Techniques d'Interopérabilité (STI) (directive 96/48/CE).

En 2001, un « organisme de contrôle » reçoit la compétence de contrôle et celle de recevoir les recours concernant les systèmes de répartition et de tarification et leur application, le document de référence du réseau, la certification en matière de sécurité, ainsi que le respect des obligations de service public. Celui-ci ne peut fournir lui-même des services de transport ferroviaire et doit être indépendant de toute entité ou entreprise ferroviaire fournissant de tels services (directive 2001/14/CE). Il doit en aller de même pour l'organisme chargé de prendre les décisions en matière de licences ferroviaires (directive 2001/13/CE). Un organisme chargé de mener des enquêtes en cas d'accident ferroviaire doit en outre être désigné. Les mêmes conditions d'indépendance doivent être observées en ce qui le concerne (directive 2001/12/CE).

A partir de 2004, les Etats membres doivent confier à une « Autorité de sécurité nationale » les compétences exécutive, de contrôle et de certification en matière de sécurité : certificat (pour les entreprises ferroviaires) et agrément (pour le gestionnaire de l'infrastructure) de sécurité, certification et autorisation de mise en service des sous-systèmes et application du cadre réglementaire national de sécurité. Elle est également responsable du registre national du matériel roulant. De nouvelles conditions d'indépendance sont imposées à l'organisme d'enquête, qui doit désormais être indépendant de toute partie prenante dans le secteur (directive 2004/46/CE). Les compétences de l'Association Européenne pour l'Interopérabilité Ferroviaire (AEIF) sont transférées à l'Agence ferroviaire européenne nouvellement créée (par le règlement 2004/881/CE). De surcroît, on lui confie des missions d'expertise, d'avis et de recommandations, ainsi que la responsabilité de rendre publics une série de documents de référence (licences, certificats de sécurité, rapport d'enquête suite aux accidents et règles nationales de sécurité, ou tout autre document utile) (directive 2004/50/CE). L'AEIF disparaît *de facto*.

Enfin, en 2007, la directive 2007/59/CE organise la formation des conducteurs de train. Elle définit par là le profil des entités se proposant de fournir ces services de formation. L'autorité de sécurité nationale est responsable de toutes les compétences de contrôle, d'examen (des conducteurs) et de certification (des services de formation). « Tout organe de recours indépendant » peut recevoir les plaintes des parties prenantes en la matière.



### 3. Analyse diachronique du régime institutionnel régulant le secteur ferroviaire belge

Ce Chapitre identifie, depuis l'apparition du train en Belgique dans les années 1830, cinq phases distinctes de régime institutionnel dans le secteur, au niveau national : la création du réseau national (1832-1872), la reprise en mains de l'exploitation et de la propriété par l'Etat (1873-1926), l'autonomisation de la compagnie nationale (1926-1979), la rationalisation et la relance des chemins de fer (1980-1996) et la libéralisation des chemins de fer belges (1997-...). L'influence de la législation européenne va croissante au fil de ces phases. Il est utile de préciser que la spécification des trois premières phases s'appuie sur le recensement, la lecture et l'analyse des lois qui ont été adoptées durant la période qu'elles couvrent. Pour les deux dernières phases, il est apparu pertinent de compléter l'analyse par celle des arrêtés royaux, notamment parce qu'une loi de 1969<sup>74</sup> confie au Roi de prendre, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, en matière de transport par mer, par route, par chemins de fer ou par voie navigable. Or, c'est à partir du début de la quatrième phase que l'influence européenne sur régime institutionnel national devient plus significative. D'autres facteurs ont également pu donner un rôle croissant aux mesures royales dans le secteur ferroviaire, au premier rang desquels l'adoption même de la loi confiant des pouvoirs d'exécution et de transposition au Roi, en 1969.

Les Sections 3.1. à 3.5. exposent les phases du régime institutionnel en abordant la régulation issue des politiques publiques, les droits de propriété, ainsi que les impacts sur les neuf fonctions de régulation et sur la configuration des acteurs. La Section 3.6. propose un tableau de synthèse des trois dernières phases de régime institutionnel, qui nous intéressent le plus directement dans la perspective de l'étude des impacts de la libéralisation sur la durabilité de l'infrastructure et du secteur.

#### 3.1. Phase 1 : 1832-1872 – Création du réseau national

En 1830, le Royaume de Belgique naît de la révolution belge, qui consacre l'indépendance des 9 provinces méridionales du Royaume Uni des Pays Bas.

« La séparation de la Belgique des Pays-Bas durant l'été et l'automne 1830 n'est pas sans conséquences pour le transport international. Les voies navigables vers les provinces septentrionales sont coupées et le port d'Anvers est inaccessible depuis la mer. Bien que la navigation maritime soit rétablie à la fin de l'année suivante et garantie par les puissances européennes, la Belgique risque de perdre son rôle de territoire de transit. En raison de l'état de guerre persistant, l'exportation de biens industriels vers la Prusse et les Pays-Bas reste très difficile. Cette situation complexe suscite les requêtes, adressée par Anvers et Liège au Gouvernement Provisoire dès la fin de l'année 1830, pour obtenir une nouvelle liaison de transport entre Anvers et le Rhin, parcourant exclusivement le territoire belge » (Van Der Herten, 2001, p. 51).

---

<sup>74</sup> Loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable.

A l'origine, on suggère de mettre en œuvre cette liaison par chemins de fer ou bien par voie navigable. C'est la première option qui sera finalement retenue. Cette requête, avec les réponses qui lui sont apportées par les autorités publiques, marque le début du développement du « réseau ferré le plus dense du globe » (Laffut, 2001).

Entre 1832 et 1870, la préoccupation des autorités publiques belges est de créer un réseau ferré belge intégré. Les motivations de ce projet sont d'ordre socio-économique. Il s'agit de mettre l'industrie belge en mesure d'exporter ses produits vers les pays voisins et de constituer un espace économique intégré à l'échelle du pays (Laffut, 2001 ; Van Der Hertten, 2001).

Parmi les questions soulevées par ce projet national (Laffut, 2001), deux doivent retenir notre attention dans le cadre d'une approche par les régimes institutionnels. La première est de déterminer le degré et les modalités d'implication des autorités publiques dans les instruments de politique publique qu'elles mettront au point pour nourrir leur objectif. La formule finalement retenue est de laisser à l'Etat le soin de réaliser et d'exploiter le tronc principal et de confier à l'initiative privée la construction et l'exploitation des ramifications.

La seconde question soulevée par la création d'un réseau national est de savoir s'il faut privilégier les intérêts particuliers ou l'intérêt général ?

« Projet public financé par la collectivité, les chemins de fer doivent respecter certains critères d'équité et de distributivité. Au point de départ, les principaux bénéficiaires du nouveau mode de transport sont quelques industriels localisés dans des régions très précises (Anvers, Liège, Verviers). La jeune démocratie belge ne peut pas se permettre de privilégier ainsi des personnes et des localités – le Parlement le lui rappelle au besoin. Il lui faut donc respecter les exigences de l'intérêt général, ce qui lui permet d'invoquer l'intérêt public, et s'efforcer de concilier économie et démocratie. La Belgique fait ici, à propos des chemins de fer, l'apprentissage, sans précédent, d'une politique économique moderne. En confiant l'exploitation de l'ossature du réseau à l'Etat et en n'exigeant de lui aucun bénéfice, simplement la couverture des frais d'exploitation et de construction, le Gouvernement peut instaurer la pratique des bas tarifs qui, de la sorte, donne satisfaction aux industriels concernés » (Laffut, 2001, p. 69).

Là où, en ce qui concerne les lignes dorsales, des sociétés concessionnaires privées auraient tout intérêt à profiter des rentes d'un monopole sur les seules lignes rentables, « l'Etat, au contraire, trouve une compensation dans les chances diverses de plusieurs routes : le bénéfice de l'une couvrirait le déficit de l'autre » (Laffut, 2001, p. 69).

En conclusion, l'hypothèse causale posée par les autorités publiques est la suivante : si les investisseurs privés – belges ou étrangers – contribuent à ramifier le réseau ferroviaire, alors les industries belges – les mêmes ou des entreprises différentes – accroîtront leurs débouchés et l'intégration de l'espace économique belge sera réalisée. Les autorités publiques supposent par ailleurs (hypothèse d'intervention) qu'en prenant en charge la construction des lignes dorsales du réseau à naître, elles vont amorcer l'engouement des investisseurs privés pour la ramification du réseau.

### 3.1.1. Régulation issue des politiques publiques

Concrètement, les solutions portées par les dispositions légales durant cette première phase de développement du régime institutionnel sont les suivantes. La loi du 1<sup>er</sup> mai 1834<sup>75</sup> confie à l'Etat la construction de l'ossature du réseau. Concluant les discussions initiées par la requête d'une liaison de transport entre Anvers et Liège, elle prévoit l'établissement d'un réseau (et non une ou plusieurs lignes séparées) « ayant pour point central Malines, et se dirigeant à l'Est vers la frontière de Prusse par Louvain, Liège et Verviers ; au Nord par Anvers ; à l'Ouest sur Ostende par Termonde, Gand et Bruges, et au Midi sur Bruxelles et vers les frontières de France par le Hainaut ». « L'exécution sera faite à charge du trésor public et par les soins du Gouvernement » (loi du 1<sup>er</sup> mai 1834).

Concernant la ramification du réseau par les investisseurs privés, la loi du 19 juillet 1832<sup>76</sup> concernant les concessions de péages permet à l'Etat de garder un certain contrôle sur les opérations. Elle institue « un régime général qui durera onze ans et qui se caractérise par la nécessité d'une enquête préalable, une durée de concession limitée à un maximum de 90 ans, et l'attribution de celle-ci par voie d'adjudication publique » (Laffut, 2001, p. 71)<sup>77</sup>. La loi du 15 avril 1843<sup>78</sup>, prise alors que la construction de l'ossature du réseau par l'Etat s'achève, proroge la loi de 1832. Mais l'adjudication publique est remplacée par une enquête parlementaire. La formule de l'adjudication publique *ex post* menaçait en fait le constructeur qui avait consenti des investissements dans les travaux d'étude et de préparation de se faire couper l'herbe sous le pied par un concurrent, une fois le projet bien ficelé<sup>79</sup>. La concession est toujours accompagnée de l'imposition, une fois pour toutes, de tarifs de transports maximaux. En 1843, l'Etat a réalisé 482 km de lignes de chemin de fer. La contribution du secteur privé se chiffre quant à elle à 56 km de ligne d'intérêt local, voire particulier. « Les candidats à la construction restent muets, faute d'audace sans doute, faute surtout de capitaux disponibles : les industriels viennent de moderniser leurs entreprises, l'Etat vient d'investir plus qu'il ne comptait le faire, et les banques ont mobilisé leurs capitaux dans d'autres secteurs » (Laffut, 2001, p. 73). Pour pallier à cette difficulté persistante, la loi du 20 décembre 1851<sup>80</sup> prévoit la garantie d'un minimum d'intérêt aux actionnaires de diverses sociétés privées, notamment les

<sup>75</sup> Loi du 1<sup>er</sup> mai 1834 qui ordonne l'établissement d'un système de chemins de fer en Belgique.

<sup>76</sup> Loi du 19 juillet 1832 concernant les concessions de péages.

<sup>77</sup> « Pour obtenir la concession d'un péage de chemin de fer en Belgique, il faut à l'époque introduire une requête auprès du service des Ponts et Chaussées. Si ce dernier reconnaît l'utilité publique et la faisabilité technique du projet déposé, il donne son accord pour la réalisation d'une pré-étude. Celle-ci doit contenir le détail du tracé, la description de l'ampleur des principaux travaux et une évaluation des frais d'investissement. Le projet préalable, accompagné de cartes et plans, est ensuite examiné par les Chambres de Commerce et une commission d'enquête provinciale compétente. C'est en fonction de leurs remarques qu'est rédigé un cahier des charges. Une adjudication publique est alors ouverte sur base de ce document ; l'auteur du projet est obligé de déposer sa candidature, mais d'autres personnes et entreprises peuvent également y souscrire. L'attribution définitive du projet est fonction de la longueur de la concession proposée et/ou des tarifs. Ce n'est qu'après l'attribution de la concession qu'un cahier des charges définitif est rédigé. Il mentionne et régit la construction, l'exploitation et le transfert des infrastructures en faveur de l'Etat au terme de la concession » (Van Dooren, 2001, p. 98).

<sup>78</sup> Loi du 15 avril 1843 qui proroge la loi sur les concessions de péages.

<sup>79</sup> « La nouvelle loi prévoit la procédure suivante : le service des Ponts et Chaussées doit reconnaître admissible la demande de concession et les Chambres de Commerces et commissions d'enquête provinciales auront la possibilité de formuler leurs remarques ; le cahier des charges provisoire est ensuite remis à cinq sections parlementaires différentes. Celles-ci examinent dans le détail le tracé proposé, les aspects juridiques (expropriations) et l'impact de la concession sur le trafic des chemins de fer de l'Etat. Finalement, sur base des remarques des différentes sections parlementaires, la section centrale rédige un rapport de synthèse avec son analyse propre. Les parlementaires peuvent alors faire appel à ce rapport lors des débats parlementaires qui précèdent le vote de la loi, et décider d'octroyer ou de refuser le contrat de concession » (Van Dooren, 2001, p. 100).

<sup>80</sup> Loi du 20 décembre 1851 relative à l'exécution de divers travaux d'utilité publique.

concessionnaires de lignes de chemin de fer. L'effet de cette mesure, combiné à la disponibilité de nouveaux capitaux, est significatif. « De 1843 à 1874, le réseau national s'est accru de 2771 km, et atteint 3387 km. Les compagnies en ont construit 2667 km, contre 102 km réalisés par l'Etat. Au terme de cette période le régime des concessions est donc redevable de 80% du réseau » (Laffut, 2001, p. 76). On peut affirmer que le régime des concessions disparaît en 1874 avec la concession de Termonde à Saint-Nicolas parce qu'il n'est pour ainsi dire plus utilisé par la suite. Il ne produira plus que 238 km de lignes entre 1875 et 1880.

### 3.1.2. Droits de propriété

En vertu des lois de 1834 (Chemins de fer de l'Etat) et de 1832/1943 (Chemins de fer concédés), la propriété formelle de toute l'infrastructure ferroviaire est aux mains de l'Etat. La nature des droits de disposition et d'usage des différents acteurs du secteur sur l'infrastructure ferroviaire résulte du contenu des politiques publiques (pas de régulation *par* les droits de propriété).

Les droits de disposition de l'Etat sur les chemins de fer de l'Etat sont complets. En ce qui concerne les chemins de fer concédés, la situation est plus nuancée. Avant la construction de l'infrastructure ferroviaire par la société concessionnaire, le contrôle de l'Etat est relativement important. Par le biais de l'enquête préalable (qui porte sur l'utilité des travaux, la hauteur du péage et sa durée) et de l'adjudication publique, l'Etat se réserve un droit de regard sur la planification et sur les modalités de mise en œuvre et d'exploitation de l'infrastructure à créer. Par ailleurs, une fois l'infrastructure construite, les droits de disposition de l'Etat sur les lignes concédées sont très limités durant la période de concessions (90 ans maximum), à moins bien sûr de mettre fin à la concession de manière unilatérale. Par exemple, la loi du 19 juillet 1932 prescrit que « le Gouvernement ne pourra stipuler en faveur des concessionnaires que d'autres communications ne pourront être établies dans un rayon déterminé ». Pour finir, on relèvera encore quelques cas isolés de rachat de l'exploitation d'une ligne concédée par l'Etat à des sociétés concessionnaires en difficulté (par exemple Tournai-Jurbise et Landen-Hasselt, en 1847, cf. Laffut, 2001).

Les droits d'usage de l'Etat sur les chemins de fer de l'Etat sont complets, ceux des sociétés concessionnaires sur les lignes qui leur ont été concédées, également.

### 3.1.3. Impacts sur les 9 fonctions de régulation

#### Fonction de régulation 1 – Gestion physique et exploitation du réseau

Le pouvoir de l'Etat en matière de planification du réseau ferroviaire correspond à l'analyse de ses droits de dispositions sur l'infrastructure ferroviaire, proposée *supra*. Le régime institutionnel organisé par les dispositions légales ne prescrit pas de responsabilité ou de modalités techniques de construction ou d'entretien des lignes de chemin de fer<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> En matière technique, on peut souligner l'influence importante du rail anglais sur les choix formulés pour les chemins de fer de l'Etat par les ingénieurs de Ridder et Simons, lesquels « s'empressent – on s'en doute – de se rendre en Angleterre, seul pays européen disposant déjà d'un réseau embryonnaire » (Delmelle, 1976). Quant aux composantes infrastructurelles et du matériel roulant, leurs modèles sont commandés en Angleterre (par exemple, à

La loi du 1<sup>er</sup> mai 1834 confie au « Trésor » la charge de la construction et de l'entretien des chemins de fer de l'Etat. Cette charge revient aux sociétés concessionnaires dans le cas des lignes concédées. L'utilisateur final participe à la rémunération des investissements dans le cas des chemins de fer de l'Etat. Mais nous avons indiqué *supra* en quoi le Gouvernement pouvait se permettre d'appliquer une politique de bas tarifs. Pour les lignes concédées, l'utilisateur final est le seul à rémunérer l'investissement privé dans la construction. Il faut également mentionner le cas de figure dans lequel le concessionnaire est l'utilisateur final exclusif (ou presque) de la ligne qu'il a construite. Ce cas de figure, qui représente une part importante mais décroissante des concessions au début de la phase de régime, correspond par exemple à celui de l'industriel qui a choisi de connecter son entreprise au réseau des chemins de fer pour le transport de ses produits.

### Fonction de régulation 2 – Conditions d'accès et d'usage du réseau

La situation est claire durant cette première phase de régime institutionnel. Les convois de l'Etat ont l'exclusivité des droits d'accès et de transit sur les chemins de fer de l'Etat, sans restriction imposée par le régime institutionnel. Les convois des sociétés privées ont l'exclusivité des droits d'accès et de transit sur les lignes dont elles sont concessionnaires, sans restriction<sup>82</sup>.

### Fonction de régulation 3 – Statut légal des opérateurs

Le régime institutionnel confie à l'Etat d'être l'opérateur de services de transport sur les chemins de fer de l'Etat. Il n'organise pas le statut légal des opérateurs sur les lignes concédées.

### Fonction de régulation 4 – Règles de compétition entre les opérateurs

Il n'y a pas de concurrence en ce qui concerne les chemins de fer de l'Etat. La loi du 19 juillet 1832 met le concessionnaire-candidat qui a mis au point le projet de concession, en concurrence avec d'autres candidats (s'il y en a) pour le projet ainsi finalisé. Les modifications introduites par la loi de 1843 suppriment cette étape d'adjudication publique.

### Fonctions de régulation 5, 6, 7 et 8

Ces fonctions de régulation ne sont pas organisées par le régime institutionnel durant la première phase.

---

l'entreprise de Stephenson en ce qui concerne les locomotives) et sont reproduits en masse par l'industrie belge (Delmelle, 1976 ; Van Der Hertten, 2001). Le signe contemporain visuellement le plus frappant de l'influence anglaise sur la conception du rail belge est le sens de circulation des convois sur les lignes à deux voies, qui roulent à gauche. Pour les lignes concédées, la situation est plus contrastée car les ingénieurs sont plus diversifiés.

<sup>82</sup> Ceci n'exclut pas l'hypothèse d'accords ponctuels entre l'Etat et certaines sociétés concessionnaires ou entre sociétés concessionnaires. Mais la portée et le nombre de ces accords (s'ils existent) sont limités parce, le plus souvent, l'Etat et les sociétés privées se font la concurrence plus qu'ils ne collaborent (Van Dooren, 2001). Et ces questions ne relèvent pas directement du régime institutionnel.

#### **3.1.4. Impacts sur la configuration des acteurs**

La configuration des acteurs donne à voir des structures parfaitement intégrées au plan vertical, propriétaires des droits de disposition et d'usage (c'est-à-dire d'exploitation) complets sur leur infrastructure, sur leur infostructure, ainsi que sur les services que celles-ci leur permettent de prester.

En ce qui concerne les chemins de fer de l'Etat, la structure est étatique (en pratique : le Ministère de l'Intérieur).

En ce qui concerne les lignes concédées, il y a autant de structures verticalement intégrées que de sociétés concessionnaires. Chacune d'entre elle gère un « grand réseau » de lignes concédées, né de la combinaison de logiques diverses, que l'on peut classer de la manière suivante : la ligne, la desserte et le raccourci. « Pour tenter de découvrir la cohérence de ces constructions, il faut étudier les projets eux-mêmes et les replacer dans les contextes qui les ont vus naître » (Laffut, 2001, p. 76). Au-delà de cet appariement une société – un « grand réseau », ce sont les effets d'une « logique plus complexe, plus financière, plus spéculative aussi, celle de la concentration », qui produit ses effets sur la configuration des acteurs du secteur ferroviaire. Cette logique n'est plus régie par le régime institutionnel qui est l'objet de ce rapport, mais elle va avoir des répercussions sur celui-ci.

#### **3.1.5. Synthèse : tableau acteurs-fonctions**

En guise de conclusion, le Tableau 13 met en évidence les acteurs empiriques qui remplissent les fonctions des différents acteurs idéaux-typiques distingués en introduction, ainsi que le contenu des fonctions de régulation qui s'appliquent à eux dans l'exercice de ces fonctions.

**Tableau 13 : Tableau Acteurs-fonctions pour la première phase de régime institutionnel (1832-1872)**

	<i>Propriétaire</i>	<i>Gestionnaires</i>	<i>Opérateurs de transport</i>	<i>Usagers finaux</i>	<i>Régulateurs</i>	<i>Etat – Pouvoir législatif</i>	<i>Etat – Pouvoir exécutif</i>
<b>Fonction 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Etat : ensemble de la propriété formelle sur le réseau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Département des travaux publics : exploitation des chemins de fer de l'Etat</li> <li>Sociétés concessionnaires : exploitation des chemins de fer concédés</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Au début de la phase, gestion des chemins de fer concédés prioritairement orientée <u>merchandises</u> et gestion de chemins de fer de l'Etat prioritairement orientée <u>voyageurs</u></li> <li>Progressivement, équilibrage des 2 orientations sur les 2 types de réseau</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacité de planification stratégique du <u>Parlement</u> limitée aux demandes de concessions et aux termes de celles-ci</li> </ul>	
<b>Fonction 2</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de restriction d'accès pour le <u>Département des travaux publics</u> sur les chemins de fer de l'Etat</li> <li>Pas de restriction d'accès pour les <u>sociétés concessionnaires</u> sur les chemins de fer concédés (sous réserve de l'obtention d'une concession)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de restriction d'accès pour le <u>Département des travaux publics</u> sur les chemins de fer de l'Etat</li> <li>Pas de restriction d'accès pour les <u>sociétés concessionnaires</u> sur les chemins de fer concédés sous réserve de l'obtention d'une concession</li> </ul>				
<b>Fonction 3</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Sur les chemins de fer de l'Etat : Etat, et plus précisément le <u>Département des travaux publics</u> du Ministère de l'Intérieur</li> <li>Sur les chemins de fer concédés : statut légal des <u>sociétés concessionnaires</u> non régi par le régime institutionnel</li> </ul>				
<b>Fonction 4</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Concurrence entre candidats à la concession organisée par adjudication publique (remplacée ensuite par une enquête parlementaire)</li> <li>Concurrence entre réseaux desservant les mêmes régions (sur chaque réseau : monopole d'exploitation) : non régi par le régime institutionnel</li> </ul>				
<b>Fonction 5</b>							
<b>Fonction 6</b>							
<b>Fonction 7</b>							
<b>Fonction 8</b>							

### 3.2. Phase 2 : 1873-1926 – Reprise en mains de l'exploitation et de la propriété par l'Etat

Le contexte de fusions entre sociétés concessionnaires et de ramification avancée du réseau, qui marque la fin de la phase précédente de régime institutionnel, a des répercussions contrastées selon les régions du pays. Dans les régions où leur grand réseau place les groupements de sociétés concessionnaires en situation de monopole, le régime en vigueur offre peu de perspectives à l'Etat pour contrôler les prix pratiqués par lesdites sociétés sur leur réseau. Une fois l'exploitation lancée, « les cahiers des charges de ces compagnies privées ne fixaient que les tarifs maxima ; ceux-ci fixés, les pouvoirs publics n'avaient plus aucune compétence juridique pour en exiger une adaptation » (Van Dooren, 2001, p. 106). Par ailleurs, la qualité du service pâtit de cette situation de monopole (Van Dooren, 2001). Dans les régions où la ramification résiliaire place les lignes concédées en compétition avec les lignes de l'Etat – qui peut se permettre de pratiquer des prix moins élevés pour répondre à des objectifs de politique économique –, les sociétés privées pratiquent une guerre des prix avec les chemins de fer de l'Etat. Finalement fragilisées, elles peuvent alors avoir tendance à s'adosser à des sociétés plus importantes qui, elles, sont en mesure de s'appuyer sur des rentes monopolistiques. A ce contexte se greffe la menace de voir le contrôle de plusieurs sociétés concessionnaires – dont l'actionnariat est déjà en partie international – passer aux mains de sociétés issues de pays voisins (France, Allemagne). Des voix s'élèvent pour rationaliser et/ou nationaliser le secteur (Van Dooren, 2001). Tous ces facteurs vont induire une évolution du régime institutionnel dans le secteur ferroviaire belge.

Le mouvement de nationalisation du secteur ferroviaire s'exprime déjà au travers d'épisodes isolés de rachat par l'Etat de droits sur des lignes concédées, entre 1856 (rachat des lignes Mons-Manage et La Louvière-Bascoup) et 1870 (rachat de l'exploitation de la Compagnie des chemins de fer des Bassins houillers). Néanmoins, les préoccupations qui ont concouru à ces deux rachats ponctuels illustrent déjà les objectifs du *policy design*, clairement assumés cette fois, que l'on peut identifier dans le secteur à partir de 1873. Le premier objectif des autorités publiques consiste alors à venir au secours de sociétés concessionnaires privées en difficulté. Par ailleurs, elles souhaitent se réapproprier un droit de regard sur les politiques tarifaires pratiquées par les sociétés concessionnaires en situation de monopole, ainsi que sur la qualité des services prestés. Enfin, les autorités publiques belges cherchent à éviter la prise de contrôle de pans entiers du réseau ferroviaire belge par des sociétés issues de pays voisins (pour rappel, le réseau belge de lignes concédées est réparti entre quelques colosses commerciaux).

L'hypothèse causale est la suivante : en limitant (ôtant) les responsabilités en matière d'exploitation qui ont été confiées aux concessionnaires, on leur épargne la difficulté croissante de répondre à leurs obligations financières et de service, et on place les candidats (étrangers) au rachat de concessions face à l'interdiction de rachat et/ou face à la solidité budgétaire de l'Etat. Pour nourrir ces ambitions, l'Etat choisit (hypothèse d'intervention) d'agir directement sur le contrôle des sociétés concessionnaires (régulation issue de politiques publiques) ou par le biais d'opération de rachat de concessions (droits de propriété), avec une préférence pour les secondes.

### 3.2.1. Régulation par les droits de propriété

Durant la deuxième phase du régime, l'action publique que décline le régime institutionnel porte essentiellement sur les droits de propriété (régulation *par* les droits de propriété). La loi du 13 mars 1873<sup>83</sup>, approuve le rachat par l'Etat des droits de la Grande Compagnie du Luxembourg sur les lignes qui lui ont été concédées, est très exemplative. En 1868 déjà, cette compagnie fait appel à l'Etat pour lui racheter ses droits d'exploitation, en raison de difficultés financières. Face au refus de l'Etat, la Compagnie s'apprête à succomber aux avances de la Compagnie de l'Est, société privée française soutenue par son Etat. Mais le Parlement belge ratifie, le 23 février 1869<sup>84</sup>, un projet de loi qui permet au Gouvernement de poser son veto à ce type de cessions de concessions. Il faut donc attendre 1873 pour voir l'Etat prendre la main et accéder à la demande de la Grande Compagnie du Luxembourg, en rachetant l'intégralité de ses droits d'exploitation (qui, pour rappel, comprennent droits de disposition et droits d'usage).

A partir du rachat de la Grande Compagnie du Luxembourg, les opérations de rachat se succèdent, fondées sur le même genre de bases réglementaires, pour nourrir un ou plusieurs objectifs du *policy design*<sup>85</sup>. En 1926, la nationalisation du secteur est presque complètement terminée. La loi du 23 février 1869 coule en forme de règles (régime institutionnel) la limitation des droits de disposition imposée par l'Etat aux sociétés concessionnaires.

### 3.2.2. Régulation issue des politiques publiques

La loi du 24 mai 1882<sup>86</sup> permet au Gouvernement d'accorder des dérogations aux clauses des cahiers des charges des concessions de chemins de fer (Van Dooren, 2001). Cette loi ne confère de droit de regard au Gouvernement que sur la base de la demande spontanée d'une société concessionnaire. Néanmoins, une fois la demande introduite, le Gouvernement n'est absolument pas lié par l'objet de la demande, ni en ce qui concerne la modification à la situation soumise à son appréciation, ni en ce qui concerne son éventuelle volonté d'apporter d'autres modifications au cahier des charges. Ainsi, par exemple, une société visant à uniformiser ses tarifs sur une ligne internationale, ou bien une société souhaitant appliquer pratique tarifaire particulière pour améliorer sa situation financière, peuvent se voir *in fine* refuser leur demande initiale, mais également se voir obligées d'appliquer des tarifs moins élevés sur tout ou partie de leur réseau. Le Gouvernement se donne ainsi un outil réglementaire

---

<sup>83</sup> Loi du 13 mars 1873 de rachat par l'Etat de la Grande compagnie du Luxembourg ; lois successives de rachats de concessions

<sup>84</sup> Loi du 23 février 1869 relative aux cessions de concessions de chemins de fer

<sup>85</sup> On peut distinguer trois « mouvements de nationalisation » durant (et au-delà de) la deuxième phase de régime. Durant le premier mouvement (1870-1882), l'Etat a la main, c'est-à-dire qu'il nourrit ses objectifs de politique publique en répondant aux sollicitations de sociétés concessionnaires en difficulté. Cette situation lui permet d'imposer plus facilement ses conditions. Durant le second mouvement (1896-1899), les sociétés concessionnaires sont en mesure de poser des exigences plus élevées pour le rachat de leurs droits. Les objectifs de politique publique et la volonté de l'Etat de nationaliser le secteur sont plus clairement exprimés par l'Etat et plus largement perçus dans l'opinion, ce qui le place en position de demandeur. Le troisième mouvement de nationalisation (1906-1948), plus étendu, vise à compléter l'important travail déjà accompli, par le biais d'épisodes de rachat plus disparates et de moindre ampleur (Van Dooren, 2001). « L'activité ferroviaire est considérée comme un service public et la nationalisation de l'ensemble du réseau ferré n'est qu'une question de temps » (Van Dooren, 2001, p. 113).

<sup>86</sup> Loi du 24 mai 1882 qui permet au Gouvernement d'accorder des dérogations aux clauses des cahiers des charges des concessions de chemins de fer.

pour contrôler le pouvoir monopolistique (notamment sur les tarifs) des sociétés concessionnaires.

### 3.2.3. Impacts sur les 9 fonctions de régulation

Dans l'ensemble, la seconde phase de régime institutionnel n'introduit pas d'évolutions majeures quant aux principes qui déclinent les fonctions de régulation. Simplement, le rôle de l'Etat va croissant pour leur mise en œuvre.

Stricto sensu, le nouveau régime institutionnel ne régit donc pas différemment les fonctions de régulation. Mais il induit des évolutions qu'il convient de souligner ici. Par exemple, la compétition qui s'était progressivement instaurée entre chemins de fer de l'Etat et chemins de fer concédés dans les régions où la configuration du réseau les plaçait en situation de concurrence, tend à disparaître progressivement.

Par ailleurs, sous un certain angle, on peut interpréter les dérogations accordées/imposées par l'Etat aux cahiers des charges des sociétés concessionnaires comme une forme d'obligation de service public (cinquième fonction de régulation). En effet, dans leur ensemble, la loi impose aux dérogations tarifaires d'être calquées sur les tarifs – moins élevés – des chemins de fer de l'Etat. Ces dérogations répondent ainsi à l'intérêt général.

Enfin, l'interconnexion entre les réseaux (huitième fonction de régulation) n'est pas *strito sensu* régie par le régime institutionnel durant cette deuxième phase. Mais, en faisant passer progressivement l'exploitation des lignes concédées sous le giron des chemins de fer de l'Etat, l'action publique organise *de facto* l'harmonisation entre « grand réseaux », autrefois aux mains de divers concessionnaires monopolistiques<sup>87</sup>.

### 3.2.4. Impacts sur la configuration des acteurs

La configuration des acteurs évolue peu durant cette phase du régime institutionnel. Le secteur reste composé d'un nombre limité de structures verticales exerçant leurs droits d'exploitation (droits d'usage et droits de disposition) sur leur grand réseau (nonobstant les contraintes imposées sur les droits de disposition en matière de cessions de concessions par la loi du 23 février 1869 et sur les droits d'usage en matière de politique tarifaire par la loi de 1882.

Par contre, le nombre de ces structures verticales tend à diminuer sous l'effet de la vague de nationalisations par laquelle s'exprime le régime institutionnel durant cette seconde phase. Parallèlement, la taille de l'acteur étatique croît au fil des opérations de rachat de concessions par les autorités publiques. A la veille de la création de la Société nationale des chemins de fer belges, l'Etat peut être considéré comme le seul acteur du secteur, du moins le seul qui compte<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> Le souci d'harmoniser le réseau des voies ferrées du sud pays est d'ailleurs invoqué comme argument pour le rachat de la Grande compagnie du Luxembourg, en 1973 (Van Dooren, 2001).

<sup>88</sup> « La partie belge de la ligne Gand-Terneuzen est reprise par la SNCB en 1930, la partie hollandaise revenant à la société Mechelen-Terneuzen. La Compagnie du chemin de fer du Nord est la dernière société privée importante. Son rachat s'opère par la loi du 30 décembre 1946, avec effet rétroactif au 10 mai 1940 afin de régler d'emblée la

### 3.2.5. Synthèse : tableau acteurs-fonctions

En guise de conclusion, le Tableau 14 met en évidence les acteurs empiriques qui remplissent les fonctions des différents acteurs idéaux-typiques distingués en introduction, ainsi que le contenu des fonctions de régulation qui s'appliquent à eux dans l'exercice de ces fonctions.

---

question des réparations de guerre. A cette date ne subsistent que deux lignes exploitées par des compagnies privées, en l'occurrence Mechelen-Terneuzen et Chimay-Mariembourg. La première citée est rachetée en 1952, mais était déjà exploitée par la SNCB depuis quatre ans. La reprise de la seconde est définitivement réglée en 1958, bien que l'exploitation ait également été confiée à la SNCB depuis 1948. C'est donc vers la fin des années cinquante que la Société nationale des chemins de fer belges est propriétaire de l'intégralité de l'infrastructure ferroviaire belge » (Van Dooren, 2001, p. 113).

**Tableau 14 : Tableau Acteurs-fonctions pour la seconde phase de régime institutionnel (1873-1926)**

	<i>Propriétaires</i>	<i>Gestionnaires</i>	<i>Opérateurs de transport</i>	<i>Usagers finaux</i>	<i>Régulateurs</i>	<i>Etat – Pouvoir législatif</i>	<i>Etat – Pouvoir exécutif</i>
<b>Fonction 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Etat</u> : ensemble de la propriété formelle sur le réseau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Département des travaux public</u> : exploitation des chemins de fer de l'Etat</li> <li>• <u>Sociétés concessionnaires</u> : exploitation des chemins de fer concédés</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacité de planification stratégique du <u>Parlement</u> limitée aux demandes de concessions et aux termes de celles-ci</li> </ul>	
<b>Fonction 2</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de restriction d'accès pour le <u>Département des travaux publics</u> sur les chemins de fer de l'Etat</li> <li>• Pas de restriction d'accès pour les <u>sociétés concessionnaires</u> sur les chemins de fer concédés sous réserve de l'obtention d'une concession</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de restriction d'accès pour le <u>Département des travaux publics</u> sur les chemins de fer de l'Etat</li> <li>• Pas de restriction d'accès pour les <u>sociétés concessionnaires</u> sur les chemins de fer concédés (sous réserve de l'obtention d'une concession)</li> </ul>				
<b>Fonction 3</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sur les chemins de fer de l'Etat : Etat, et plus précisément le <u>Département des travaux publics</u> du Ministère de l'Intérieur</li> <li>• Sur les chemins de fer concédés : statut légal des <u>sociétés concessionnaires</u> non régi par le régime institutionnel</li> </ul>				
<b>Fonction 4</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Concurrence entre réseaux desservant les mêmes régions (sur chaque réseau : monopole d'exploitation) : non régie par le régime institutionnel mais tendant à disparaître étant donné la vague de rachats par l'Etat</i></li> </ul>				
<b>Fonction 5</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Dérogations au cahier des charges des <u>sociétés concessionnaires</u></i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Dérogations au cahier des charges des <u>sociétés concessionnaires</u></i></li> </ul>				
<b>Fonction 6</b>							
<b>Fonction 7</b>							
<b>Fonction 8</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Fonction peu à peu régie par l'Etat dans le cadre du rachat des réseaux concédés</i></li> </ul>					

Remarque : les – peu nombreuses – évolutions par rapport à la première phase du régime institutionnel (Tableau 13) figurent en caractères italiques.

### 3.3. Phase 3 : 1926-1979 – Autonomisation de la compagnie nationale

Le début des années 1900 est marqué par les critiques des usagers concernant les prestations de service des chemins de fer de l'Etat. Les industriels et les grands détenteurs de capitaux pointent du doigt la politisation croissante de cette administration, ainsi que sa comptabilité annuelle, assimilée à celle du trésor public (plutôt qu'industrielle, avec comptes de profits et de pertes, ainsi que bilans de l'actif et du passif). Les investissements dans les chemins de fer sont également très (trop) tributaires du contexte politique et évoluent donc en dents de scie (Vanthemsche, 2001).

Le principe de l'autonomisation des chemins de fer de l'Etat par rapport à l'influence politique et aux modalités de fonctionnement administratives du Gouvernement fait son chemin. « La loi de 1846 sur la comptabilité de l'Etat stipule [déjà] que les finances des chemins de fer doivent être réglementées par une loi spécifique », qui ne verra jamais le jour (Vanthemsche, 2001, p. 154). Trois commissions (1882, 1903, 1913) sont instaurées par divers Gouvernements pour étudier l'organisation administrative et financière des chemins de fer de l'Etat. Durant la Première Guerre Mondiale, l'Institut de sociologie Solvay de l'Université Libre de Bruxelles, qui prépare les défis nationaux belges d'après-guerre, se penche également sur la question. Les industriels et financiers expriment aussi leurs considérations en la matière, au travers du Comité pour le relèvement de l'industrie et du commerce. A la sortie du conflit, en 1919, une nouvelle commission ministérielle dépose ses conclusions. A des degrés divers, tous soutiennent l'autonomisation des chemins de fer, l'administration ministérielle prônant tantôt la constitution d'une « régie nationale », d'une « régie autonome », ou bien encore d'une « régie d'Etat ». La gestion et la comptabilité de la nouvelle organisation devraient être guidées par des principes industriels<sup>89</sup>. Les nuances portent sur les pouvoirs réservés au Gouvernement, les prérogatives du Parlement, l'influence laissée aux secteurs industriel et financier, le droit au chapitre du personnel, ou encore la composition et les modalités de nomination du Conseil d'administration et des organes de direction de la nouvelle entité. Ces multiples conclusions inspirent plus ou moins directement divers projets de loi (1919, 1924, 1926) dont le parcours législatif est interrompu par des crises politiques successives (Vanthemsche, 2001).

En 1926, le dossier connaît un coup d'accélérateur.

« Les banquiers étrangers, auprès de qui le Gouvernement tente d'obtenir des emprunts, remettent la problématique des chemins de fer sur le tapis. Selon ces bailleurs de fonds potentiels, les chemins de fer belges ont impérativement besoin d'une réforme. [...] Le compte d'exploitation de l'entreprise doit redevenir bénéficiaire, de façon à générer de précieuses économies pour l'Etat belge. Les revenus supplémentaires seraient en outre les bienvenus pour rembourser la dette étrangère. Si l'opération d'assainissement tardait à être réalisée, les bailleurs de fonds seraient obligés de prendre les chemins de fer en gage. Dans ce cas, on imagine bien que la réforme, sous la coupe d'experts étrangers, ne tarderait plus. En d'autres termes, la Belgique serait placée sous curatelle, comme l'avait été l'Allemagne quelques années auparavant. Le Gouvernement belge est donc le dos au mur ». La crise financière pousse le cabinet Poulet à la démission. (Vanthemsche, 2001, p. 161-162).

C'est sous l'égide de Francqui, alors Ministre chargé de résoudre la crise financière dans le nouveau Cabinet Jaspas d'Union nationale, que naît la loi du 23 juillet 1926, qui crée la Société Nationale des Chemins de fer Belges (SNCB).

<sup>89</sup> On peut y voir l'influence helvétique (Vanthemsche, 2001).

En termes de *policy design*, le régime institutionnel qui régit le secteur ferroviaire durant la troisième phase a pour objectifs d'améliorer la qualité des services prestés par les chemins de fer de leur permettre de renouer avec les bénéficiaires. On finit par admettre assez largement (hypothèse causale) que ces ambitions sont subordonnées à une meilleure gestion des chemins de fer de l'Etat. A cette fin (hypothèse d'intervention), on accorde à la SNCB l'autonomie nécessaire et on lui impose les prescriptions adéquates pour susciter un mode de fonctionnement guidé par des principes industriels (instruments). Les dispositions essentielles qui déclinent ce *policy design* sont contenues dans la loi du 23 juillet 1926. Elles sont présentées dans les deux sous-sections qui suivent.

### 3.3.1. Régulation issue des politiques publiques

A l'inverse de la phase précédente de régime institutionnel, l'action publique est essentiellement portée par le droit public, durant la troisième phase de régime. Le sort réservé aux droits de propriété découle des dispositions qu'il contient. Nous allons nous focaliser sur les dispositions prises au début de la troisième phase de régime institutionnel, contenues essentiellement dans la loi du 23 juillet 1926. Nous ne reviendrons pas en détail sur les multiples modifications à la marge de ces dispositions, qui ne traduisent pas un changement dans la philosophie du *policy design* (seulement un approfondissement de celui-ci, éventuellement).

La loi du 23 juillet 1926 crée la Société nationale des chemins de fer belges, qui est chargée de l'exploitation industrielle du réseau des chemins de fer de l'Etat. Vanthemsche (2001) propose la description synthétique suivante des structures et fonctionnement de la nouvelle société.

« La gestion de la SNCB est confiée à un Conseil d'administration composé de vingt et un membres, nommés pour une période de six ans. Mais, contrairement à la coutume qui prévaut au sein des entreprises, l'Assemblée Générale des actionnaires en la matière n'a aucune compétence. Au contraire, le droit de nomination est réservé au Roi, qui désigne dix membres en raison de leur compétence dans les affaires ferroviaires. Au terme des mandats initiaux, la nomination se fera sur proposition du Conseil d'administration. [...] Le Souverain nomme aussi cinq membres sur une liste de candidats proposés par le Fonds d'amortissement de la dette publique, et trois autres proposés par le Conseil supérieur de l'agriculture, le Conseil supérieur de l'industrie et du commerce, le Conseil supérieur des métiers et négoce et les membres travailleurs et employés du Conseil supérieur du travail. Les trois derniers membres du Conseil d'administration sont nommés par le personnel (les documents parlementaires préparatoires précisent qu'il s'agit en fait des syndicats). De cette manière, le Conseil d'administration se compose de vingt et une personnes représentant tous les secteurs impliqués dans les chemins de fer : les pouvoirs publics et les actionnaires privés (les candidats proposés par le Fonds d'amortissement de la dette publique), les usagers (candidats proposés par les différents Conseils supérieurs) et le personnel. Selon les statuts de la SNCB tels que fixés par l'arrêté royal du 7 août 1926, le Conseil d'administration peut également désigner un Comité permanent. Ce Comité se compose de quatre membres du Conseil (dont un représentant du personnel) et est chargé de la préparation des travaux du Conseil. Enfin, ce dernier nomme un directeur général (hors de son sein). Les statuts précisent également l'obligation de créer des Fonds de réserve, de renouvellement et d'amortissement pour améliorer considérablement la gestion financière des chemins de fer.

Quelques directives réglementent les rapports de la société ferroviaire avec les autorités. Le Ministre compétent pour les chemins de fer est autorisé à assister aux séances du Conseil et

jouit d'un droit de vote effectif. En cas de présence, la présidence de la réunion lui revient automatiquement. En revanche, un ministre ou un parlementaire ne peut devenir membre du Conseil, jusqu'à deux ans après la fin de ses fonctions. Les tarifs sont fixés par le Conseil d'administration, mais le Gouvernement se réserve le droit d'imposer des diminutions tarifaires ou d'interdire au contraire des augmentations. Le Gouvernement réglemente également la police et est garant de la sécurité des chemins de fer » (Vanthemsche, 2001, p. 163).

En 1926, la réforme des chemins de fer de l'Etat, difficilement envisagée durant la fin de la phase précédente de régime institutionnel, va donc beaucoup plus loin que ne l'envisageaient tous les comités et commissions constitués précédemment. Par ailleurs, le rôle du secteur privé est fondamental dans la réflexion sur, puis l'impulsion de, la réforme en 1926. Il reçoit également des prérogatives bien plus importantes dans le fonctionnement de la nouvelle SNCB (notamment la composition et fonctionnement du Conseil d'administration)<sup>90</sup>.

Ce régime institutionnel crée le cadre dans lequel la SNCB va affronter les défis que lui imposent le contexte, au nombre desquels les suivants ne sont pas les moins importants : la remise en état du réseau légué par les chemins de fer de l'Etat par la loi du 23 juillet 1926 ; la crise financière mondiale du début années 1930, puis les difficultés économiques de la fin de la même décennie ; la reconstruction, après la Deuxième guerre mondiale ; la concurrence des autres modes de transport, tels que l'automobile et la navigation intérieure. La SNCB s'attache à relever ces défis au moyen des divers instruments que le régime institutionnel lui permet de mettre en œuvre : réformes organisationnelles, nouvelles méthodes administratives (contrôle budgétaire, planning), politique du personnel, politique tarifaire, développement et entretien du réseau, modernisation et renouvellement du matériel roulant, accroissement et diversification de l'offre de transport, développement du transport combiné, progressions technologiques (par exemple, électrification du réseau) (Geerkens, 2001 ; Servais, 2001 ; Vanthemsche, 2001). Ces instruments « industriels » découlent mais ne relèvent pas directement du régime institutionnel.

Si le régime institutionnel ne règle pas tout, il représente cependant un cadre relativement contraignant, dont la non-évolution limite le champ des possibles pour la SNCB. Dans le même ordre d'idées, la SNCB est aussi parfois l'objet de régulations qui s'adressaient avant elle aux chemins de fer de l'Etat, et qui n'ont pas disparu avec la création de la nouvelle société. La question de la politique tarifaire illustre particulièrement bien ces considérations. De manière générale, la SNCB se plaint du désavantage concurrentiel, au plan intermodal, que représente le manque de flexibilité dont elle dispose dans la fixation de ses tarifs. Avec Vanthemsche (2001), nous avons vu que le Gouvernement s'est réservé un droit d'imposition de diminutions des tarifs ou de refus d'augmentations. Et le Gouvernement ne se prive pas de faire usage de ces deux droits. En ce qui concerne les tarifs pour le transport de marchandises, plus spécifiquement, la loi du 25 août 1891<sup>91</sup> oblige la SNCB d'accepter tout transport de marchandises, même déficitaire. Par ailleurs, le régime institutionnel lui interdit de conclure des contrats avec ses clients – les tarifs publics, uniformes, sont la seule règle. Malgré ses

<sup>90</sup> Enfin, on peut mentionner – mais cela ne relève pas du régime institutionnel – que la composition complexe du Conseil fait la part belle à plusieurs personnages influents du monde des affaires. Trois d'entre eux se retrouvent même dans le Comité permanent (qui compte quatre représentants) : Alexandre Galopin, Gaston Ithier et Jules Jadot. Ce dernier est à la fois vice-président du Conseil d'administration et président du Comité permanent : c'est donc l'homme fort de la nouvelle société. Tous les trois sont intimement liés aux grands groupes financiers du pays. Jules Jadot entretient des liens privilégiés (présidence, direction, etc.) avec la Société Générale de Belgique. Noter également les parallèles possibles à dessiner avec les lignes directrices du fonctionnement de la Sabena, créée à la même époque (1923).

<sup>91</sup> Loi du 25 août 1891 portant révision du Code de commerce concernant les contrats de transport.

demandes répétées pour une intervention législative, le régime institutionnel n'évolue pas sur ces points. La SNCB trouve dès lors une manière originale de contourner la règle, en usant de manière croissante de sa prérogative d'appliquer des « tarifs spéciaux ». Pour publics et uniformes qu'ils soient, ceux-ci deviennent tellement « spéciaux », dans certains cas de figure, qu'ils produisent les mêmes effets qu'un contrat avec un client particulier. Par ailleurs, par la non application de tarifs spéciaux à d'autres contextes, la SNCB peut espérer progressivement dissuader certains clients non rentables de s'adresser à elle et les inciter à se tourner vers la route ou les voies navigables. Cet exemple illustre les répercussions d'un régime institutionnel, même incomplètement étendu.

### 3.3.2. Droits de propriété

Les articles 1<sup>er</sup> et 4 de la loi du 23 juillet 1926 résument parfaitement la situation qui prévaut en matière de droits de propriété du réseau ferroviaire des chemins de fer de l'Etat à partir de cette année :

« Le Gouvernement est autorisé à créer une société à laquelle il fera apport du droit d'exploiter, pendant 75 ans, le réseau des chemins de fer de l'Etat » (art. 1). « L'apport de l'Etat consistera en la jouissance et le droit d'exploitation du réseau des chemins de fer de l'Etat, tel que ce réseau existera au jour de la constitution de la société » (art. 4).

La propriété formelle du réseau reste donc entre les mains de l'Etat. La SNCB bénéficie d'une concession de 75 ans sur le réseau, pour l'exploiter (droits de disposition et droits d'usage). Cette organisation des droits de propriété résulte donc de la configuration du secteur instituée par les politiques publiques (loi du 23 juillet 1926) ; il n'y a pas de régulation *par* les droits de propriété).

Les droits de disposition de la SNCB sur le réseau sont cependant limités parce que certaines décisions du Conseil d'administration de la SNCB requièrent l'approbation du Gouvernement : la vente, l'achat ou l'échange de biens (mobiliers, ou immobiliers) dont la valeur excède un million de francs ; les contrats d'adjudication conclus pour un délai de plus de 10 ans ou d'une valeur de plus d'un million de francs. Toute extension du réseau ou tout emprunt est par ailleurs interdit sans autorisation légale du Parlement (Vanthemsche, 2001, p. 163)<sup>92</sup>.

<sup>92</sup> Concernant le capital de la SNCB : « son capital est fixé à 11 milliards de francs, c'est-à-dire 10 millions d'action ordinaires de 100 BEF chacune et 20 millions d'action privilégiées de 500 BEF chacune. Elles sont toutes attribuées à l'Etat belge, en échange de l'apport du réseau et du matériel. Il conserve les actions ordinaires (ce qui lui confère 10 millions de voix à l'assemblée générale de la société) tandis que les 20 millions d'actions privilégiées (dont chaque groupe de dix donne droit à une voix dans ce même organe) sont cédées par l'Etat au Fonds d'amortissement de la dette publique, une institution publique fondée à l'initiative de Francqui pour accélérer l'assainissement des Finances (par la loi du 7 juin 1926). Le fonds a pour mission de céder une partie des actions au public qui peut notamment les acquérir en échange de bons du Trésor à court terme venant à échéance bientôt. Cette opération permet en fait de troquer une participation dans la dette de l'Etat contre une action de la SNCB. Pour que le public « morde », il faut évidemment que l'affaire soit financièrement attrayante. C'est pourquoi les actions privilégiées donnent droit à un dividende annuel, payable par l'Etat et non par la SNCB, auquel s'ajoute un super dividende, calculé sur base des résultats de l'entreprise. Après déduction des sommes nécessaires pour alimenter les divers fonds [...], la moitié du bénéfice est distribuée aux actions ordinaires, l'autre aux actions privilégiées. Lors de la création de la société nationale, un dividende fixe de 6 % et un super dividende estimé à environ 2,7 % sont promis aux actions privilégiées, soit un rendement financier très acceptable. Une mesure indispensable pour inciter le public à procéder à l'échange, estime-t-on à l'époque. En fin de compte, des bons du Trésor d'une valeur de 4,2 milliards seront échangés en actions de la SNCB. La menace de la dette flottante est écartée car 95 % des bons du Trésor arrivant à échéance à court terme ont été échangés. En outre le public acquiert des actions de la SNCB à

Nous avons indiqué que le régime institutionnel, posé essentiellement par la loi du 23 juillet 1926, n'est pas appelé à évoluer fondamentalement durant la troisième phase de régime ; nous avons évoqué, à la limite, l'approfondissement de celui-ci (vers plus encore d'autonomisation de la SNCB). Pour illustrer ce point, relevons ici que l'autorisation parlementaire requise en 1926 pour étendre le réseau disparaît au cours de la phase, ce qui renforce effectivement l'autonomie industrielle de la SNCB.

### 3.3.3. Impacts sur les 9 fonctions de régulation

#### Fonction de régulation 1 – Gestion physique et exploitation du réseau

La loi du 23 juillet 1926 confie à la SNCB la presque totalité des responsabilités en la matière. Le régime institutionnel évoluera peu sur la question, si ce n'est dans le sens du *policy design* (autonomie de la SNCB et exploitation industrielle des chemins de fer). Par l'exemple, l'exigence d'obtenir l'approbation du Parlement pour toute extension du réseau disparaîtra durant cette phase de régime (élargissement des droits de disposition de la SNCB).

Un cheval de bataille de la SNCB consiste à solliciter le soutien financier de l'Etat pour compenser le manque à gagner que certaines règles (tarifaires, notamment) lui imposent, selon elle, et lui permettre de dégager des fonds supplémentaire pour sa modernisation. La réponse du Gouvernement sera le plus souvent négative, limitant sa contribution éventuelle à de petites interventions, par exemple pour compenser les avantages tarifaires dont bénéficient les familles nombreuses. Plus largement, la répartition des coûts entre la SNCB et l'Etat pose également la question de la philosophie de la loi de 1926 et celle des pouvoirs de chacun, c'est-à-dire par exemple : qui va décider de libérer les fonds nécessaires pour la construction d'une ligne ou la rénovation d'une gare ? « Entre une société qui tient farouchement à son indépendance et une société qui sollicite constamment une assistance financière de l'Etat, il y a une contradiction flagrante » (Vanthemsche, 2001, p. 176).

#### Fonction de régulation 2 – Conditions d'accès et d'usage du réseau

La SNCB est complètement maîtresse de la question. Elle se réserve *de facto* un monopole d'accès et d'utilisation de son réseau, nonobstant les accords avec des entreprises ferroviaires des pays voisins pour l'organisation de lignes internationales, dès les années 30 (Servais, 2001). Elle n'est pas soumise à des conditions d'accès à son réseau par le régime institutionnel.

---

hauteur de 800 millions. Des actions privilégiées de la SNCB d'une valeur totale de 5 milliards de francs, aboutissent entre les mains d'investisseurs privés ; c'est un peu moins de la moitié de l'ensemble du capital de la SNCB, mais le droit de vote que procurent ces actions est nettement inférieur à celui conféré par les actions ordinaires, comme nous l'avons déjà vu. Les 5 millions d'actions privilégiées restantes subsistent dans le giron de l'Etat, aux côtés des 10 millions d'actions ordinaires, qui doivent de toute façon rester en possession de l'Etat » (Vanthemsche, 2001, pp. 162 -163).

### Fonction de régulation 3 – Statut légal des opérateurs

Le régime institutionnel confie à la SNCB – entreprise publique *sui generis* – d’être l’opérateur de services de transport sur les chemins de fer de l’Etat.

### Fonction de régulation 4 – Règles de compétition entre les opérateurs

Il n’y a pas de concurrence dans le secteur ferroviaire durant cette étape du régime institutionnel. La seule concurrence qui existe à cette époque est intermodale, et elle n’est pas organisée. C’est l’argument qu’invoque la SNCB pour contourner l’approbation du Parlement pour les emprunts de la société en sollicitant directement des subsides au Gouvernement (ce que la loi du 23 juillet 1926 n’interdit nullement).

### Fonction de régulation 5 – Définition des obligations de service public

En quelque sorte, toutes les prestations de transport de la SNCB durant cette troisième phase de régime relèvent du service public (« service public organique »). Néanmoins, certaines obligations sont plus explicites que d’autres. Ainsi, le régime institutionnel donne au Gouvernement le pouvoir d’imposer des normes tarifaires, qui représentent alors plus clairement des « obligations » de service public, limitant l’autonomie industrielle du monopoleur public historique. C’est le cas également de l’obligation d’accepter tout transport de marchandise, même déficitaire.

### Fonction de régulation 6 – Arbitrage des rivalités d’usage et des conflits

On le verra, les acteurs identifiés dans le secteur durant cette phase de régime institutionnel sont au nombre de trois : le Parlement, le Gouvernement, et bien sûr la SNCB. Si les pouvoirs du Parlement sont limités, la loi du 23 juillet 1926 confie néanmoins à la Chambre (à la majorité des 3/4) de trancher les conflits qui pourraient naître entre le Conseil d’administration de la SNCB et le Gouvernement belge au sujet de la nomination des membres du premier.

### Fonction de régulation 7 – Conditions d’accès aux ressources naturelles et énergétiques

Ces questions sont traitées en interne à la SNCB ; elles font partie de la stratégie industrielle de l’entreprise publique et ne sont pas régies directement par le régime institutionnel.

### Fonction de régulation 8 – Interconnexion aux autres réseaux

Cette fonction n’est pas organisée par le régime institutionnel. En pratique, l’harmonisation des anciens réseaux distincts, lorsqu’elle n’est pas déjà effective, est rapide à partir de 1926.

### 3.3.4. Impacts sur la configuration des acteurs

Le Parlement doit légiférer pour autoriser la SNCB à étendre son réseau ou emprunter. Il exerce également un contrôle sur le fonctionnement de la SNCB par le biais d'un collège de commissaires nommés pour six ans et révocables à tout moment (trois par la chambre, trois par le Sénat). Le Gouvernement est investi du pouvoir d'approuver ou de refuser :

- la vente, l'achat ou l'échange, par la SNCB, de biens (mobiliers, ou immobiliers) dont la valeur excède un million de francs ;
- les contrats d'adjudication conclus par la SNCB pour un délai de plus de 10 ans ou d'une valeur de plus d'un million de francs.

Nous avons également exposé *supra* les autres prérogatives que réservent le droit public au Gouvernement dans la gestion quotidienne de la SNCB. Pour le reste, celle-ci est investie de l'ensemble des responsabilités d'exploitation de l'infrastructure ferroviaire.

### 3.3.5. Synthèse : tableau acteurs-fonctions

En guise de conclusion, le Tableau 15 met en évidence les acteurs empiriques qui remplissent les fonctions des différents acteurs idéaux-typiques distingués en introduction, ainsi que le contenu des fonctions de régulation qui s'appliquent à eux dans l'exercice de ces fonctions.

**Tableau 15 : Tableau Acteurs-fonctions pour la troisième phase de régulation (1926-1979)**

	<i>Propriétaires</i>	<i>Gestionnaires</i>	<i>Opérateurs de transport</i>	<i>Usagers finaux</i>	<i>Régulateurs</i>	<i>Etat – Pouvoir législatif</i>	<i>Etat – Pouvoir exécutif</i>
<b>Fonction 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Etat</u> : ensemble de la propriété formelle sur le réseau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>SNCB</u> : exploitation des chemins de fer de l'Etat</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Approbation du <u>Parlement</u> : pour tout emprunt de la SNCB</li> <li>• Approbation du <u>Parlement</u> pour toute extension du réseau (au début de la phase seulement)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Approbation du <u>Gouvernement</u> : pour la vente, l'achat ou l'échange de biens (mobiliers, ou immobiliers) dont la valeur excède un million de francs ; pour les contrats d'adjudication conclus pour un délai de plus de 10 ans ou d'une valeur de plus d'un million de francs</li> <li>• A noter : pas de règle pour encadrer les éventuels octrois de subsides, par le <u>Gouvernement</u> à la SNCB</li> </ul>
<b>Fonction 2</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de restriction d'accès pour la <u>SNCB</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>SNCB</u> : pas de restriction d'accès</li> <li>• <u>Sociétés étrangères</u> : accès sous réserve d'accords avec la <u>SNCB</u></li> </ul>				
<b>Fonction 3</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Statut légal <i>sui generis</i> de la <u>SNCB</u> déterminé par la loi du 23 juillet 1926</li> </ul>				
<b>Fonction 4</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de concurrence (monopole de la <u>SNCB</u>)</li> </ul>				
<b>Fonction 5</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interdictions d'augmentations ou impositions de diminutions des tarifs de la <u>SNCB</u> par le <u>Gouvernement</u></li> <li>• Obligation de la <u>SNCB</u> d'accepter tout transport de marchandises, même déficitaire</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interdictions d'augmentations ou impositions de diminutions des tarifs de la <u>SNCB</u> par le <u>Gouvernement</u></li> </ul>
<b>Fonction 6</b>						<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Parlement</u> : Règlement des conflits entre Gouvernement et CA SNCB pour nomination de ses membres</li> </ul>	
<b>Fonction 7</b>							
<b>Fonction 8</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Par la <u>SNCB</u> : dans le cadre du transport transfrontalier et des associations internationales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Par la <u>SNCB</u> : dans le cadre du transport transfrontalier et des associations internationales</li> </ul>				

### 3.3.6. Remarque intermédiaire

Les méthodes industrielles développées par la SNCB dans le cadre du régime institutionnel qui la régit montrent leurs atouts et leurs faiblesses dès le milieu de la troisième phase de régime. Des compensations financières croissantes de la part du Gouvernement sont requises. Pour remédier à cette situation, la stratégie majeure des autorités publiques est d'imposer des objectifs financiers à la SNCB, dont elle va tenter de s'acquitter de manière (relativement) autonome.

Les plans imposés par les Gouvernements successifs sont assortis de mesures tout au plus financières, censées régler le débit des robinets de coûts et de dépenses de la SNCB. Par exemple, lors de la confection du budget de la société pour l'année 1950, le plan d'assainissement du Ministre des Communications, Segers, vise une réduction immédiate des dépenses (-450 millions de francs) et, endéans les cinq ans, l'équilibre financier de la société. Les mesures suivantes accompagnent le plan pour faciliter le travail de la SNCB dans ce sens : prise en charge par l'Etat d'une partie du déficit des transports de main-d'œuvre (abonnements ouvriers) ; indemnisation de la SNCB pour les prestations gratuites ou incomplètement rémunérées qui lui sont imposées (réductions tarifaires octroyées sur ordre du Gouvernement, prestation au profit des Postes, Télégraphes et Téléphones, de la Défense nationale) ; augmentation des tarifs ; réforme de structures et compression des dépenses de la société (Geerkens, 2001). De la même manière, en 1959, le nouveau plan gouvernemental d'assainissement financier, toujours sous l'égide du Ministre Segers, dispose : « une augmentation du tarif des voyageurs (+7,5%) ; une réduction des tarifs du transport des marchandises, pour accroître le volume de ces transports ; [...] enfin et à nouveau, un financement public plus conséquent des prestations insuffisamment rémunérées » (Geerkens, 2001, p. 253). Etant donné l'importance des compensations financières versées à la SNCB pour limiter – partiellement – son déficit, le Gouvernement est également en position d'exiger de la société des mesures qui relèvent plus directement des techniques d'exploitation, pour limiter leur prix de revient (par exemple, passage de la traction à la vapeur à la traction au diesel), sans toucher néanmoins ni aux structures ni aux principes de fonctionnement de la SNCB. Encore en 1982, le Gouvernement exige de la SNCB de prendre des mesures d'économies permettant d'améliorer son résultat et décide de réduire parallèlement l'intervention financière de l'Etat, dans les mêmes proportions (arrêté royal n°97 du 28 septembre 1982 et arrêté royal n°140 du 30 décembre 1982). Dans le même ordre d'idées, toujours en 1982, le ministre des communications prend le contrôle de l'augmentation annuelle des tarifs de transports en commun (arrêté royal n°174 du 30 décembre 1982, modifié par l'arrêté royal n°238 du 31 décembre 1983). Etc.

*A contrario*, l'organisation interne de la SNCB jugée propice à atteindre les objectifs financiers ou de rendement fixés par le Gouvernement sont l'affaire du Conseil d'administration, particulièrement impliqué dans la gestion journalière de la société. Par exemple, dès le lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale, le Conseil d'administration est composé d'une série de commissions qui régissent très concrètement le fonctionnement de la

SNCB<sup>93</sup>. Parmi ces commissions, celle de la réforme des structures joue un rôle prédominant. Ainsi, déjà entre 1942 et 1953, c'est sur les conseils de la commission de la réforme des structures que le Conseil d'administration téléguidé une réforme de décentralisation, puis de recentralisation des structures de la SNCB.

Pour illustrer le caractère persistant du *policy design* de la troisième phase de régime, on pointera encore la manière avec laquelle la SNCB est parvenue à éviter la tutelle générale imposée par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Finalement, « elle se verra [seulement] imposer un délégué du ministère des Finances chargé de suivre l'exécution du budget de la société » (Geerkens, 2001, p. 249). Lorsque des modifications du cadre réglementaire sont prévues, elles s'inscrivent toujours bien dans l'esprit de cette troisième phase du régime institutionnel, voire l'approfondissent. Par exemple, le plan du Gouvernement Segers de 1959 est couplé à une modification de la loi du 23 juillet 1926 qui permet à la SNCB de s'investir plus largement – et de manière autonome – dans des activités de transport par route, au profit desquelles la SNCB peut compter sur sa mainmise sur le réseau ferré (loi du 1<sup>er</sup> août 1960). A la fin des années 1970, le changement de régime institutionnel n'est pas encore perceptible : « il semble à nouveau que c'est le plan [gouvernemental] 1971-1975 qui a intégré les options du programme décennal d'investissement de la société et non le contraire » (Geerkens, 2001, p. 258). Le « Programme d'action » (1979, révision de l'offre de transport motivée par des considérations financières) et le plan « TOP » (pour « Transport OPTimalisé ») sont encore des produits de la politique industrielle autonome de la SNCB.

### 3.4. Phase 4 : 1980-1996 – Rationalisation et relance des chemins de fer

Les mesures de compensations financières et de contrôle « par l'extérieur » qui caractérisent la fin de la troisième phase du régime institutionnel ne doivent pas être confondues avec le nouveau *policy design*, de la quatrième phase. 1975 est marquée par l'entrée en vigueur de la première décision européenne d'envergure dans le secteur ferroviaire. Le contexte belge est à l'austérité budgétaire. L'objectif reste d'atteindre au moins l'équilibre financier pour la SNCB. Mais la décision européenne et le contexte budgétaire belge augurent l'engagement plus fort de l'Etat dans l'encadrement de la SNCB. Les subventions financières accordées par l'Etat à la SNCB restent non seulement couplées à la prescription d'une meilleure gestion industrielle de la société, mais sont désormais subordonnées à la rationalisation de l'offre de transport (hypothèse causale). Cette rationalisation est l'objet de mesures réglementaires et de plan d'économies imposés par l'Etat (hypothèse d'intervention et instruments).

A ce stade, l'action publique belge dans le secteur ferroviaire cadre avec celle de la Communauté européenne, elle aussi préoccupée par l'encadrement des aides financières accordées par les Etats membres à leurs opérateurs publics historique (politique commune des transports, cf. 3.2.1.1.). Pour autant, les objectifs de politique publique ne sont pas partagés. Alors que la Communauté européenne inscrit son action dans le cadre de la concurrence

<sup>93</sup> Commissions composant le Conseil d'administration de la SNCB au lendemain de la Seconde guerre mondiale : Commission des économies, Commission d'électrification, Commission de la réforme des structures, Commission des programmes, Commission de l'urbanisme, Commission des affaires générales.

intermodale dans le secteur des transports, l'Etat belge est plus directement concerné par le sauvetage de son entreprise publique.

### 3.4.1. Régulation issue des politiques publiques

Le nombre de réformes de la gestion interne de la SNCB durant la quatrième phase de régime institutionnel est très important. Citons, sans pouvoir énumérer toutes les nombreuses implications de ces réformes: la réforme des structures de direction de la SNCB ; la transformation des dix directions organisationnelles en cinq départements, soutenus par une série de services transversaux dans le cadre d'une structure matricielle ; un nouveau découpage régional des groupes décentralisés, une révision des rapports hiérarchiques et fonctionnels entre structures ; et une révision complète de la Direction Matériel.

Relevons, parmi les dispositions législatives qui encadrent ces nombreux changements, deux arrêtés royaux particulièrement significatifs et emblématiques du changement de *policy design* durant la quatrième phase de régime institutionnel. Le premier est l'arrêté royal n°452 du 29 août 1986<sup>94</sup>. Celui-ci prévoit que, désormais, le conseil d'administration de la SNCB ne dispose plus que d'un pouvoir consultatif dans le cadre de l'élaboration conjointe des programmes quinquennaux de la SNCB avec le Gouvernement. L'arrêté royal n°451 du 29 août 1986<sup>95</sup>, quant à lui, prévoit que ces programmes quinquennaux doivent être élaborés dans le cadre d'une enveloppe budgétaire prédéfinie. Les plans IC/IR et Star 21 de réorganisation de l'offre de transport sur base de considérations financières (que nous avons décrits *supra*, cf. Sous-Section 1.1.1.) s'inscrivent dans cette ligne de réformes parce ce qu'ils sont l'œuvre imposée des autorités publiques (et plus celle de la SNCB agissant de manière autonome, comme c'était le cas des plans précédents).

La loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (et son arrêté royal d'exécution du 30 septembre 1992<sup>96</sup>) garantit encore l'autonomie de la SNCB pour ses activités commerciales en la faisant passer du statut d'entreprise publique *sui generis* à celui de société anonyme de droit public. Cette transformation a surtout pour effet de clarifier les flux financiers entre l'Etat et l'entreprise publique, en interdisant les subventions de l'Etat pour les activités commerciales de la société et en mettant en évidence les subventions – autorisées par la Commission européennes – accordées par l'Etat au titre de soutien temporaire dans le cadre des plans de redressement. La loi organise également les exceptions à ces principes, qui s'imposent pour la prestation des missions de service public de la SNCB. Celles-ci peuvent en effet être subventionnées de droit. Il s'agit : du transport intérieur de voyageurs assuré par les trains du service ordinaire ; de l'acquisition, de la construction, de l'entretien, de la gestion et de l'exploitation de l'infrastructure ; et des prestations que la Société est tenue de fournir pour les besoins de la Nation. Leur déclinaison pratique est l'objet d'un contrat de gestion. En cela, la loi anticipe l'entrée en vigueur (01/07/1991) du règlement 91/1893/CEE (contrats de services publics).

<sup>94</sup> Arrêté royal n°452 du 29 août 1986 modifiant la loi du 23 juillet 1926 créant la Société nationale des Chemins de fer belges.

<sup>95</sup> Arrêté royal n°451 du 29 août 1986 relatif à l'assainissement des finances de la Société nationale des Chemins de fer belges.

<sup>96</sup> Arrêté royal du 30 septembre 1992 portant approbation du premier contrat de gestion de la Société nationale des Chemins de fer belges et fixant des mesures relatives à cette Société.

Ces missions de service public portent tant sur certains services de transport que sur la gestion de l'infrastructure ferroviaire. La loi du 21 mars 1991 prescrit également la composition et le fonctionnement des organes de direction de l'entreprise : Conseil d'administration, Comité de direction, Administrateur, Comité restreint, et Commission paritaire (pour les questions relatives au personnel). La tutelle administrative sur la société publique est prise en charge par un commissaire du Gouvernement. Le contrôle financier de la SNCB, quant à lui, relève de quatre commissaires : deux de l'Assemblée générale des actionnaires (contrôlée par l'Etat) et deux de la Cour des comptes. Ces dispositions relèvent de l'esprit ou des mesures de la décision 75/327/CEE et de ses règlements d'exécution, ou bien les complètent<sup>97</sup>. Jusqu'ici, les autorités publiques se contentent de respecter leurs obligations communautaires au cas par cas, sans d'ailleurs toujours y faire explicitement référence. Par exemple, les programmes quinquennaux prévus par l'AR n°451 du 29 août 1986 font fort penser aux programmes pluriannuels prévus par la décision 75/327/CEE. La loi du 21 mars 1991 représente la première tentative d'intégration de la législation européenne et des intentions de politique publique proprement nationales.

#### 3.4.2. Droits de propriété

Durant cette quatrième phase de régime institutionnel, l'Etat ne régule pas le secteur *par* les droits de propriété. Pourtant, dès 1988, la loi-programme du 30 décembre ouvre une première brèche dans la concession d'exploitation organisée par la loi du 23 juillet 1926, en conférant à la SNCB un droit d'aliénation (c'est-à-dire de disposition) sur les biens immeubles (notamment l'infrastructure ferroviaire) du domaine public<sup>98</sup>. Plus fondamentalement, en 1992, l'arrêté royal du 30 septembre<sup>99</sup> transfère sans indemnité l'ensemble de la propriété formelle sur le réseau des chemins de fer de l'Etat à la SNCB. En réalité, comme nous venons de le décrire, les droits de disposition et d'usage de la SNCB sur l'infrastructure ferroviaire sont cadencés par les politiques publiques, notamment par l'organisation des plans quinquennaux pour redressement de la société.

<sup>97</sup> Le texte de l'article 157 de la loi elle-même, par exemple, est plus explicite encore : « la fixation, le calcul et le paiement des subventions visées à l'article 3, §2, 4°, de la présente loi seront opérés conformément aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer, telles qu'elles découlent des règlements CEE n°1191/69 du 26 juin 1969 du Conseil de la CEE relatif à l'action des Etats membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine du transport par chemin de fer, par route et par voie navigable, n°1192/69 du 26 juin 1969 du Conseil de la CEE relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer et n°1170/70 du Conseil de la CEE relatif aux aides accordées dans le domaine du transport par chemin de fer, par route et par voie navigable, ainsi que de la décision n°75/327/CEE du 20 mai 1975 du Conseil relative à l'assainissement de la situation des entreprises de chemin de fer et à l'harmonisation des règles régissant les relations financières entre ces entreprises et les Etats ».

<sup>98</sup> « L'Etat procède à l'aliénation des biens immeubles que la Société ne juge plus nécessaires à son activité. Toutefois, lorsqu'elle le juge conforme à ses intérêts, la Société est autorisée à aliéner à son profit, selon les règles du droit commun et sans application des principes et formalités repris dans la loi du 31 mai 1923 relative à l'aliénation d'immeubles domaniaux, les biens immeubles appartenant à l'Etat et dont elle a la jouissance. Les fonctionnaires de l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'Enregistrement et des Domaines, sont habilités à recevoir ces actes dans la forme authentique. L'octroi d'autres droits réels sur ces biens est soumis aux mêmes règles. Les modalités d'exécution de cette disposition feront l'objet d'une convention entre la Société, le Ministre des Finances et le Ministre des Communications » (art. 167).

<sup>99</sup> Arrêté royal du 30 septembre 1992 portant approbation du premier contrat de gestion de la Société nationale des chemins de fer belges et fixant des mesures relatives à cette Société.

### 3.4.3. Impacts sur les 9 fonctions de régulation

#### Fonction de régulation 1 – Gestion physique et exploitation du réseau

Le soutien financier de l'Etat à la SNCB, pour la construction et l'entretien de l'infrastructure, ne se limite plus à des subventions ponctuelles destinées à limiter partiellement le déficit de la société publique. Mais « L'autonomie de la SNCB semble (...) réduite à son minimum » (Geerkens, 2001, p. 263). Les investissements sont complètement dépendants des moyens que l'Etat est disposé à allouer aux différents projets de la SNCB dans le cadre des programmes quinquennaux. Les techniques d'exploitation sont directement prescrites dans ces programmes ou leur adoption est posée comme condition au soutien financier des autorités publiques (par exemple, passage de l'entretien systématique à l'entretien conditionnel, pour les éléments du matériel roulant qui ne relèvent pas de la sécurité). Ces choix politiques sont notamment le reflet des conclusions de divers audits commandés par le Gouvernement et portant sur la SNCB.

#### Fonction de régulation 2 – Conditions d'accès et d'usage du réseau

La SNCB reste seule usagère du réseau des chemins de fer de l'Etat, nonobstant les accords avec les entreprises ferroviaires étrangères pour les services de transport international. Elle n'est pas soumise à des conditions d'accès à son réseau pas le régime institutionnel.

#### Fonction de régulation 3 – Statut légal des opérateurs

La SNCB passe du statut d'entreprise publique *sui generis* à celui de société anonyme de droit public (loi du 21 mars 1991 et arrêté royal du 30 septembre 1992). Ce nouveau statut lui permet de traiter sur un pied d'égalité avec d'autres entreprises commerciales privées pour toutes ses activités qui ne relèvent pas des obligations de service public.

#### Fonction de régulation 4 – Règles de compétition entre les opérateurs

La situation n'a pas évolué par rapport à la phase précédente. Il n'y a pas de concurrence dans le secteur.

#### Fonction de régulation 5 – Définition des obligations de service public

Des prestations sont pour la première fois énumérées comme telles dans la loi du 21 mars 1991. Elles reçoivent un contenu concret et un subventionnement étatique précis, dans les contrats de gestion conclus entre le Gouvernement et la SNCB. Indépendamment des subventions d'Etat destinées au financement de l'infrastructure, les missions de service public font désormais l'objet de compensations financières systématiques de la part des autorités publiques (arrêté royal du 30 septembre 1992 approuvant le premier contrat de gestion). Ces

changements s'inscrivent dans le cadre des obligations imposées par la Communauté européenne.

#### Fonction de régulation 6 – Arbitrage des rivalités d'usage et des conflits

Il n'y a pas d'évolution par rapport à la phase précédente.

#### Fonction de régulation 7 – Conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques

Nonobstant les contraintes imposées par l'Etat (par exemple, promotion de l'électrification du réseau) dans le cadre des contrats de gestion (qui ne relèvent pas du régime institutionnel), cette fonction reste contrôlée par la SNCB.

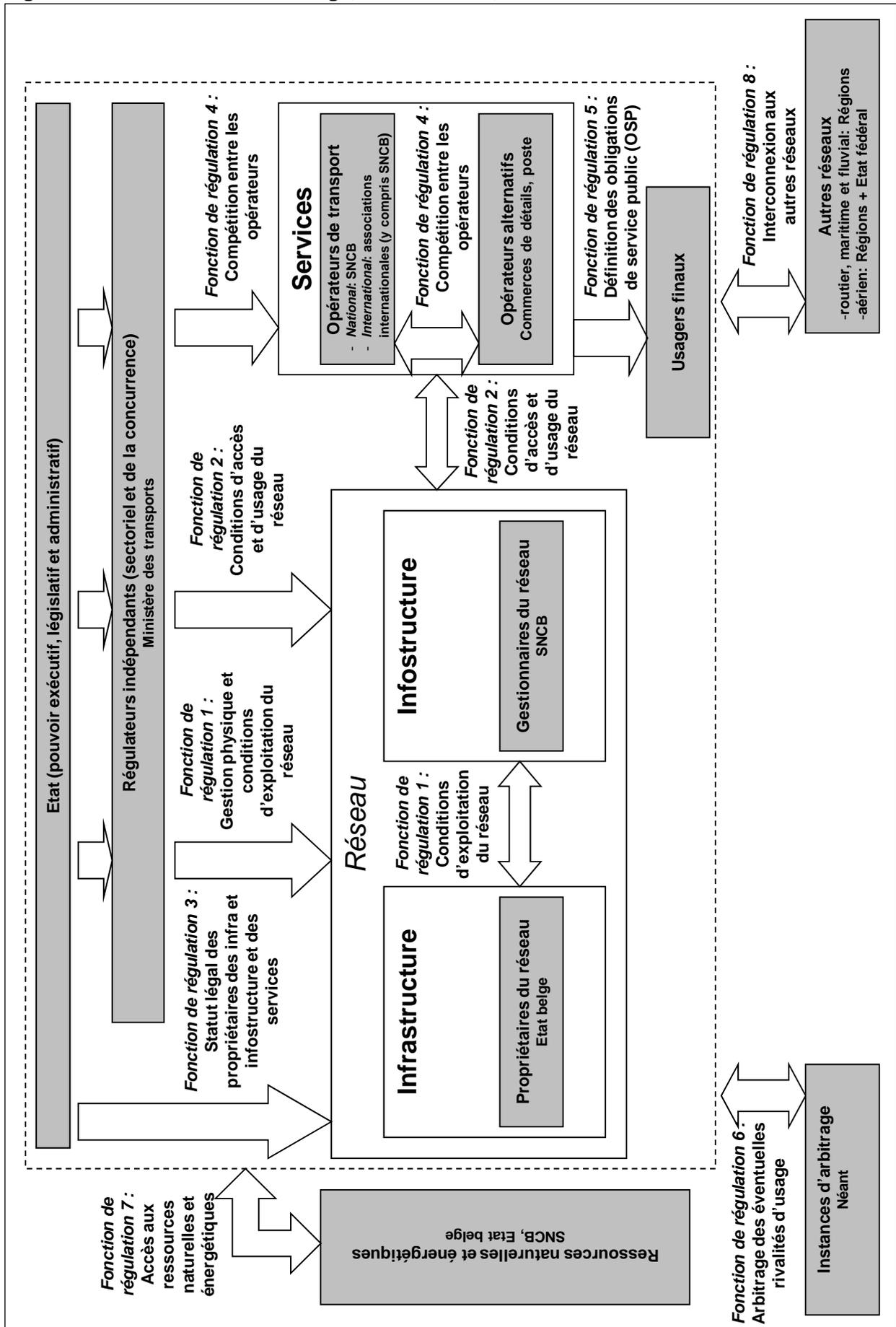
#### Fonction de régulation 8 – Interconnexion aux autres réseaux

Il n'y a pas d'évolution par rapport à la phase précédente (pas de régulation).

### **3.4.4. Impacts sur la configuration des acteurs**

La situation gagnant en complexité, la configuration des acteurs des deux dernières phases de régime institutionnel est l'objet d'une figure comparée (Figure 16 et Figure 18). Dans les deux cas, il s'agit du schéma du secteur tel que les fonctions de régulation et les acteurs qui les assurent pourraient être décomposés au maximum dans un environnement libéralisé. Durant la quatrième phase de régime institutionnel (Figure 16), le graphe met dès lors en évidence que les différentes fonctions de régulation sont souvent assurées par de mêmes acteurs (notamment la SNCB), dans un environnement plus intégré (cf. Conception organique du service public en Introduction, Figure 2).

Figure 16 : Secteur ferroviaire belge, non libéralisé, avant 1992



### **3.4.5. Synthèse : tableau acteurs-fonctions**

En guise de conclusion, le Tableau 16 met en évidence les acteurs empiriques qui remplissent les fonctions des différents acteurs idéaux-typiques distingués en introduction, ainsi que le contenu des fonctions de régulation qui s'appliquent à eux dans l'exercice de ces fonctions.

**Tableau 16 : Tableau Acteurs-fonctions pour la quatrième phase de régulation (1980-1996)**

	<i>Propriétaires</i>	<i>Gestionnaires</i>	<i>Opérateurs de transport</i>	<i>Usagers finaux</i>	<i>Régulateur</i>	<i>Etat – Pouvoir législatif</i>	<i>Etat – Pouvoir exécutif</i>
<b>Fonction 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A partir de 1988, droit d'aliénation de la SNCB sur les biens immeubles de l'infrastructure</li> <li>En 1992, transfert de la propriété formelle sur le réseau de l'Etat à la SNCB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><u>SNCB</u> : exploitation des chemins de fer de l'Etat</li> <li>Pouvoir seulement consultatif du CA de la <u>SNCB</u> concernant la planification stratégique et financière dans les plans quinquennaux imposés par le <u>Gouvernement</u></li> </ul>					<ul style="list-style-type: none"> <li>Approbation du <u>Gouvernement</u> : pour la vente, l'achat ou l'échange de biens (mobiliers, ou immobiliers) dont la valeur excède un million de francs ; pour les contrats d'adjudication conclus pour un délai de plus de 10 ans ou d'une valeur de plus d'un million de francs</li> <li>Octrois de subsides (hors OSP) par le <u>Gouvernement</u> à la SNCB exclusivement dans le cadre de l'enveloppe fermée destinée à l'élaboration des plans quinquennaux</li> </ul>
<b>Fonction 2</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de restriction d'accès pour la <u>SNCB</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><u>SNCB</u> : pas de restriction d'accès</li> <li><u>Sociétés étrangères</u> : accès sous réserve d'accords avec la <u>SNCB</u></li> </ul>				
<b>Fonction 3</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>A partir de 1992, SNCB = société anonyme de droit public</li> </ul>				
<b>Fonction 4</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de concurrence (monopole de la <u>SNCB</u>)</li> </ul>				
<b>Fonction 5</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>OSP de la <u>SNCB</u> : énumérées comme telles ; financement systématique, clair et distinct</li> </ul>				
<b>Fonction 6</b>						<ul style="list-style-type: none"> <li><u>Parlement</u> : Règlement des conflits entre Gouvernement et CA SNCB pr nomination de ses membres</li> </ul>	
<b>Fonction 7</b>							
<b>Fonction 8</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Par la <u>SNCB</u> : dans le cadre du transport transfrontalier et des associations internationales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Par la <u>SNCB</u> : dans le cadre du transport transfrontalier et des associations internationales</li> </ul>				

### 3.5. Phase 5 : 1997-... – Libéralisation des chemins de fer belges

1997 est marquée par le premier dispositif réglementaire, un arrêté royal, ayant pour objet de transposer la directive européenne 91/440/CEE (développement des chemins de fer communautaires) en droit belge<sup>100</sup>. C'est le début de la libéralisation du secteur ferroviaire en Belgique. Cette première transposition va ensuite de pair avec celle des directives 98/15/CE (licences) et 98/16/CE (répartition et tarification des capacités) (politique commune des chemins de fer, cf. 3.2.1.2.) et s'étend de 1997 à 2002. La transposition des trois premiers paquets ferroviaires, entre 2003 et 2008, correspond à l'approfondissement du processus (ouverture effective du secteur à la concurrence et adaptation du cadre précédemment fixé, en fonction des exigences européennes et à la lumière de l'expérience passée en Belgique).

L'analyse du *policy design* ne peut se limiter à mettre en évidence la seule volonté de se conformer aux obligations européennes. Le premier objectif de politique publique est national : il s'agit d'armer la SNCB pour affronter un contexte sectoriel libéralisé (hypothèse causale) en lui accordant une autonomie de gestion adéquate (hypothèse d'intervention). Le second objectif de politique publique est de garantir aux entreprises ferroviaires (y compris la SNCB) un cadre concurrentiel équitable et non discriminatoire et aux clients finaux un transport par chemin de fer en toute sécurité, en imposant aux entreprises ferroviaires des mesures plus contraignantes en ce qui concerne les missions de service public (seulement la SNCB) et la sécurité (toutes les entreprises ferroviaires) (hypothèse causale), par le biais d'un renforcement de l'arrangement politico-administratif (hypothèse d'intervention). Ces mesures visent donc la SNCB ainsi que les entreprises ferroviaires candidates à l'entrée dans le secteur progressivement ouvert à la concurrence (groupes-cibles).

Le cadre réglementaire de cette dernière phase de régime est constitué, à l'origine, de l'arrêté royal du 5 février 1997<sup>101</sup> et de l'arrêté royal du 11 décembre 1998<sup>102</sup>. Le régime institutionnel ainsi esquissé est ensuite approfondi par un ensemble de mesures que nous avons recensées de manière exhaustive<sup>103</sup>.

<sup>100</sup> En Belgique, la loi du 18 février 1969 autorise le Roi à arrêter les mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable.

<sup>101</sup> Arrêté royal du 5 février 1997 exécutant la directive du Conseil des Communautés européennes (91/440/CEE) du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires.

<sup>102</sup> Arrêté royal du 11 décembre 1998 relatif à la licence d'entreprise ferroviaire et à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire (transposition des directives 95/18/CE et 95/19/CE).

<sup>103</sup> Ci-dessous figure la liste des mesures réglementaires (lois et arrêtés royaux) qui approfondissent le régime institutionnel de la phase de libéralisation du secteur ferroviaire, les mesures « cadres » apparaissant en caractères gras et les mesures traitant (notamment) de droits de propriété en caractères italiques :

- Arrêté royal du 3 avril 2000 relatif à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse ;
- Loi du 22 mars 2002 portant modification de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques ;
- **Arrêté royal du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ;**
- Arrêté royal du 15 mai 2003 relatif à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel ;
- Arrêté royal du 17 novembre 2003 portant exécution des chapitres III, V, et VI de l'arrêté royal du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ;
- Arrêté royal du 11 juin 2004 modifiant l'arrêté royal du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ;
- *Arrêté royal du 14 juin 2004 portant réforme des structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire ;*
- Arrêté royal du 19 octobre 2004 portant certaines mesures de réorganisation de la Société nationale des Chemins de fer belge ;
- *Arrêté royal du 19 octobre 2004 relatif aux conditions d'entretien et de gestion par Infrabel de l'infrastructure ferroviaire détenue par le Fonds de l'infrastructure ferroviaire ;*
- Arrêté royal du 25 octobre 2004 créant le Service de régulation du transport ferroviaire et fixant sa composition ainsi que le statut applicable à ses membres ;

- Arrêté royal du 25 novembre 2004 fixant la portion des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire due par Infrabel au Fonds de l'infrastructure ferroviaire ;
- Arrêté royal du 9 décembre 2004 portant exécution des chapitres VIII et IX de l'arrêté royal du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ;
- Arrêté royal du 9 décembre 2004 portant exécution des chapitres VIII et IX de l'arrêté royal du 12 mars 2003 ;
- *Arrêté royal du 30 décembre 2004 arrêtant les listes des actifs et passifs apportés par la Société nationale des Chemins de fer belges à la S.A. de droit public Infrabel ;*
- *Arrêté royal du 30 décembre 2004 arrêtant les listes des actifs et passifs apportés par la Société nationales des chemins de fer belges à la S.A. de droit public Nouvelle S.N.C.B ;*
- *Arrêté royal du 30 décembre 2004 arrêtant les listes des passifs et actifs visés à l'article 454, §2, alinéa 2, de la loi-programme du 22 décembre 2003 transférés par la Société nationale des Chemins de fer belges au Fonds de l'infrastructure ferroviaire ;*
- *Arrêté royal du 28 janvier 2005 complétant la liste des actifs visés à l'article 454, §2, alinéa 2 de la loi-programme du 22 décembre 2003 transférés par la Société nationale des chemins de fer belges au Fonds de l'infrastructure ferroviaire ;*
- Arrêté royal du 13 février 2005 modifiant l'arrêté royal du 19 octobre 2004 réglant le fonctionnement du Fonds de l'infrastructure ferroviaire ;
- Arrêté royal du 3 juillet 2005 fixant la portion des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire due par Infrabel au Fonds de l'Infrastructure ferroviaire ;
- Arrêté royal du 13 décembre 2005 modifiant l'arrêté royal du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ;
- Arrêté royal du 3 juillet 2005 fixant la portion des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire due par Infrabel au Fonds de l'infrastructure ferroviaire ;
- Loi du 23 décembre 2005 portant des dispositions diverses ;
- Arrêté royal du 26 janvier 2006 relatif à la création d'un Comité fédéral pour la Sûreté du Transport ferroviaire et portant diverses mesures pour la sûreté du transport intermodal ;
- Arrêté royal du 1<sup>er</sup> février 2006 modifiant l'arrêté royal du 25 octobre 2004 créant le Service de régulation du Transport ferroviaire et fixant sa composition ainsi que le statut applicable à ses membres ;
- Loi du 15 mai 2006 portant diverses dispositions en matière de transport ;
- Arrêté royal du 19 juillet 2006 modifiant l'arrêté royal du 17 novembre 2003 portant exécution des chapitres III, V et VI de l'arrêté royal du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ;
- Loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses ;
- Arrêté royal du 10 octobre 2006 modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 2005 fixant la portion des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire due par Infrabel au Fonds de l'infrastructure ferroviaire ;
- Arrêté royal du 10 novembre 2006 modifiant les structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire ;
- **Loi du 4 décembre 2006 relative à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ;**
- **Loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire ;**
- Arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et du système ferroviaire conventionnel ;
- Arrêté royal du 16 janvier 2007 portant des exigences et procédures de sécurité applicables au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et aux entreprises ferroviaire ;
- Arrêté royal du 16 janvier 2007 fixant certaines règles relatives aux enquêtes sur les accidents et incidents ferroviaires ;
- Arrêté royal du 16 janvier 2007 relatif à l'agrément de sécurité et au certificat de sécurité, à la mise en circulation du matériel roulant ainsi qu'au rapport annuel de sécurité ;
- Arrêté royal du 16 janvier 2007 relatif à la redevance annuelle liée à la détention d'une licence d'entreprise ferroviaire ;
- Arrêté royal du 16 janvier 2007 relatif à la licence d'entreprise ferroviaire ;
- Arrêté royal du 16 janvier 2007 portant création d'un organisme d'enquête sur les accidents et les incidents ferroviaires et déterminant sa composition ;
- Arrêté royal du 16 janvier portant création d'une autorité nationale de sécurité ferroviaire ;
- Arrêté royal du 13 mars 2007 relatif à la procédure d'avis conforme de l'autorité de sécurité ferroviaire et à la publication des règles nationales de sécurité ferroviaire ;
- Arrêté royal du 21 mars 2007 relatif au règlement administratif des litiges en matière de répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire ;
- *Arrêté royal du 27 avril 2007 arrêtant les listes des biens cédés par la SNCB Holding à Infrabel et par Infrabel à la SNCB Holding ;*
- Arrêté royal du 20 décembre 2007 modifiant l'arrêté royal du 9 décembre 2004 portant exécution des chapitres VIII et IX de l'arrêté royal du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ;
- Arrêté royal du 18 janvier 2008 relatif à la fourniture de services de formation aux conducteurs et au personnel de bord ;
- *Arrêté royal du 28 septembre 2008 relatif à la restructuration du Fonds de l'infrastructure ferroviaire ;*
- *Arrêté royal du 19 décembre 2008 modifiant l'arrêté royal du 28 septembre 2008 relatif à la restructuration du Fonds de l'infrastructure ferroviaire ;*
- *Arrêté royal du 19 décembre 2008 fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 8, de l'arrêté royal du 28 septembre 2008 relatif à la restructuration du Fonds de l'infrastructure ferroviaire ;*

### 3.5.1. Régulation issue des politiques publiques

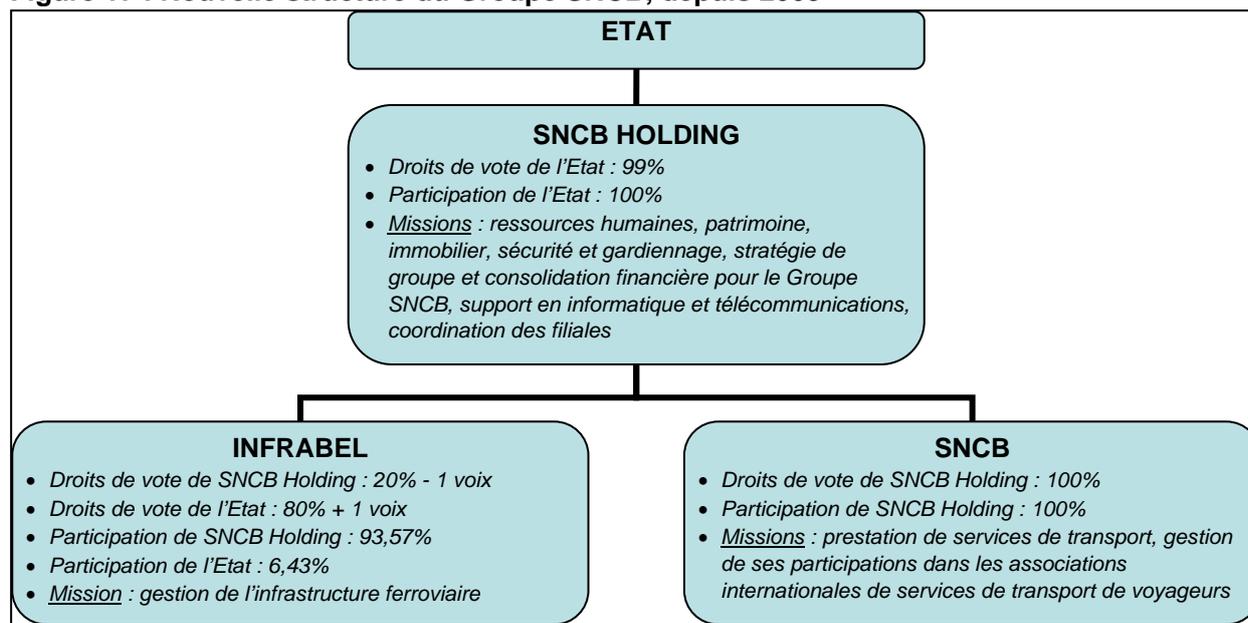
Essentiellement, les mesures réglementaires ont pour objet (instruments de politique publique) de renforcer l'arrangement politico-administratif actoriel et procédural dans le secteur ferroviaire (en visant la SNCB et toute entreprise ferroviaire candidate à l'entrée) ainsi que de réformer les structures de gestion de la SNCB (en visant cette fois la seule SNCB). Nous revenons en détails sur le contenu de ces mesures dans les deux sous-sections qui suivent.

### 3.5.2. Impacts sur la configuration des acteurs

Il convient de bien distinguer la période qui précède 2003 et celle d'aujourd'hui. Elles sont séparées par un approfondissement progressif de la libéralisation (mais sans changement de *policy design*).

Dans un premier temps, les structures de gestion de la SNCB ne sont pas modifiées ; l'entreprise ferroviaire reste unifiée. Mais des missions de service public qui relèvent de la gestion de l'infrastructure ferroviaire et de l'exploitation de certains services de transports lui sont prescrites (la liste des obligations de service public fixée lors de la phase de régime précédente reste identique), alors qu'elle est autorisée à organiser ses autres activités de transport de manière autonome et commerciale. Quant au Ministère des Transports, il endosse les responsabilités en matière de délivrance, de suspension et de retrait des licences, ainsi que de répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, de régulation du secteur en général, etc.). Dans l'accomplissement de ces missions, l'administration doit agir en dehors de tout lien hiérarchique.

Durant l'approfondissement de la libéralisation à partir de 2003, les structures de la SNCB sont modifiées. La SNCB devient la SNCB Holding. Cette société faitière abrite quelques services transversaux des deux nouvelles filiales de l'entreprise ferroviaire. Pour le reste, l'essentiel des activités opérationnelles de l'ancienne SNCB sont transférées à ces deux nouvelles filiales. La première, Infrabel, devient responsable de la gestion de l'infrastructure ferroviaire. La seconde, SNCB, se voit confier les activités de transport ferroviaire. Cette dernière est mise en concurrence avec les nouvelles entreprises ferroviaires commerciales qui entrent progressivement dans le secteur pour prêter les services de transport qui ont été ouverts à la concurrence. La SNCB Holding reste par ailleurs responsable de la gestion des gares et de leurs abords, des parkings pour voitures et pour vélo, de la sécurité sur le domaine ferroviaire et de la préservation du patrimoine historique relatif à l'exploitation ferroviaire. L'ensemble des structures reste la propriété formelle de l'Etat, comme le spécifie la Figure 17 avec plus de détails.

**Figure 17 : Nouvelle structure du Groupe SNCB, depuis 2003**

Source : adaptation libre de Infrabel (2009).

De nouvelles entités sont créées au Ministère des Transports pour assumer diverses fonctions spécifiques de régulation, désignées par les directives européennes : le Service de Sécurité et d'Interopérabilité des Chemins de Fer (c'est-à-dire, dans les termes européens, l'Autorité de sécurité nationale), le Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National (l'Organe de contrôle) et l'Organisme d'enquête sur les accidents et les incidents ferroviaires (l'Organisme d'enquête). Les conducteurs, les accompagnateurs et les sous-systèmes du matériel roulant et de l'infrastructure doivent être certifiés par divers organismes de certification (par ex., la société Vinçotte)<sup>104</sup>.

### 3.5.3. Impacts sur les 9 fonctions de régulation

#### Fonction de régulation 1 – Gestion physique et exploitation du réseau

La gestion physique du réseau ferroviaire relève aujourd'hui d'Infrabel (l'une des deux filiales de la SNCB Holding). Les grandes lignes de la mission sont l'objet de contrats pluriannuels de gestion entre le Gouvernement et la filiale. En dehors de ces contrats, les mesures réglementaires transposent également (directive 2001/14/CE) la procédure permettant à Infrabel de solliciter les fonds aptes à mettre fin à la saturation d'un tronçon du réseau. Les normes de sécurité sont désormais adoptées par le Gouvernement. En matière d'interopérabilité des sous-systèmes de l'infrastructure et du matériel roulant, en l'absence de

<sup>104</sup> Durant un temps, la configuration d'acteurs comptait également un « Fonds de l'infrastructure ferroviaire », érigé en société anonyme de droit public. Celui-ci était propriétaire de l'infrastructure ferroviaire, qu'il mettait à disposition d'Infrabel, aux fins de gestion. L'idée était de faire verser par Infrabel une redevance au Fonds, en vue de rembourser la dette accumulée par les chemins de fer belges durant les décennies passées. Cette idée a été abandonnée, au privilège d'une solution confiant la propriété formelle et les droits de disposition, ensemble, aux différents acteurs du secteur. La dette, quant à elle, a été intégrée au Trésor belge.

STI, les normes belges sont adoptées par Infrabel, sur avis conforme de l'Autorité de sécurité nationale. L'application des normes par Infrabel et par les diverses entreprises ferroviaires (y compris la SNCB) est contrôlée par l'Autorité de sécurité nationale<sup>105</sup>.

Dès leur arrivée, les entreprises ferroviaires candidates à l'entrée dans le secteur libéralisé sont mises à contribution financière en vue de la gestion de l'infrastructure ferroviaire. En effet, les redevances d'utilisation de l'infrastructure doivent permettre à Infrabel d'équilibrer ses recettes et ses dépenses « dans des conditions normales » de fonctionnement. On peut légitimement penser que les « conditions normales » visées par les mesures réglementaires du régime institutionnel visent l'entretien et les investissements nécessaires au maintien en bon état de l'infrastructure existante, à l'exclusion donc des projets majeurs d'investissements nouveaux, à charge de l'Etat. Une lecture des contrats de gestion successifs liant Infrabel à l'Etat permettrait de confirmer ou d'infirmer cette présomption.

#### Fonction de régulation 2 – Conditions d'accès et d'usage du réseau

Les droits d'accès au réseau ferroviaire (cf. fonction de régulation 4) sont subordonnés à des exigences. En matière de sécurité, les entreprises ferroviaires doivent solliciter un certificat de sécurité auprès du Ministre compétent, après avis de la Direction générale des transports terrestres du Ministère des transports. Infrabel doit réaliser ces démarches en vue de l'obtention d'un agrément de sécurité. Dans les deux cas, les conditions d'octroi portent sur le respect des règles nationales de sécurité par le système de gestion de la sécurité soumis par les candidats, ainsi que la certification du personnel et celle du matériel roulant. En plus, les entreprises ferroviaires doivent avoir obtenu la licence d'entreprise ferroviaire (voir ci-dessous). Elles doivent également attester du respect des normes relatives aux sous-systèmes du matériel roulant (STI et règles nationales en l'absence de STI ou STI partielles). Infrabel doit de même attester du respect des normes relatives aux sous-systèmes infrastructurels. La détention d'un agrément/certificat de sécurité suppose le paiement d'une redevance à la Direction Générale des Transports Terrestres.

Au plan commercial, les droits d'accès et de transit pour les activités ouvertes à la concurrence sont subordonnés à l'obtention de la licence d'entreprise ferroviaire. Celle-ci est délivrée par le Ministre compétent sur avis de la Direction Générale des Transports Terrestres, suivant une procédure comparable au certificat/agrément de sécurité. Les conditions d'obtention de la licence se déclinent autour de quatre axes : la capacité financière de l'entreprise ferroviaire candidate, sa capacité professionnelle, des conditions d'honorabilité et de responsabilité civile. La licence recouvre désormais toutes les conditions relatives à la responsabilité civile de l'entreprise ferroviaire candidate là où, avant 2003, certaines d'entre elles étaient contrôlées pour l'obtention du certificat de sécurité. La détention de la licence

---

<sup>105</sup> Jusqu'en 2003, il n'y a pas d'évolution dans l'approche de cette fonction ; l'action de la SNCB est complètement encadrée par les programmes pluriannuels, qui reflètent la volonté politique et les moyens budgétaires. En ce qui concerne la sécurité, les normes sont proposées par la SNCB et doivent être approuvées par le Ministre compétent. Le Ministère des Transports est responsable du contrôle de leur application.

suppose également le paiement d'une redevance à la Direction Générale des Transports Terrestres<sup>106</sup>.

### Fonction de régulation 3 – Statut légal des opérateurs

Les trois sociétés qui sont nées de la restructuration de l'opérateur public historique, en 2004, sont des sociétés anonymes de droit public. Le régime institutionnel ne régit pas le statut des autres entreprises ferroviaires existantes et à venir<sup>107</sup>.

### Fonction de régulation 4 – Règles de compétition entre les opérateurs

Toutes les activités de transport de marchandises sont aujourd'hui ouvertes à la concurrence. Au premier janvier 2010, le trafic international de voyageurs, ainsi que le cabotage (c'est-à-dire la possibilité de prendre et de déposer de mêmes voyageurs dans un même pays sur le trajet international) seront également ouverts à la concurrence. L'ouverture du transport national de voyageurs n'est pas organisée. Certains types de services particuliers (Thalys, Eurostar, etc.) restent subordonnés à des conventions liant la SNCB à des entreprises ferroviaires étrangères dans le cadre d'associations ferroviaires internationales.

Aujourd'hui, c'est Infrabel qui est responsable de la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire. Dans le cadre de cette mission, Infrabel doit donner la priorité aux trains prestant des missions de service public confiées à la SNCB. Ensuite, Infrabel doit veiller au développement nécessaire des services de transport de marchandises, particulièrement internationaux. Enfin, lorsque l'application des critères de priorité ne permet pas d'attribuer une capacité à un candidat plutôt qu'à un autre, le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire

---

<sup>106</sup> Dès 1997, les regroupements internationaux dont fait partie une entreprise belge ont un droit d'accès au réseau belge pour les prestations de services de transport internationaux entre des Etats membres de l'Union européenne. Bénéficient également de ce droit d'accès les entreprises ferroviaires établies dans un des Etats membres de l'Union européenne pour l'exploitation de services internationaux de transport combiné de marchandises. Enfin, les regroupement internationaux d'entreprises ferroviaires ont un droit de transit sur le réseau pour les prestations de services de transports internationaux qu'ils effectuent entre des Etats membres de l'Union européenne pour autant qu'une entreprise ferroviaire au moins du groupement soit établie en Belgique. La SNCB conserve un droit d'accès au réseau pour les activités susmentionnées, en concurrence avec les nouvelles entreprises ferroviaires candidates.

Les droits d'accès et de transit pour les missions susmentionnées sont déjà subordonnés à des conditions. Au plan de la sécurité, l'entreprise ferroviaire candidate doit obtenir un certificat de sécurité, octroyé par le Ministère des Transports, sur avis de la SNCB (agissant ici en tant que gestionnaire de l'infrastructure) et à condition de rembourser les frais de contrôle. Pour obtenir le certificat de sécurité, l'entreprise ferroviaire doit prouver qu'elle satisfait à des conditions de responsabilité civile. L'obtention du certificat de sécurité est également dépendante des résultats d'un examen d'aptitude du matériel roulant réalisé par la SNCB (agissant en tant que gestionnaire de l'infrastructure). Enfin, les conducteurs de l'entreprises ferroviaire doivent être en possession d'un certificat d'aptitude physique ne remontant pas à plus d'un an, d'un certificat de conducteur délivré par une entreprise ferroviaire de l'Union européenne, ainsi que d'un certificat attestant de la réussite de l'examen d'aptitude à circuler sur l'infrastructure ferroviaire belge, organisé par la SNCB (agissant en tant que gestionnaire de l'infrastructure) ne remontant pas à plus de trois ans.

Au plan commercial, l'accès et le transit (pour les mêmes services de transport) sont également déjà subordonnés à l'obtention de la licence d'entreprise ferroviaire, octroyée par le Ministre compétent, après avis de la Commission de transport ferroviaire (composée de cinq représentants du Ministère des Transports ainsi que de quatre représentants de la SNCB). Les conditions d'obtention portent déjà sur la capacité financière de l'entreprise ferroviaire candidate, sa capacité professionnelle, des conditions d'honorabilité et de responsabilité civile.

Pour le reste, jusqu'en 2003, la SNCB conserve un droit d'accès complet au réseau pour toutes les autres activités de transport (c'est-à-dire l'essentiel d'entre elles), agissant ainsi en situation de monopole, ainsi que pour sa mission de gestion de l'infrastructure.

<sup>107</sup> L'arrêté royal du 5 février 1997 organise déjà la séparation comptable entre les activités – de service public – de gestion de l'infrastructure et les activités commerciales de la SNCB (encore unifiée).

attribue la capacité au candidat dont la demande de capacité produit le montant total de redevance de l'infrastructure ferroviaire le plus élevé sur le parcours envisagé. Dans l'hypothèse où l'application de ce critère ne permet pas d'attribuer une capacité à un candidat plutôt qu'à un autre, le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire attribue la capacité au candidat dont la fréquence d'utilisation du trajet concerné est la plus élevée<sup>108</sup>. Infrabel est également responsable du calcul de la redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Les critères du calcul sont l'accès à la ligne ferroviaire ou à une section de ligne et son utilisation, l'accès aux voies des gares et leur utilisation, l'accès aux voies de triage, de formation et de garage, ainsi que leur utilisation. A ce calcul s'ajoutent les coûts relatifs au traitement administratif de la demande<sup>109</sup>.

### Fonction de régulation 5 – Définition des obligations de service public

Aujourd'hui, les missions de service public d'Infrabel, de la SNCB Holding et de la SNCB sont déclinées de manière précise et leur contenu est, pour chacune des entités, l'objet d'un contrat de gestion. Celles de la SNCB visent encore trois types de service de transport : le transport intérieur de voyageurs assuré par les trains du service ordinaire, ainsi que les dessertes intérieures par trains à grande vitesse ; le transport transfrontalier de voyageurs<sup>110</sup> ; et les prestations que la SNCB est tenue de fournir pour les besoins de la Nation. Les missions de service public d'Infrabel relèvent de la gestion de l'infrastructure et de la sécurité, ainsi que de la répartition et de la tarification de ses capacités<sup>111</sup>. Enfin, les obligations de service public de

<sup>108</sup> Concrètement, les priorités suivantes sont appliquées :

- Sur les lignes à grande vitesse : les trains à grande vitesse; les trains rapides de voyageurs les autres trains ;
- Sur les lignes spécialisées pour le transport de marchandises : les trains de marchandises rapides; les trains de marchandises lents; les trains de voyageurs du service public ; les autres trains ;
- Sur les lignes spécialisées pour le transport de voyageurs : les trains à grande vitesse pour la desserte intérieure et les trains rapides du service ordinaire assurant le transport intérieur de voyageurs; les autres trains à grande vitesse et les autres trains rapides de voyageurs; les trains de voyageurs lents; les trains de marchandises; les autres trains ;
- Sur les lignes mixtes : les trains à grande vitesse pour la desserte intérieure et les trains rapides du service ordinaire assurant le transport intérieur de voyageurs; les autres trains à grande vitesse et les autres trains rapides de voyageurs; les trains de voyageurs lents et les trains rapides de marchandises; les trains de marchandises lents; les autres trains.

<sup>109</sup> Jusqu'en 2003, le Ministère des Transports est responsable de la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire. Celle-ci doit donner la priorité à la mission de service public de transport intérieur de voyageurs de la SNCB, puis aux services de transport de voyageurs à grande vitesse ou les services de transport de marchandises, effectués sur les infrastructures spécifiquement construites ou aménagées à cette fin. Ensuite, la répartition doit viser une utilisation optimale de l'infrastructure. Si l'entreprise ferroviaire essuie un refus pour certaines de ses demandes de capacités, le Ministère des Transports réexamine celles-ci lors de la révision annuelle suivante des horaires. La SNCB (agissant en tant que gestionnaire de l'infrastructure) est responsable du calcul et de la perception de la redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Ce calcul doit tenir compte (sans ordre de priorité) : de la situation du marché des transports, des caractéristiques de l'offre et de la demande, des objectifs visant une utilisation plus optimale du réseau ferré et de la position concurrentielle du transport ferroviaire par rapport aux autres modes de transport, de la capacité d'infrastructure demandée, de la fréquence d'utilisation et des heures d'utilisation de celle-ci; des caractéristiques du service de transport (entre autres, le type de ligne et son coût d'exploitation, le type de train, sa vitesse, son tonnage et la qualité de service exigée); des charges que la SNCB doit supporter.

<sup>110</sup> Le transport transfrontalier de voyageurs est le transport assuré par les trains du service ordinaire pour la partie du trajet national non couvert au titre du point précédent et jusqu'aux gares situées sur les réseaux voisins définies dans le contrat de gestion.

<sup>111</sup> Plus précisément, les missions de service public d'Infrabel sont les suivantes : l'acquisition, la construction, le renouvellement, l'entretien et la gestion de l'infrastructure ferroviaire ; la gestion des systèmes de régulation et de sécurité de cette infrastructure; la fourniture aux entreprises ferroviaires des services définis par le Gouvernement ; la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire disponibles ; la tarification, la facturation et la perception des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et des services ; et la certification du personnel des entreprises

la SNCB Holding portent sur la sécurité des personnes dans le domaine ferroviaire, ainsi que sur la gestion des gares et du patrimoine ferroviaire<sup>112</sup>. Les obligations de service public d'Infrabel et de la SNCB Holding, nommées comme telles par les règles du régime institutionnel, ne relèvent cependant pas des missions de service public telles qu'elles ont été définies dans ce rapport<sup>113</sup>.

#### Fonction de régulation 6 – Arbitrage des rivalités d'usage et des conflits

Aujourd'hui, le Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National (l'Organe de contrôle, en termes européens) reçoit, instruit et délibère sur les requêtes d'Infrabel et des entreprises ferroviaires candidates relatives à la répartition des capacités d'infrastructure<sup>114</sup>.

#### Fonction de régulation 7 – Conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques

Infrabel dispose d'un droit d'accès complet aux ressources naturelles et aux sources d'énergie dans le cadre de ses missions de services public. Pour le reste, les demandes des entreprises ferroviaires (y compris la SNCB) d'accéder aux services suivants ne peuvent être rejetées par Infrabel que s'il existe d'autres solutions viables aux conditions du marché : infrastructures d'approvisionnement en combustible, terminaux de marchandises, gares de triage, gares de formation, gares de remisage, centres d'entretien et autres infrastructures techniques. Si Infrabel accède à la demande d'une entreprise ferroviaire concernant les services suivants, il doit y accéder de manière non discriminatoire pour toute entreprise qui en fait aussi la demande : courant de traction et autres services fournis aux installations mentionnées ci-dessus (voir également les impacts de la législation européenne sur les fonctions de régulation dans le secteur ferroviaire, cf. 3.2.2.3.)<sup>115</sup>.

---

ferroviaires et des sous-systèmes (infrastructurels et de matériel roulant) au regard des normes techniques et règles en matière de sécurité et d'utilisation de l'infrastructure arrêtées par le Gouvernement.

<sup>112</sup> Plus précisément, les missions de service public de la SNCB Holding sont les suivantes : la détention et la gestion de ses participations dans le capital de la SNCB et d'Infrabel; les activités de sécurité et de gardiennage dans le domaine ferroviaire; l'acquisition, la construction, l'entretien et la gestion des gares et de leurs dépendances; la conservation du patrimoine historique relatif à l'exploitation ferroviaire; les autres missions de service public dont elle est chargée par ou en vertu de la loi (il s'agit pour l'essentiel de missions d'expertise (par ex., formuler des propositions d'amélioration de la prévention des accidents et des incidents).

<sup>113</sup> En ce qui concerne la fonction de régulation des missions de service public jusqu'en 2003, il est seulement précisé que le Ministère des Transport doit agir sans discrimination et en toute équité dans l'exercice de sa mission de répartition des capacités de l'infrastructure. De même, la SNCB (agissant en tant que gestionnaire de l'infrastructure) doit agir sans discrimination dans le calcul de la redevance d'utilisation de l'infrastructure. Pour le reste, la SNCB est tenue de prêter la mission de transport intérieur de voyageurs, ainsi que celles d'acquisition, de construction, d'entretien, de gestion et d'exploitation de l'infrastructure. On l'a déjà écrit, ces missions sont l'objet de « contrats de gestion » pluriannuels conclus entre la SNCB et le Gouvernement. Enfin, la SNCB est tenue de prêter les missions qu'elle se verrait confier pour les besoins de la Nation.

<sup>114</sup> Avant 2003, le régime institutionnel n'organise pas de telles modalités. Il renvoie donc *de facto* à la justice ordinaire.

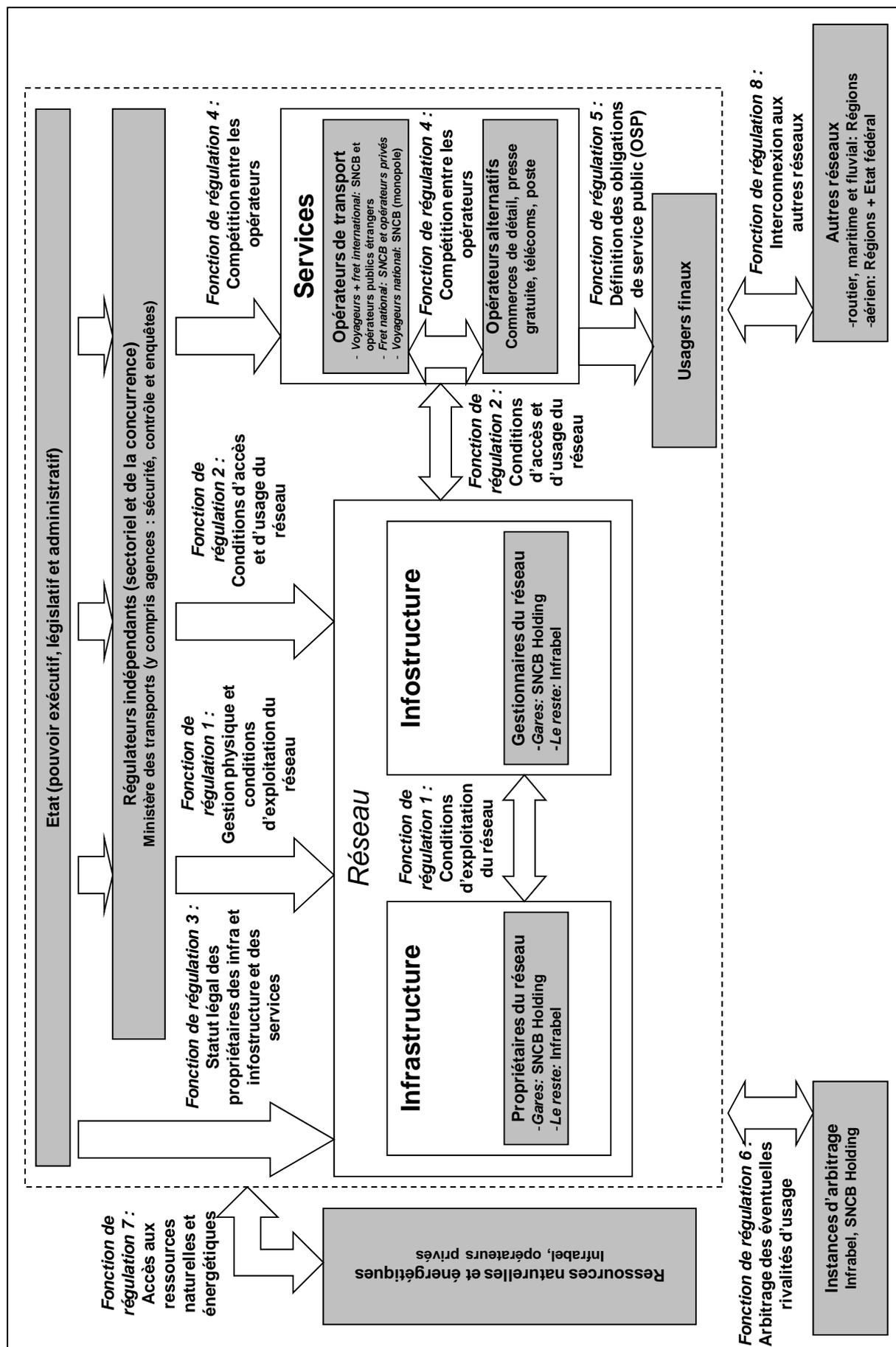
<sup>115</sup> Avant 2003, l'accès aux ressources naturelles et énergétiques est contrôlé par la SNCB. Les (peu nombreuses) autres entreprises ferroviaires sollicitant l'ouverture des nouveaux droits d'accès et de transit au réseau ferroviaire concluent des accords techniques avec la SNCB (agissant en tant que gestionnaire de l'infrastructure), avec laquelle elles sont d'ailleurs le plus souvent partenaires dans le cadre des projets internationaux visés.

### Fonction de régulation 8 – Interconnexion aux autres réseaux

Nous avons décrit, au niveau européen, en quoi et comment cette fonction est l'objet des Spécifications Techniques d'Interopérabilité (STI), dont l'élaboration est confiée à l'AEIF. La mission subsidiaire confiée à Infrabel, en l'absence de STI ou si celles-ci sont partielles, est d'élaborer les règles nationales de sécurité et les normes relatives aux sous-systèmes du matériel roulant et de l'infrastructure dont le respect garantit une utilisation sûre du réseau ferroviaire.

Ci-dessous, le second graphe de comparaison met en évidence l'effet de la libéralisation sur les fonctions de régulation et les acteurs qui les assurent (Figure 18).

Figure 18 : Secteur ferroviaire belge, libéralisé, début 2009



L'Annexe 1 propose une présentation alternative du secteur ferroviaire aujourd'hui mais elle n'a pas de prétention comparative.

### 3.5.4. Droits de propriété

Jusqu'en 2003, le régime institutionnel ne fait pas évoluer les droits de propriété dans le secteur ferroviaire. Toute la responsabilité de gestion reste d'ailleurs dans les mains de la SNCB (toujours unifiée), qui garde la propriété formelle du réseau.

Fin 2005, un ensemble de mesures ont été adoptées qui changent considérablement la donne. Infrabel devient propriétaire formel d'actifs suivants correspondant, *grosso modo*, à l'infrastructure ferroviaire : des biens immeubles, des installations de voies, des constructions et ouvrages d'art faisant partie intégrante du réseau ferré belge, des installations d'électricité et de signalisation, d'autres installations, du matériel, des droits et obligations, des immobilisations financières, des stocks, des créances, des investissements dont la réalisation est en cours, les contrats en cours, les litiges en cours, du mobilier le matériel de bureau et des logiciels<sup>116</sup>. En 2007, une correction règlementaire apporte également à Infrabel les talus, les faisceaux de voies, les voiries et les chemins d'exploitation, de bâtiments de service et d'ateliers. Elle lui confie également l'espace au-dessus des 8 mètres surplombant le domaine déjà dans sa propriété. Elle lui accorde enfin les droits réels nécessaires à la jouissance de certaines parcelles (servitudes de passage).

<sup>116</sup> Voici la liste détaillée des actifs qui ont été transférés à Infrabel :

- Biens immeubles : les assiettes de voies et les terrains affectés à des installations relevant des activités Infrabel ainsi que les terrains situés sous les installations; les bâtiments de service à utiliser par Infrabel, le gros œuvre des Centres Logistiques Infrastructure, des garages drainages, des Ateliers centraux Infrastructure; dans l'enceinte des gares, les quais, couloirs sous-voies et abris voyageurs sur les quais, ainsi que les escalators et ascenseurs menant aux quais et des sous-stations de signalisation (il est précisé que l'espace surplombant les assiettes de voies et les quais transférés à Infrabel ne lui est transféré que jusqu'à une hauteur de 8 mètres) ;
- Installations de voies : c'est-à-dire les frais de construction, de modernisation ou de suppression des passages à niveau, les travaux routiers et d'égouttage, les sous-couches de voies, les pistes de service, les faisceaux de voies, les travaux de renouvellement du ballast, des rails ou des traverses, la pose d'appareils de voies et de clôtures, la construction de bassins d'orage, les graisseurs de rails, les rails, les traverses, les appareils de voies, le ballast, à l'exception des terrains sur lesquels elles se trouvent ;
- Constructions et ouvrages d'art faisant partie intégrante du réseau ferré belge : des frais d'étude, de construction, de réfection ou de modernisation de l'infrastructure ou de la superstructure des lignes ferroviaires (notamment à grande vitesse), de bâtiments et d'ouvrages d'art tels que les tunnels, les ponts, les passages sous-voies, les passerelles, les murs de soutènement, les écrans anti-bruit, le gros-œuvre des cabines de signalisation ou des postes électriques de sectionnement et de transformation ;
- Installations d'électricité et de signalisation : les sous-stations de traction, les travaux de pose, de modification et de modernisation des caténaires, les équipements et cabines de signalisation, de block automatique et de passages à niveau ;
- Autres installations : les installations d'électricité et de signalisation telles que les systèmes de télécommunication et de transmission utilisés pour la régulation, la circulation et la surveillance du trafic ferroviaire; les machines et équipements de production installés dans les ateliers transférés à Infrabel ;
- Matériel : le matériel d'entretien (lorries, tirefonneuses, bourreuses, etc.) à utiliser par Infrabel; les locomotives et wagons de service à utiliser par Infrabel, le train-école de la signalisation, les autorails caténaires; les véhicules automobiles de service et les remorques à utiliser par Infrabel ;
- Droits et obligations, c'est-à-dire ceux et celles résultant de procédures d'achat de matériel ;
- Immobilisations financières, c'est-à-dire des participations détenues dans des sociétés ;
- Stocks, c'est-à-dire des stocks et commandes en cours d'exécution qui se rapportent aux activités d'Infrabel ;
- Créances : tous les droits de la SNCB relatifs au solde du dépôt constitué par le Royaume des Pays Bas pour financer le tronçon P 7 de la LGV entre Anvers et la frontière Néerlandaise ; tous les droits détenus par l'ancienne SNCB en vertu de la loi du 17 mars 1997 en matière de financement de la construction des lignes à grande vitesse de frontière à frontière sur le territoire belge.

Les passifs qui sont transférés à Infrabel sont les obligations résultant des contrats en cours, les obligations résultant des litiges qui lui sont transférés, ainsi que les obligations incombant l'ancienne SNCB (financement des lignes à grande vitesse)<sup>117</sup>.

La SNCB devient propriétaire formel d'actifs suivants correspondant, *grosso modo*, aux biens nécessaire à l'exploitation des services de transport : des biens immeubles, des installations, du matériel, tous les droits et obligations résultant des procédures d'achat de matériel roulant en cours de passation ou d'exécution, des immobilisations financières, des stocks, c'est-à-dire des stocks et commandes en cours d'exécution qui se rapportent aux activités qui ont été transférées à la SNCB, les investissements dont la réalisation est en cours, les contrats en cours, les litiges en cours, des droits propriété intellectuelle, du mobilier le matériel de bureau (selon des accords à conclure avec la SNCB Holding) et des logiciels<sup>118</sup>.

Les passifs transférés à la SNCB sont les obligations résultant des contrats en cours et les obligations résultant des litiges qui lui sont transférés.

La SNCB Holding reste propriétaire formel du reste des actifs de l'ancienne SNCB. Elle reste notamment propriétaire des bâtiments de gare, des parkings pour voitures et pour vélos, des espaces de location de vélos et des abords des gares, ainsi que de certains éléments du patrimoine historique de l'exploitation ferroviaire en Belgique. Quant aux dettes (colossales) de l'ancienne SNCB, elles ont été prises en charge par l'Etat.

En conclusion, l'évolution des droits de propriété correspond à celle de la régulation issue des politiques publiques. Ils permettent au propriétaire formel d'exercer tous les droits de disposition sur sa propriété formelle, requis pour l'exercice de ses responsabilités : Infrabel sur les biens relevant de la gestion de l'infrastructure ; la SNCB sur les biens relevant de la prestation de services de transport ; la SNCB Holding sur les biens relevant de ses missions transversales au sein du Groupe SNCB, ainsi que celles relevant de la sécurité, du patrimoine et de la gestion des gares et des parkings. A la limite, on peut avancer que politiques publiques et droits de propriété co-régulent aujourd'hui le secteur ferroviaire. En allant moins loin, on

<sup>117</sup> Loi du 17 mars 1997 et arrêté royal du 28 mai 1999 en matière de financement de la construction des lignes à grande vitesse de frontière à frontière sur le territoire belge.

<sup>118</sup> Voici la liste détaillée des actifs qui ont été transférés à la SNCB :

- Biens immeubles : les terrains affectés aux activités qui lui ont été transférées, les terrains sur lesquels ont été construites des installations de transport, les bâtiments des ateliers d'entretien du matériel, des postes d'entretien, de hangars à marchandises, des stands à gasoil, les bâtiments de service dans les gares et gares de formation, les plates-formes de nettoyage, les terminaux de conteneurs et finalement, malgré les transferts de biens immeubles à Infrabel, les équipements non techniques se trouvant sur les quais ou dans les couloirs sous-voies, les casiers à bagages et les coffres-forts ainsi que tout l'équipement mobilier des gares ;
- Installations : les ponts à peser, les car-wash, les portiques, les systèmes de voies accessoires des ateliers, les chemins de service longeant les installations ferroviaires transférées, les parkings; les installations d'électricité et de signalisation des ateliers, les appareillages sol-train, les installations d'éclairage, de chauffage, de force motrice et de téléphonie des bâtiments transférés, les caténaires des ateliers, les machines et équipements de production situés dans les ateliers et installations qui lui ont été attribué, tels que les systèmes d'alarme, les plates-formes d'inspection des pantographes, les installations de vidange WC, les fosses d'inspection du matériel, les ponts roulants, les équipements de levage, les magasins d'entreposage, les tours en fosse, les systèmes de ventilation et de distribution d'énergie, les vérins, les radios portables, les transbordeurs, les bancs d'essais, les simulateurs de conduite ;
- Matériel : les locomotives, autorails, automotrices, voitures et wagons utilisés pour le transport ferroviaire; les terminaux de paiement dans les gares, les appareils de télécommunication, les coffres-forts, les trailers, les chargeurs de batterie, les pompes pneumatiques, les lorries, les pompes à huile et à graisse, les meuleuses, les crics, les grues, les équipements de catering, les remorques et chariots, le matériel de distribution (Ivette, Sabin, Vera), les coffres à bagages et l'outillage d'atelier tels que les postes à souder, les fraiseuses, les vérins, les meuleuses, les foreuses, les boulonneuses, les aléseuses, les palans, le matériel de peinture, les disqueuses; les locotracteurs d'atelier, les voitures de mesure, les trains de relevage et les automobiles de service.

peut suggérer que les droits de propriété sont calqués sur l'organisation du secteur instituée par les politiques publiques (par souci de cohérence ?).

### **3.5.5. Synthèse : tableau acteurs-fonctions**

En guise de conclusion, le Tableau 17 met en évidence les acteurs empiriques qui remplissent les fonctions des différents acteurs idéaux-typiques distingués en introduction, ainsi que le contenu des fonctions de régulation qui s'appliquent à eux dans l'exercice de ces fonctions. De manière non surprenante, toutes les fonctions de régulation sont désormais l'objet des règles du régime. En effet, chacune d'entre elles est désormais confiée à un ou plusieurs acteurs empiriques de manière distincte.

**Tableau 17 : Tableau Acteurs-fonctions pour la cinquième phase de régime institutionnel (1997-...)**

	<i>Propriétaires</i>	<i>Gestionnaires</i>	<i>Opérateurs de transport</i>	<i>Usagers finaux</i>	<i>Régulateurs</i>	<i>Etat – Pouvoir législatif</i>	<i>Etat – Pouvoir exécutif</i>
<b>Fonction 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bâtiments de gare, parkings pour voitures et pour vélos, espaces de location de vélos et abords des gares, ainsi que certains éléments du patrimoine historique de l'exploitation ferroviaire en Belgique : Propriété formelle de la <u>SNCB Holding</u></li> <li>Reste de l'infrastructure ferroviaire : Propriété formelle d'<u>Infrabel</u></li> <li>Rappel : <u>Infrabel</u> et <u>SNCB Holding</u> = propriété de l'<u>Etat</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><u>Infrabel</u> : gestion physique du réseau</li> <li>Planification stratégique : contrats de gestion entre <u>Infrabel</u> et <u>SNCB Holding</u>, d'une part, et le <u>Gouvernement</u>, d'autre part</li> <li><u>SNCB Holding</u> : missions d'études et d'expertise</li> <li><u>Organisme d'enquête</u> : enquêtes visant à améliorer la sécurité suite aux accidents</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pour le financement de l'exploitation de l'infrastructure : paiement de la redevance d'utilisation de l'infrastructure</li> <li>Pour la sécurité de l'exploitation : obtention du certificat de sécurité</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li><u>Autorité de sécurité nationale</u> : application des normes par le gestionnaire et les opérateurs</li> <li>Certificats et agrément de sécurité : avis de la <u>Direction générale des transports terrestres</u>, décision du <u>Ministre compétent</u></li> <li>Licences d'entreprise ferroviaire : <i>idem</i></li> </ul>		
<b>Fonction 2</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Agrément de sécurité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Paiement de la redevance d'utilisation de l'infrastructure</li> <li>Certificat de sécurité</li> <li>Licence d'entreprise ferroviaire (conditions commerciales)</li> </ul>				
<b>Fonction 3</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li><u>SNCB</u> : société anonyme de droit public</li> <li><u>Autres opérateurs</u> : statut légal non régi</li> </ul>				
<b>Fonction 4</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li><u>Infrabel</u> : répartition et tarification des capacités de l'infrastructure ; calcul de la redevance d'utilisation de l'infrastructure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas d'accès pour les opérateurs de transport autres que la SNCB souhaitant prester des services de transport national de passager (monopole de la SNCB) ; pour les autres activités de transport, concurrence et/ou associations internationales d'entreprises ferroviaires</li> <li>Règles de respect de la concurrence de marché par les <u>opérateurs</u> (par ex, interdiction des cartels)</li> </ul>				
<b>Fonction 5</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>OSP de la <u>SNCB</u> : énumérées comme telles ; financement systématique, clair et distinct</li> <li>OSP de la <u>SNCB</u> : transport intérieur de voyageurs assuré par les trains du service ordinaire, ainsi que les dessertes intérieures par trains à grande vitesse ; transport transfrontalier de voyageurs ; prestations que la SNCB est tenue de fournir pour les besoins de la Nation</li> <li>Pas d'OSP imposées aux <u>autres opérateurs</u></li> </ul>				

	<i>Propriétaires</i>	<i>Gestionnaires</i>	<i>Opérateurs de transport</i>	<i>Usagers finaux</i>	<i>Régulateurs</i>	<i>Etat – Pouvoir législatif</i>	<i>Etat – Pouvoir exécutif</i>
<b>Fonction 6</b>					<ul style="list-style-type: none"> <li>Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National : réception, instruction et délibération sur les requêtes d'Infrabel et des entreprises ferroviaires candidates relatives à la répartition des capacités d'infrastructure</li> </ul>		
<b>Fonction 7</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Accès complet d'Infrabel aux ressources naturelles et énergétiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les demandes des <u>opérateurs</u> (y compris la <u>SNCB</u>) d'accéder aux services suivants ne peuvent être rejetées par Infrabel que s'il existe d'autres solutions viables aux conditions du marché : infrastructures d'approvisionnement en combustible, terminaux de marchandises, gares de triage, gares de formation, gares de remisage, centres d'entretien et autres infrastructures techniques.</li> <li>Si Infrabel accède à la demande d'un <u>opérateur</u> concernant les services suivants, il doit y accéder de manière non discriminatoire pour tout <u>opérateur</u> qui en fait aussi la demande : courant de traction et autres services fournis aux installations mentionnées ci-dessus</li> </ul>				
<b>Fonction 8</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Mission subsidiaire d'Infrabel : en l'absence de STI ou si celles-ci sont partielles, élaboration des règles nationales de sécurité et des normes relatives aux sous-systèmes du matériel roulant et de l'infrastructure</li> </ul>					

## Conclusion – Synthèse des trois dernières phases de régime

Le Tableau 18 synthétise l'évolution régime institutionnel (trois dernières phases) du secteur ferroviaire en Belgique en termes d'effets sur les neuf fonctions de régulation. Il distingue ces effets selon qu'ils sont dus à des règles de politiques publiques ou bien à des droits de propriété.

**Tableau 18 : Evolution du régime institutionnel du secteur ferroviaire en Belgique en termes d'effets sur les fonctions de régulation (1926-...)**

<b>Fonctions de régulation</b>	<b>Phase3 (1926-1979) : Autonomisation de la compagnie nationale</b>	<b>Phase 4 (1980-1996) : Rationalisation et relance des chemins de fer</b>	<b>Phase 5 (1997-...): Libéralisation (PP pour toutes les fonctions)</b>
1. Gestion physique et exploitation du réseau	<ul style="list-style-type: none"> <li>toutes prérogatives à la SNCB (PP, DP)</li> <li>SAUF quelques autorisations obligatoires du Gouvernement (vente, achat ou échange de biens &gt; un millions de BEF ; contrats &gt;10 ans ou &gt; 1 millions de BEF) (DP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SNCB : uniquement la compétence exécutive (PP)</li> <li>Contrôle très important de l'Etat sur les choix techniques et financiers (PP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestion : Infrabel (contrats de gestion)</li> <li>Sécurité : fixation par le Gouvernement, application par Infrabel et entreprises ferroviaire, contrôle par Autorité de sécurité ferroviaire</li> </ul>
2. Conditions d'accès et d'usage du réseau	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toutes prérogatives à la SNCB (PB, DP)</li> <li>Monopole d'accès de la SNCB, sauf accords pour lignes internationales (DP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toutes prérogatives à la SNCB (PB, DP)</li> <li>Monopole d'accès de la SNCB, sauf accords pour lignes internationales (DP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ouverture progressive (transport international de voyageurs sera ouvert au 1<sup>er</sup> janvier 2010 ; seul le transport national de voyageur restera un monopole)</li> <li>Accès et transit subordonnés à des conditions commerciales et de sécurité</li> </ul>
3. Statut et propriété des opérateurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>SNCB = entreprise publique <i>sui generis</i> (PP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SNCB = société anonyme de droit public (PP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SNCB scindée entre SNCB Holding, Infrabel et SNCB (trois sociétés anonymes de droit public)</li> <li>Le statut des autres entreprises ferroviaires n'est pas régi</li> </ul>
4. Ouverture à la concurrence	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas d'ouverture à la concurrence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas d'ouverture à la concurrence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Répartition de l'infrastructure par Infrabel : transport intérieur &gt; transport de marchandises &gt; apport financier &gt; rentabilité d'utilisation de la capacité</li> <li>Tarification de l'infrastructure par Infrabel</li> </ul>
5. Obligations de service public	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toutes activités de la SNCB = "service public"</li> <li>Certaines obligations plus explicites (PP) : normes tarifaires, obligations de transport non rentable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Missions de service public (PP) : transport intérieur ; gestion physique et exploitation ; besoins de la Nation</li> <li>Autres activités : commerciale (PP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Infrabel : gestion physique (incl. sécurité), répartition et tarification, cert. des personnels et sous-systèmes</li> <li>SNCB : trafic intérieur, besoins de la Nation</li> <li>SNCB Holding : gestion des gares et du patrimoine historique, sécurité des personnes, expertise</li> </ul>
6. Arbitrage des rivalités	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arbitrage des conflits SNCB/Gouvernement par la Chambre au sujet de la nomination des membres du Conseil d'administration de la SNCB (PP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arbitrage des conflits SNCB/Gouvernement par la Chambre au sujet de la nomination des membres du Conseil d'administration de la SNCB (PP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réception, instruction et délibération sur les plaintes d'Infrabel et des entreprises ferroviaires relativement à la répartition des capacités par l'Organe de contrôle</li> </ul>
7. Accès à l'énergie et aux ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>Non régie par le régime institutionnel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Non régie par le régime institutionnel</li> <li>Quelques contraintes imposées par l'Etat néanmoins (par ex. électrification du réseau ; PP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accès complet d'Infrabel</li> <li>Liste des services prestés et des installations mises à la disposition des entreprises ferroviaires par Infrabel : cf. Sous-section 3.5.3.</li> </ul>
8. Interconnexion entre les réseaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>Non régie par le régime institutionnel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Non régie par le régime institutionnel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>STI</li> <li>Règles nationales de sécurité et normes nationales en cas d'absence de STI ou de STI incomplètes</li> </ul>
9. Répartition des coûts d'infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accord du Parlement requis pour les emprunts de la SNCB (PP)</li> <li>Question subsistante : qui, de l'Etat ou de la SNCB, finance quels coûts de la seconde ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas d'évolution par rapport à la phase 3</li> <li>Subventions accordées par l'Etat à la SNCB = plus qu'une aide ponctuelle pour compléter le budget</li> <li>Subventions systématiques pr missions de service pub</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redevances d'utilisation payées par les entreprises à Infrabel → équilibre dans des conditions normales</li> <li>Grands projets financés par l'Etat</li> </ul>

Remarque : Les mentions « PP » et « DP » signifient que le contenu de la régulation est issu respectivement des politiques publiques ou des droits de propriété

## Bibliographie

- Barraqué, B. (Ed.). (1995). *Les politiques de l'eau en Europe*. Paris: La découverte.
- Barraqué, B. (2001). Les enjeux de la directive cadre sur l'eau de l'Union européenne. *Flux – Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires*, 46, 70-75.
- Bricman, G., Dagant, A., Florquin, F., Pypen, W., & Schenkel, J.-P. (2001). Le matériel roulant des chemins de fer belges. In B. Van der Hertten, M. Van Meerten et G. Verbeurgt (Eds), *Le temps du train : 175 ans de chemins de fer en Belgique, 75<sup>e</sup> anniversaire de la SNCB* (pp. 354-379). Leuven : Presses universitaires de Louvain.
- Coen, D., & Thatcher, M. (2005). The new governance of markets and non-majoritarian regulators. *Governance*, 18(3), 329-346.
- Coen, D., & Thatcher, M. (2008). Network governance and multi-level delegation: European networks of regulatory agencies. *Journal of Public Policy*, 28(1), 49-71.
- Coutard, O., Hanley, R.E., & Zimmerman, R. (Eds.). (2005). *Sustaining urban networks: The social diffusion of large technical systems*. London & New York : Routledge.
- Cresens, A. (2001). La sécurité sur le rail. In B. Van der Hertten, M. Van Meerten & G. Verbeurgt (Eds), *Le temps du train : 175 ans de chemins de fer en Belgique, 75<sup>e</sup> anniversaire de la SNCB* (pp. 380-399). Leuven : Presses universitaires de Louvain.
- Delmelle, J. (1977). *Histoire des chemins de fer belges*. Bruxelles : Paul Legrain.
- Dubois-Taine, G. (Ed.). (2002). *Sustainable urban services*. Paris : PUCA.
- Fremdling, R. (2001). Les chemins de fer en Europe 1825-2001 : Un survol. In B. Van der Hertten, M. Van Meerten & G. Verbeurgt (Eds), *Le temps du train : 175 ans de chemins de fer en Belgique, 75<sup>e</sup> anniversaire de la SNCB* (pp. 20-33). Leuven : Presses universitaires de Louvain.
- Geerkens, E. (2001). Structures et organisation de la SNCB dans une perspective historique. In B. Van der Hertten, M. Van Meerten & G. Verbeurgt (Eds), *Le temps du train : 175 ans de chemins de fer en Belgique, 75<sup>e</sup> anniversaire de la SNCB* (pp. 240-271). Leuven : Presses universitaires de Louvain.
- Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S., & Varone F. (2009). Institutional resource regimes: towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. *Ecological Economics*, 68(3), 798-809.
- Gilardi, F. (2005a). The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors, *Swiss Political Science Review*, 11(4), 139-167.

- Gilardi, F. (2005b). The institutional foundations of regulatory capitalism: The diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe. *The ANNALS of the American Academy of political and social science*, 598(1), 84-101.
- Graham, S., & Marvin, S. (2001). *Splintering urbanism. Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. London : Routledge.
- Haenel, H. (2009). *Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires européennes (1) sur la libéralisation des transports ferroviaires dans l'Union européenne* (Publication du Sénat No 220, Annexe au procès-verbal de la séance du 12 février 2009). Paris : Sénat.
- Héritier, A. (2002). Public-interest services revisited. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 995-1019.
- Infrabel. (2009). *Le Groupe SNCB*. Consulté le 17 septembre 2009, depuis [http://www.infrabel.be/portal/page/portal/pgr\\_inf2\\_e\\_internet/infrabel\\_short\\_desc/organisation/le\\_groupe\\_sncb](http://www.infrabel.be/portal/page/portal/pgr_inf2_e_internet/infrabel_short_desc/organisation/le_groupe_sncb)
- Infrabel. (2008). *Rapport annuel 2007*. Bruxelles : Infrabel.
- Knoepfel, P., Kissling-Naef, I., & Varone, F. (Eds.). (2001). *Institutionelle regime für natürliche ressourcen : Boden, wasser und wald im vergleich / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Basel, Genf, München : Helbing & Lichtenhahn Verslag.
- Knoepfel, P., Kissling-Naef, I., & Varone, F. (Eds.). (2003). *Institutionelle ressourcenregime in aktion / Régimes institutionnels de ressources naturelles en action*, Basel, Genf, München : Helbing & Lichtenhahn Verslag.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2<sup>ème</sup> éd.). Basel : Helbing & Lichtenhahn Verslag (« Analyse des politiques publiques »).
- Knoepfel, P., & Nahrath, S. (2005). *The sustainable management of natural resources. from traditional environmental protection policies towards institutional natural resource regime (INRR)*. Chavannes-Renens: Cahier de l'IDHEAP 226.
- Knoepfel, P., Nahrath, S., & Varone, F. (2007). Institutional regimes for natural resources: An innovative theoretical framework for sustainability. In P. Knoepfel (Ed.), *Environmental policy analyses. Learning from the past for the future - 25 Years of Research* (pp. 455-506). Berlin : Springer.
- Laffut, M. (1998). Les chemins de fer belges (1830-1913) : Genèse du réseau et présentation critique des données statistiques (Histoire quantitative et développement de la Belgique et de ses régions. Série 1. 8, Les moyens de communication en Belgique ; 1a-1b). Bruxelles : Académie royale de Belgique.

- Laffut, M. (2001). Vers le réseau ferré le plus dense du globe. In B. Van der Hertten, M. Van Meerten & G. Verbeurgt (Eds), *Le temps du train : 175 ans de chemins de fer en Belgique, 75<sup>e</sup> anniversaire de la SNCB* (pp. 64-95). Leuven : Presses universitaires de Louvain.
- Levi-Faur, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 12-32.
- Maggetti, M. (2007). De facto independence after delegation: a fuzzy-set analysis. *Regulation and Governance*, 1(4), 271-294.
- Majone, G. (Ed.). (1996). *Regulating Europe*. London, New York : Routledge.
- Moss, T. (2000). Unearthing water flows, uncovering social relations: Introducing new waste water technologies in Berlin. *Journal of Urban Technology*, 7(1), 63-84.
- Nahrath, S., Csikos, P., Buchli, F., & Rieder, M. (2008). Les impacts de la régionalisation et de la libéralisation sur la durabilité du secteur ferroviaire en Suisse. *Flux – Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires*, 72/73, 49-64.
- Nahrath, S., & Csikos, P. (2007). Les impacts des processus de libéralisation sur la durabilité des grands services urbains : Propositions pour un nouvel agenda de recherche. *Urbia – Les Cahiers du développement urbain durable*, 5, 115-140.
- Nations Unies, Conseil Economique et Social, Commission économique pour l'Europe, Comité des transports intérieurs, Groupe de travail des transports par chemin de fer. (2001). *Détermination de la capacité de l'infrastructure ferroviaire, y compris les aspects relatifs à la redevance d'utilisation*. Suisse, Genève.
- Nicol, L., & Knoepfel, P. (2008). Institutional regimes for sustainable collective housing stocks. *Swiss Political Science Review*, 14 (1), 157-180.
- Réseau Ferré de France. (2009). *Réseau Ferré de France / les Grands Projets du Sud Ouest / Projets en Espagne*. Consulté le 16 juillet 2009, depuis [http://www.gpso.fr/projets\\_espagne.html](http://www.gpso.fr/projets_espagne.html)
- Servais, P. (2001). De la consolidation du réseau aux nouveaux défis européens (1945-2001). In B. Van der Hertten, M. Van Meerten & G. Verbeurgt (Eds), *Le temps du train : 175 ans de chemins de fer en Belgique, 75<sup>e</sup> anniversaire de la SNCB* (pp. 200-232). Leuven : Presses universitaires de Louvain.
- SNCB Holding. (2007). Rapport d'activités. Bruxelles : Erik Sclep.
- SNCB Holding. (2009). *SNCB – Carte du réseau*. Consulté le 16 juillet 2009, depuis [http://hari.b-holding.be/Hafas/folders/map\\_fr.htm](http://hari.b-holding.be/Hafas/folders/map_fr.htm)

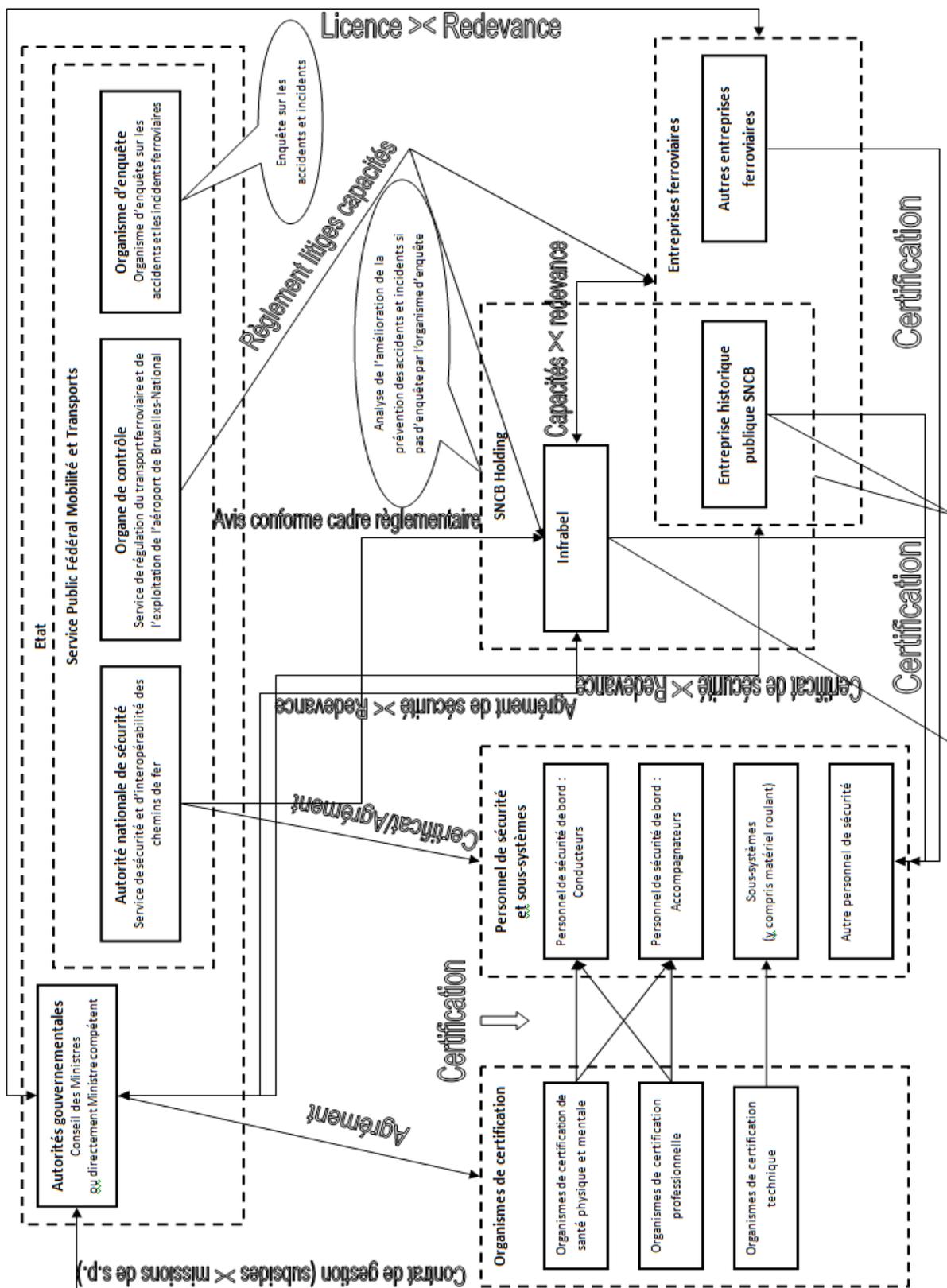
- SNCB. (1929). *Indicateur 1929*. Bruxelles : SNCB.
- SNCB. (1951). *Rapport annuel 1950*. Bruxelles : SNCB.
- SNCB. (1952). *Rapport annuel 1951*. Bruxelles : SNCB.
- SNCB. (1971). *Indicateur 1971*. Bruxelles : SNCB.
- SNCB. (2005). *Rapport d'activités 2004*. Bruxelles : SNCB.
- SNCB. (2009). *Chiffres-clés*. Consulté le 16 juillet 2009, depuis <http://www.b-rail.be/corporate/F/company/keyfigures/index.php>
- SPF Economie. (2009). *Mobilité*. Consulté le 16 juillet 2009, depuis [http://statbel.fgov.be/figures/d37\\_fr.asp](http://statbel.fgov.be/figures/d37_fr.asp)
- Thatcher, M. (2002a). Analysing regulatory reform in Europe. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 859-872.
- Thatcher, M. (2002b). Delegation to independent regulatory agencies : Pressures, functions and contextual mediation. *West European Politics*, 25(1), 125-147.
- Thatcher, M. (2002c). Regulation after delegation: Independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 954-972.
- Thatcher, M. (2005). The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe, *Governance*, 18(3):347-373.
- Thatcher, M. (2007). Regulatory agencies, the state and markets: A Franco-British comparison, *Journal of European Public Policy*, 14(7), 1028-1047.
- Thatcher, M., Coen, D. (2008). Reshaping European regulatory space: An evolutionary analysis. *West European Politics*, 31(4), 806-836.
- Van der Hertten, B. (2001). Les racines des chemins de fer belges (1825-1835). In B. Van der Hertten, M. Van Meerten & G. Verbeurgt (Eds), *Le temps du train : 175 ans de chemins de fer en Belgique, 75<sup>e</sup> anniversaire de la SNCB* (pp. 50-63). Leuven : Presses universitaires de Louvain.
- Van der Hertten, B., Van Meerten, M., & Verbeurgt, G. (Eds.). (2001). *Le temps du train : 175 ans de chemins de fer en Belgique, 75<sup>e</sup> anniversaire de la SNCB*. Leuven : Presses universitaires de Louvain.

- Van Dooren, S. (2001). La contribution du secteur privé au développement du réseau ferré. In B. Van der Hertten, M. Van Meerten & G. Verbeurgt (Eds), *Le temps du train : 175 ans de chemins de fer en Belgique, 75<sup>e</sup> anniversaire de la SNCB* (pp. 96-113). Leuven : Presses universitaires de Louvain.
- Van Heesvelde, P. (2001a). Les chemins de fer oubliés. L'exploitation ferroviaire pendant la Première Guerre mondiale. In B. Van der Hertten, M. Van Meerten & G. Verbeurgt (Eds), *Le temps du train : 175 ans de chemins de fer en Belgique, 75<sup>e</sup> anniversaire de la SNCB* (pp. 134-149). Leuven : Presses universitaires de Louvain.
- Van Hessvelde, P. (2001b). Räder müssen rolen für den Sieg. L'exploitation ferroviaire durant la Seconde Guerre mondiale. In B. Van der Hertten, M. Van Meerten & G. Verbeurgt (Eds), *Le temps du train : 175 ans de chemins de fer en Belgique, 75<sup>e</sup> anniversaire de la SNCB* (pp. 182-199). Leuven : Presses universitaires de Louvain.
- Van Meerten, M. (2001). Rails, trains et techniques. Deux siècles d'investissements ferroviaires. In B. Van der Hertten, M. Van Meerten & G. Verbeurgt (Eds), *Le temps du train : 175 ans de chemins de fer en Belgique, 75<sup>e</sup> anniversaire de la SNCB* (pp. 336-353). Leuven : Presses universitaires de Louvain.
- Vanthemsche, G. (2001). L'entre-deux-guerres, période charnière de l'histoire des chemins de fer belges (1919-1939). In B. Van der Hertten, M. Van Meerten & G. Verbeurgt (Eds), *Le temps du train : 175 ans de chemins de fer en Belgique, 75<sup>e</sup> anniversaire de la SNCB* (pp. 150-181). Leuven : Presses universitaires de Louvain.



# Annexes

## Annexe 1 – Présentation alternative du secteur ferroviaire aujourd’hui



## Annexe 2 – Phases du régime institutionnel : politiques publiques

Phase	Règles	Policy design	Arrangement politico-administratif
1. 1832-1872 : Création du réseau national	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi du 19 juillet 1832 concernant les concessions de péages</li> <li>Loi du 1<sup>er</sup> mai 1834 qui ordonne l'établissement d'un système de chemins de fer en Belgique</li> <li>Loi du 15 avril 1843 qui proroge la loi sur les concessions de péages</li> <li>Loi du 20 décembre 1851 relative à l'exécution de divers travaux d'utilité publique</li> </ul>	<p><i>Objectifs</i>: créer un réseau ferré belge</p> <p><i>Instruments</i>: construction directe de lignes dorsales ; concessions pour la construction et l'exploitation de lignes par des investisseurs privés</p> <p><i>Groupes cibles</i>: Investisseurs belges et étrangers (dans le secteur ferroviaire)</p> <p><i>Hypothèse causale</i>: si les investisseurs privés contribuent à ramifier le réseau ferroviaire, alors les industries accroîtront leurs débouchés et l'intégration de l'espace économique belge sera réalisée</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministère de l'Intérieur (Département des travaux publics)</li> <li>Parlement</li> </ul>
2. 1873-1926 : Reprise en mains de l'exploitation et de la propriété par l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi du 24 mai 1882 qui permet au Gouvernement d'accorder des dérogations aux clauses des cahiers des charges des concessions de chemins de fer.</li> </ul>	<p><i>Objectifs</i>: palier aux difficultés financières des sociétés concessionnaires ; mettre un frein au pouvoir monopolistique des concessionnaires et se réapproprié un droit de regard sur les politiques tarifaires ; éviter la prise de contrôle des chemins de fer par des Etats voisins</p> <p><i>Instruments</i>: rachats (et les concessions en cours produisent toujours leurs effets)</p> <p><i>Groupes cibles</i>: Concessionnaires ; investisseurs privés (dans le secteur ferroviaire)</p> <p><i>Hypothèse causale</i>: en limitant (ôtant) les responsabilités en matière d'exploitation qui ont été confiées aux concessionnaires, on leur épargne la difficulté croissante de répondre à leurs obligations financières et de service, et on place les candidats (étrangers) au rachat de concessions face à l'interdiction de rachat et/ou face à la solidité budgétaire de l'Etat</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministère de l'Intérieur (Département des travaux publics)</li> <li>A partir de 1884 : Ministère des Transports</li> </ul>

Phase	Règles	Policy design	Arrangement politico-administratif
<p><b>5. 1926-1979:</b> Autonomisation des chemins de fer belges</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi du 23 juillet 1926 créant la société nationale des chemins de fer belges</li> <li>Loi du 25 août 1891 portant révision du Code de commerce concernant les contrats de transport</li> </ul>	<p><i>Objectifs:</i> amélioration de la qualité des services de transport, prescrire aux chemins de fer de l'Etat un mode fonctionnement propice à leur permettre de renouer avec les bénéficiaires</p> <p><i>Instruments:</i> Création de la SNCB (puis instruments mis en œuvre au sein de la SNCB : réformes organisationnelles, plans d'assainissement, mesures de limitation et de rénovation de l'offre sur le marché intermodal du transport (notamment en concurrence avec la route), mesures industrielles visant à augmenter la productivité et réduire le coût du matériel infrastructurel et roulant commandé par la SNCB auprès de ses fournisseurs, etc.)</p> <p><i>Groupes cibles:</i> Chemins de fer de l'Etat</p> <p><i>Hypothèse causale:</i> si l'infrastructure ferroviaire est gérée et exploitée de manière autonome, industrielle et efficace sur les plans de l'offre de transport, des structures et des finances, alors on pourra augmenter la qualité et diminuer les coûts de transport par chemins de fer pour l'industrie (comp. à la route) et (re)trouver l'équilibre budgétaire pour les chemins de fer de l'Etat</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gouvernement</li> <li>Parlement</li> </ul>
<p><b>4. 1980-1996:</b> Rationalisation et relance des chemins de fer</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dispositions réglementaires de la Politique commune des transports de la Communauté européenne (cf. 3.2.1.1.)</li> <li>Arrêté royal n°451 du 29 août 1986 relatif à l'assainissement des finances de la Société nationale des Chemins de fer belges (plan quinquennal en vue d'économies)</li> <li>Arrêté royal n°452 du 29 août 1986 modifiant la loi du 23 juillet 1926 créant la Société nationale des Chemins de fer belges (réforme organisationnelle)</li> <li>Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques</li> <li>Arrêté royal du 30 septembre 1992 portant approbation du premier contrat de gestion de la Société nationale des Chemins de fer belges et fixant des mesures relatives à cette Société</li> </ul>	<p><i>Objectifs:</i> rationaliser et relancer les chemins de fer, notamment pour atteindre l'équilibre financier de la SNCB</p> <p><i>Instruments:</i> plans IC/IR et Star 21, réformes organisationnelles et financières (programmes quinquennaux) imposées par le Gouvernement (≠ phase précédente) et mesures industrielles imposées ou non par le Gouvernement (≠ phase précédente) (telles que gestion centralisée du trafic de marchandises, fin du transport par trains des envois de détail)</p> <p><i>Groupes cibles:</i> SNCB</p> <p><i>Hypothèse causale:</i> prescrire à la SNCB une gestion de type industriel et une autonomie commerciale, d'une part, mais aussi subordonner le versement de subventions publiques d'équilibre à une rationalisation de son offre de transport, d'autre part, permettra à la société de renouer avec l'équilibre financier (et de respecter les prescriptions communautaires relatives à la relance du secteur du transport par rail).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gouvernement</li> <li>SNCB</li> <li>Délégué du Ministère des finances au Conseil d'administration de la SNCB</li> </ul>

Phase	Règles	Policy design	Arrangement politico-administratif
<p><b>5a. 1997-... :</b> Libéralisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositions réglementaires de la Politique commune des chemins de fer et des paquets ferroviaires de l'Union européenne</li> <li>• Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques</li> <li>• Arrêté royal du 5 février 1997 exécutant la directive du Conseil des Communautés européennes (91/440/CEE) du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires</li> <li>• Arrêté royal 11 décembre 1998 relatif à la licence d'entreprise ferroviaire et à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire</li> <li>• Arrêté royal du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire</li> <li>• Loi du 4 décembre 2006 relative à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire</li> <li>• Loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité de l'infrastructure ferroviaire</li> <li>• + autres mesures : cf. 4.6.</li> </ul>	<p><u>Objectifs</u> : conformation aux obligations européennes dans le chef des autorités publiques belges, armer la SNCB pour affronter un contexte sectoriel libéralisé, garantir aux futures entreprises ferroviaires candidates (y compris la SNCB) un cadre concurrentiel équitable et non discriminatoire et aux clients finaux un transport par chemin de fer en toute sécurité</p> <p><u>Instruments</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sécurité : cadre réglementaire national de sécurité, système de gestion de la sécurité, certificat de sécurité, agrément de sécurité, agrément des organismes de formation, licence de conducteur, certificat d'accompagnateur, certificat de personnel de sécurité autre que conducteur ou accompagnateur, autorisation de mise en circulation du matériel roulant et autorisation de mise en service des sous-systèmes ;</li> <li>• Répartition et tarification de l'infrastructure : licence d'entreprise ferroviaire, redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et dispositif/calendrier de répartition des capacités ;</li> <li>• Service public : contrat de gestion Etat-SNCB, Etat-Infrabel et Etat-SNCB Holding ;</li> <li>• Gestion de l'infrastructure : déclaration de saturation, analyse de capacité et plan de renforcement et plan d'intervention ;</li> <li>• Divers : plan d'entreprise du groupe SNCB, document de référence du réseau.</li> </ul> <p><u>Groupes cibles</u> : SNCB, entreprises ferroviaires candidates à l'entrée dans le secteur libéralisé</p> <p><u>Hypothèse causale</u>: accorder à la SNCB une autonomie de gestion adéquate l'armera pour affronter un contexte sectoriel libéralisé ; imposer aux entreprises ferroviaires des mesures plus contraignantes en ce qui concerne les missions de service public (seulement la SNCB) et la sécurité (toutes les entreprises ferroviaires) leur garantira un cadre concurrentiel équitable et non discriminatoire et aux clients finaux un transport par chemins de fer en toute sécurité.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gouvernement</li> <li>• SNCB Holding</li> <li>• Infrabel</li> <li>• SNCB</li> <li>• Ministère des transports</li> <li>• Organisme de contrôle</li> <li>• Autorité de sécurité nationale</li> <li>• Organisme d'enquête</li> <li>• Organismes de certification</li> </ul>

## Annexe 3 – Phases du régime institutionnel : droits de propriété

Phases	Bases légales	Droits de propriété		
		Droits de propriété formels	Droits de disposition	Droits d'usage
1. <b>1832-1872:</b> Création du réseau national	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi du 19 juillet 1832 concernant les concessions de péages</li> <li>• Loi du 1<sup>er</sup> mai 1834 qui ordonne l'établissement d'un système de chemins de fer en Belgique</li> <li>• Loi du 15 avril 1843 qui proroge la loi sur les concessions de péages</li> <li>• Loi du 20 décembre 1851 relative à l'exécution de divers travaux d'utilité publique</li> </ul>	les Chemins de fer de l'Etat et les chemins de fer concédés sont la propriété formelle de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tous les droits de disposition sur les chemins de fer de l'Etat sont aux mains de l'Etat</li> <li>• <b>1832</b> : Concessions d'exploitation de 90 ans</li> <li>• <b>1843</b> Concessions d'exploitation d'une durée mentionnée dans la loi de concession</li> <li>• <b>1851</b> : garantie d'un minimum d'intérêt pour l'exploitation des chemins de fer</li> </ul>	Tous les droits d'usage sont aux mains de l'Etat et des sociétés concessionnaires sur les lignes qu'ils exploitent respectivement
2. <b>1873-1926:</b> Reprise en mains de l'exploitation et de la propriété par l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi du 13 mars 1873 de rachat par l'Etat de la Grande compagnie du Luxembourg ; lois successives de rachats de concessions</li> <li>• Loi du 23 février 1869 relative aux cessions de concessions de chemins de fer</li> </ul>	<i>Idem</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Idem</i></li> <li>• Mais les sociétés concessionnaires, qui conservent leur droit d'exploiter les chemins de fer concédés pour une durée déterminée dans chaque cas par la loi de concession, sont de moins en moins nombreuses</li> </ul>	<i>Idem</i>

Phases	Bases légales	Droits de propriété		
		Droits de propriété formels	Droits de disposition	Droits d'usage
3. <b>1926-1979:</b> Autonomisation des chemins de fer belges	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi du 23 juillet 1926 créant la société nationale des chemins de fer belges</li> </ul>	<i>Idem</i>	<p><b>1926</b> : la Société nationale des chemins de fer belges (SNCB) reçoit le droit d'exploiter le réseau des chemins de fer de l'Etat pendant 75 ans. La vente, l'achat ou l'échange de biens (mobiliers, ou immobiliers) dont la valeur excède un million de francs, ainsi que les contrats d'adjudication conclus pour un délai de plus de 10 ans ou d'une valeur de plus d'un million de francs sont soumis à l'approbation du Gouvernement. Tout emprunt et toute extension du réseau est soumise à l'approbation du Parlement</p>	Tous les droits d'usage sont aux mains de la SNCB sur les lignes qu'elle exploite
4. <b>1980-1996:</b> Rationalisation et relance des chemins de fer	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi-programme du 30 décembre 1988</li> <li>Arrêté royal du 30 septembre 1992 portant approbation du premier contrat de gestion de la Société nationale des Chemins de fer belges et fixant des mesures relatives à cette Société</li> </ul>	<p><b>1992</b> : l'Etat transfère sans indemnité la propriété du réseau des chemins de fer de l'Etat à la SNCB</p>	<p>la SNCB conserve le droit d'exploiter le réseau des chemins de fer de l'Etat</p> <p><b>-1988</b> : droit d'aliénation sur les biens immeubles (notamment l'infrastructure ferroviaire) du domaine public conféré à la SNCB par l'Etat</p> <p><b>-1992</b> : la SNCB dispose pleinement de l'infrastructure ferroviaire</p>	<i>Idem</i> (la SNCB exploite maintenant tout le réseau des chemins de fer belge)

Phases	Bases légales	Droits de propriété		
		Droits de propriété formels	Droits de disposition	Droits d'usage
5. 1997-...: Libéralisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arrêté royal du 14 juin 2004 portant réforme des structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire</li> <li>• Arrêté royal du 30 décembre 2004 arrêtant les listes des actifs et passifs apportés par la Société nationale des Chemins de fer belges à la S.A. de droit public Infrabel</li> <li>• Arrêté royal du 30 décembre 2004 arrêtant les listes des actifs et passifs apportés par la Société nationales des chemins de fer belges à la S.A. de droit public Nouvelle S.N.C.B.</li> <li>• Arrêté royal du 30 décembre 2004 arrêtant les listes des passifs et actifs visés à l'article 454, §2, alinéa 2, de la loi-programme du 22 décembre 2003 transférés par la Société nationale des Chemins de fer belges au Fonds de l'infrastructure ferroviaire</li> <li>• Arrêté royal du 28 janvier 2005 complétant la liste des actifs visés à l'article 454, §2, alinéa 2 de la loi-programme du 22 décembre 2003 transférés par la Société nationale des chemins de fer belges au Fonds de l'infrastructure ferroviaire</li> <li>• Arrêté royal du 19 octobre 2004 relatif aux conditions d'entretien et de gestion par Infrabel de l'infrastructure ferroviaire détenue par le Fonds de l'infrastructure ferroviaire</li> <li>• Arrêté royal du 19 décembre 2008 modifiant l'arrêté royal du 28 septembre 2008 relatif à la restructuration du Fonds de l'infrastructure ferroviaire</li> <li>• Arrêté royal du 19 décembre 2008 fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 8, de l'arrêté royal du 28 septembre 2008 relatif à la restructuration du Fonds de l'infrastructure ferroviaire</li> <li>• Arrêté royal du 27 avril 2007 arrêtant les listes des biens cédés par la SNCB Holding à Infrabel et par Infrabel à la SNCB Holding</li> <li>• Arrêté royal du 28 septembre 2008 relatif à la restructuration du Fonds de l'infrastructure ferroviaire.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrabel devient propriétaire formel de l'infrastructure ferroviaire (voir liste complète des actifs et passifs concernés à la Sous-section 3.5.5.)</li> <li>• La SNCB reste propriétaire formel des actifs et passifs nécessaires à l'exploitation des services de transports (voir liste complète à la Sous-section 3.5.5.)</li> <li>• La SNCB Holding est propriétaire des gares, de quelques terrains et du patrimoine historique des chemins de fer belges (voir liste complète des actifs et passifs concernés à la Sous-section 3.5.5.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les propriétaires formels ont tous les droits de disposition sur leur propriété formelle</li> </ul>	<p>Les droits d'usage évoluent au gré de l'ouverture du secteur à la concurrence et sont soumis à des conditions commerciales et de sécurité, progressivement renforcées :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A partir de 2003 : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Droits d'accès : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SNCB pour activités de gestion et d'exploitation ; toute entreprise ferroviaire établie dans un Etat membre de l'Union européenne, pour l'exploitation de services de transport combiné internationaux de marchandises ; tout regroupement international dont fait partie une entreprise ferroviaire établie en Belgique pour l'exploitation de services de transports internationaux de voyageurs et de marchandises.</li> <li>▪ A partir du 15 mars : toute entreprise ferroviaire établie dans un Etat membre de l'Union européenne et qui exerce ce droit sur le réseau transeuropéen de fret ferroviaire et ce pour l'exploitation de services de transports internationaux de marchandises.</li> </ul> </li> <li>○ Droits de transit : tout regroupement international pour les prestations de services de transports internationaux de voyageurs et de marchandises, qu'il effectue entre les Etats membres de l'Union européenne dans chacun desquels est au moins établie une entreprise ferroviaire qui fait partie de ce regroupement.</li> </ul> </li> <li>• Extension du droit d'accès au 1<sup>er</sup> janvier 2006 : toute entreprise ferroviaire établie dans un Etat membre de l'Union européenne, pour l'exploitation de services de transports internationaux de marchandises.</li> <li>• Extension du droit d'accès au 1<sup>er</sup> janvier 2007 : toute entreprise ferroviaire établie dans un Etat membre de l'Union européenne pour l'exploitation de tout type de services de transports de marchandises</li> </ul>