

Une restructuration qui va bon train : analyse de la libéralisation du secteur ferroviaire en Belgique du point de vue d’Infrabel

Amandine ANDRIEN, Tom FRÉNÉA, Gatién GROMMEN, Alex PIERRE, Yanis TAMBOUR et Damien PIRON¹

Résumé : Cet article examine la mise en œuvre et les effets de la politique européenne de « libéralisation » du secteur ferroviaire en Belgique à partir du point de vue d’Infrabel. Sur la base d’entretiens semi-directifs et d’une analyse législative et documentaire approfondie, l’analyse empirique met en exergue la transformation considérable de l’entreprise en charge du réseau ferroviaire dans les trois dimensions d’analyse des réformes des organismes et des services publics mises en exergue par Pollitt et Bouckaert (2017) : l’organisation, le personnel et les finances. Cette conclusion est d’autant plus significative que le rail belge n’est – à ce jour – ni privatisé, ni même libéralisé au sens strict (c’est-à-dire effectivement soumis à la concurrence). Il connaît toutefois un phénomène de « marchandisation », c’est-à-dire une restructuration interne caractérisée par l’introduction de mécanismes de type (quasi-) marchands, destinés à faire agir l’entreprise publique « comme si » elle était directement soumise à la concurrence de marché – sans que cela ne soit pourtant le cas en pratique. L’ampleur des transformations et des défis observés à travers ce cas invite à ouvrir une réflexion plus large sur les modes de gestion des entreprises publiques en Belgique.

¹ Département de Science politique de l’Université de Liège (UR Cité). Cette contribution constitue une version largement remaniée d’un travail réalisé durant l’automne 2022 dans le cadre du cours de *Modes de gestion des services publics*, dispensé dans le master en Administration publique de l’Université de Liège. Nous remercions vivement Geert Bouckaert, Maxime de Brogniez, Catherine Fallon, François-Xavier Lievens, Sylvie Marique, Maxime Petit Jean ainsi que les deux relecteurs anonymes pour leurs commentaires sur les versions antérieures de ce texte.

INTRODUCTION

Après plusieurs mois de négociation, le Conseil des ministres du Gouvernement fédéral a approuvé le 23 décembre 2022 le contrat de service public de la Société nationale des chemins de fer belges (SNCB)² et le contrat de performance d’Infrabel³. Le jour même, le ministre fédéral de la Mobilité, Georges Gilkinet (Ecolo), s’est félicité de la signature de ces deux conventions, qui établissent des objectifs pour la période 2023-2032 et dotent les deux entreprises des « *moyens de leurs ambitions* », telles que « *l’élargissement de l’offre passagers et marchandises, la modernisation du réseau et l’excellence du service rendu, dans une dynamique orientée utilisateurs* »⁵. L’administrateur délégué d’Infrabel, Benoît Gilson, évoque pour sa part un « *engagement nécessaire qui fixe le cap et les moyens dévolus au rail belge pour la décennie à venir* » et permet à la société qu’il dirige de disposer « *d’une vision, d’objectifs, de ressources, d’une base stable et solide* » en vue de « *construire le rail de demain* »⁶. Le 7 novembre 2023, soit moins d’un an plus tard, les cheminots entament une grève de quatre jours en front commun syndical – « *du jamais vu* », selon la presse⁷. Sur les ondes de la Radio-télévision belge de la Communauté française (RTBF), le Président national de la puissante Centrale générale des Services publics (CGSP), secteur Cheminots, Pierre Lejeune, dénonce les mesures envisagées pour accroître la productivité du secteur ferroviaire. Le représentant syndical considère qu’elles reposent de manière disproportionnée « *sur le dos du personnel* » et obéissent principalement à « *une logique budgétaire* », plutôt que d’amélioration du service public⁸.

En toile de fond de ces prises de position récentes figurent d’importantes reconfigurations stratégiques et opérationnelles à l’œuvre dans le rail depuis le tournant des années 1990, sous l’effet de la stratégie d’ouverture à la concurrence initiée par les institutions européennes. Le

² Arrêté royal du 26 décembre 2022 portant approbation du contrat de service public conclu entre l’État et la société anonyme de droit public SNCB (M.B., 10 janvier 2023).

³ Arrêté royal du 26 décembre 2022 portant approbation du contrat de performance conclu entre l’État et la société anonyme de droit public Infrabel (M.B., 10 janvier 2023).

⁵ Georges Gilkinet, « En approuvant les Contrats de gestion d’Infrabel et de la SNCB pour les dix prochaines années, le Gouvernement fédéral se donne les moyens de faire du train la colonne vertébrale de la mobilité de demain ! », Communiqué de presse, 23 décembre 2022.

⁶ Infrabel, « Rapport annuel aux actionnaires 2022 », disponible à l’adresse : https://infrabel.be/sites/default/files/generated/files/report/INFRABEL_-_Rapport_annuel_statutaire_2022.FR%5B1%5D.pdf (consulté le 21 décembre 2023), p. 6.

⁷ RTBF, « Grèves sur le rail en novembre et décembre : "Il fallait tirer un signal d’alarme assez fort que pour espérer être entendu" », disponible à l’adresse : <https://www.rtbf.be/article/greves-sur-le-rail-en-novembre-et-decembre-il-fallait-tirer-un-signal-dalarme-assez-fort-que-pour-espérer-etre-entendu-11279632> (consulté le 21 décembre 2023).

⁸ *Ibid.*

présent article interroge la mise en œuvre et les effets de cette politique communautaire de « libéralisation » du secteur ferroviaire en Belgique, dix ans après sa dernière restructuration majeure en date. Pour ce faire, il procède à un examen approfondi du cas d’Infrabel, traditionnellement plus discret – et, par extension, plus méconnu – que celui de la SNCB, tant dans la littérature scientifique⁹ que dans le débat public. Cette focalisation empirique novatrice sur le gestionnaire de l’infrastructure ferroviaire belge, plutôt que sur son opérateur historique (qui est, du reste, aussi abordé en raison du lien historique entre ces deux sociétés) nous semble indispensable à une compréhension globale des enjeux politiques, organisationnels, budgétaires et sociaux qui traversent le secteur ferroviaire en Belgique.

Sur le plan méthodologique, notre démarche se présente comme une étude de cas¹⁰, dont Infrabel constitue l’unité d’analyse principale. Le matériau empirique exploité se compose d’une analyse législative et documentaire approfondie (directives européennes, législation belge, travaux parlementaires, rapports annuels des sociétés ferroviaires belges, rapports de la Cour des comptes, etc.), ainsi que de cinq entretiens semi-directifs¹² conduits auprès d’acteurs actifs au sein des institutions suivantes : Infrabel, la SNCB, le Service public fédéral (SPF) Mobilité et Transports, un syndicat de cheminots et le Parlement fédéral. Chacun de ces entretiens a fait l’objet d’une retranscription intégrale et d’une analyse thématique systématique¹³.

Le plan est le suivant. Après avoir exposé la rationalité politique et la concrétisation juridique des politiques européennes de libéralisation du secteur ferroviaire (1), nous présentons l’organisme créé dans ce cadre afin de gérer le réseau ferroviaire belge : Infrabel (2). Le restant de la contribution examine le fonctionnement de cette entreprise à l’aune des trois dimensions d’analyse des réformes des organismes et des services publics mises en exergue par Christopher

⁹ Voir, à titre d’exemple : B. Van der Hertten, M. Van Meerten et G. Verveurt (dir.), *Le temps du train : 175 ans de chemins de fer en Belgique – 75^e anniversaire de la SNCB*, Leuven, Leuven University Press, 2001 ; D. Aubin et S. Moyson, « La régulation du rail en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2011/29, n° 2114-2115, pp. 5-88 ; A.-S. Bouvy, F.-X. Lievens, O. Malay et M. Strale, « Un demi-siècle de néolibéralisme dans le rail », in D. Piron et Z. Evrard (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique – Cadre macroéconomique, applications sectorielles et formes de résistance*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023, pp. 193-208.

¹⁰ Une étude de cas peut être définie comme « une étude intensive d’une seule unité dans le but de généraliser à un ensemble plus large d’unités ». J. Gerring, « What Is a Case Study and What Is It Good for? », *American Political Science Review*, vol. 98, n° 2, 2004, pp. 341-354.

¹² G. Pinson et V. Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l’entretien en sociologie de l’action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, 2007, pp. 555-597.

¹³ V. Braun et V. Clarke, « Using thematic analysis in psychology », *Qualitative Research in Psychology*, vol. 77, n° 3, 2006, pp. 77-101.

Pollitt et Geert Bouckaert¹⁴ : l'organisation (3), le personnel (4) et les finances (5). Enfin, la conclusion résume les principaux apports de la contribution.

I. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE « LIBÉRALISATION » DU SECTEUR FERROVIAIRE : UNE RATIONALITÉ NÉOLIBÉRALE DECLINÉE EN QUATRE « PAQUETS FERROVIAIRES »

L'histoire du rail belge débute le 5 mai 1835 avec l'inauguration du tronçon reliant Bruxelles à Malines. Ce secteur est initialement régi conformément à un « interventionnisme libéral », caractérisé par l'enchevêtrement des sphères publique et privée dans la conduite des activités ferroviaires¹⁵. Entre 1840 et 1870, diverses sociétés (nationales et étrangères) construisent et exploitent leurs propres lignes, permettant un développement soutenu du réseau. À partir de la décennie 1870, les concessions privées sont progressivement nationalisées pour des motifs économiques et politiques, ce qui entraîne l'émergence progressive d'un monopole public.

La SNCB est créée par une loi du 23 juillet 1926, qui lui accorde les droits d'exploitation du réseau en tant que gestionnaire et opérateur pour une durée de septante-cinq ans. Son histoire se décline schématiquement en trois phases¹⁶. De sa création à la Seconde Guerre mondiale, la société s'autonomise graduellement du contrôle du gouvernement et applique les préceptes de l'organisation scientifique du travail pour accroître sa productivité et réduire son personnel, dans le respect des règles statutaires. Elle est alors caractérisée par une « centralisation des mécanismes de décision et [une] programmation très bureaucratique des activités »¹⁷.

De l'après-guerre au milieu des années 1970, le rail perd des parts de marché, ce qui amène la SNCB à limiter son offre. Si les statuts protègent le personnel contre les licenciements directs, les effectifs se contractent tout de même en raison d'une politique de non-remplacement partiel. Dès la seconde moitié des années 1970, la SNCB cherche à réorganiser son exploitation, en réponse aux retombées financières de la crise économique et de restrictions budgétaires¹⁸.

¹⁴ Ch. Pollitt et G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

¹⁵ P.-O. De Broux, *Le droit des industries de réseau. Une histoire de l'évolution du rôle de l'État fondatrice du droit du service public 1830-2010*, Thèse de doctorat en Histoire du droit, Université Saint-Louis, Bruxelles, 2011, pp. 443-540.

¹⁶ É. Geerkens, « Structures et organisation de la SNCB dans une perspective historique », in B. Van der Hertem, M. Van Meerten et G. Verbeurgt (dir.), *op. cit.*, pp. 241-271.

¹⁷ *Ibid.*, p. 269.

¹⁸ A.-S. Bouvy, F.-X. Lievens, O. Malay et M. Strale, *op. cit.*

Au début de la décennie 1990, le rail belge se trouve confronté à la politique européenne de création d'un marché ferroviaire intégré. Cette initiative vise à augmenter le volume de transport de marchandises et de personnes en train, alors que la part modale du secteur ferroviaire (c'est-à-dire la part de l'ensemble des déplacements effectués *via* le rail) est jugée décevante, notamment par comparaison avec le transport routier¹⁹. L'objectif affiché est d'améliorer l'efficacité et la qualité du service ferroviaire en mettant un terme aux monopoles publics en vigueur sur le continent, au profit d'une « libéralisation » du secteur, à savoir sa restructuration sur le modèle d'un marché concurrentiel et la suppression (ou, à tout le moins, la réduction) corrélative des limites posées par l'État à l'initiative économique privée²⁰.

La vision de l'organisation du rail promue par les institutions européennes peut, à notre sens, être appréhendée comme une déclinaison sectorielle de la rationalité néolibérale, définie comme « l'ensemble des discours, des pratiques, des dispositifs qui déterminent un nouveau mode de gouvernement des hommes selon le principe universel de la concurrence »²¹. Contrairement à ce qui est parfois avancé, la rationalité néolibérale n'implique pas un retrait pur et simple de l'État, mais plutôt la généralisation d'une logique concurrentielle à l'ensemble de la société, y compris dans les organismes publics – parfois avec leur soutien actif²². Sa mise en œuvre nécessite le recours à une série d'instruments d'action publique promouvant la concurrence entre les prestataires de services, la mesure des performances, une vision des bénéficiaires des services publics comme des consommateurs ou des clients, la réduction et l'efficacité des dépenses publiques, etc.

Le « tournant néolibéral » des années 1980 s'accompagne d'une profonde mutation du rôle des pouvoirs publics dans le domaine ferroviaire : l'État ne se retire pas de ce secteur, mais le refaçonne radicalement, sur la base du principe cardinal de séparation entre l'opérateur de réseau et le gestionnaire de l'infrastructure (*cf. infra*, partie 3). Désormais scindé de l'opérateur national historique, le gestionnaire de réseau officie comme « une entreprise au service des

¹⁹ K. Solina et B. Abramović, « Effects of Railway Market Liberalization: European Union Perspective », *Sustainability*, vol. 14, n° 8, 2022, pp. 4657-4672.

²⁰ *Ibid.* Voir également A. Jarzemskis et V. Jarzemskis, « The Differences in Efficiency Measurement: The Case of European Railways », *Transport and telecommunication*, vol. 15, n° 2, 2014, pp. 151-163 ; A. Salento et G. Pesare, « Libéralisation and value extraction. The trajectory of railway in the neo-liberal state », *Partecipazione e conflitto*, vol. 9, n° 2, 2016, pp. 466-494.

²¹ P. Dardot et Ch. Laval, *La nouvelle raison du monde : essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2010, p. 6.

²² Pour une application de cette approche théorique au cas belge, voir D. Piron et Z. Evrard (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique – Cadre macroéconomique, applications sectorielles et formes de résistance*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.

entreprises »²³, dont les « clients » sont les opérateurs de transport – historiques et récents, publics et privés, nationaux et internationaux – placés en situation de concurrence. L’instauration d’agences de régulation indépendantes, connues en droit administratif belge sous la forme d’autorités administratives indépendantes (AAI)²⁴, répond de son côté à l’objectif de faciliter l’entrée de nouveaux opérateurs sur le réseau ferroviaire. La transition d’un mode de coordination basé sur la hiérarchie administrative vers la compétition marchande est perçue comme une réponse efficace et transparente aux besoins des usagers, de plus en plus considérés comme des clients²⁵.

Laurent Kestel souligne l’influence décisive de la politique européenne de concurrence dans le déploiement de cette logique néolibérale²⁶. Le droit communautaire n’opère guère de distinction entre les entreprises publiques et privées dans l’application des règles de concurrence, qui s’appliquent en principe à toute entreprise, quel que soit son statut juridique ou son mode de financement. Seules les entreprises (publiques comme privées) en charge d’un « service d’intérêt économique général » (SIEG) – à l’instar du transport de passagers sur le territoire national – peuvent déroger à ce principe cardinal et bénéficier d’une certaine flexibilité dans l’application du droit européen de la concurrence. La notion de SIEG n’est cependant pas définie précisément par l’article 106 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, mais bien exemplifiée au cas par cas par la Cour de Justice de l’Union européenne (CJUE)²⁷.

Le point de départ du projet de marché ferroviaire unique est la directive 91/440/CEE du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires²⁸. Les préoccupations des institutions européennes s’y trouvent résumées en quatre objectifs fondamentaux : scinder la gestion de l’infrastructure ferroviaire et l’exploitation des services de transport, garantir l’indépendance de gestion des entreprises ferroviaires, « assainir » leur structure financière et, enfin, garantir le droit d’accès au réseau ferroviaire des États membres pour les regroupements internationaux d’entreprises effectuant des transports combinés internationaux de marchandises. Pour réaliser cette ouverture au marché, l’UE a ensuite adopté quatre « paquets

²³ P. Dardot et Ch. Laval, *op. cit.*, p. 370.

²⁴ A. L. Durviaux, *Principes de droit administratif – Tome 1 : l’action publique*, Bruxelles, Larcier, 2018.

²⁵ L. Kestel, *En marche forcée : une chronique de la libéralisation des transports*, Paris, Raisons d’agir, 2018. On retrouve dans cet argument les racines philosophiques du néolibéralisme, qui s’appuie sur la diffusion d’un sentiment « d’éternel retard » pour promouvoir une injonction continue à s’adapter à la compétition au cœur du capitalisme. Voir B. Stiegler, « *Il faut s’adapter* » : *sur un nouvel impératif politique*, Paris, Gallimard, 2019.

²⁶ L. Kestel, *op. cit.*

²⁷ A. L. Durviaux, *op. cit.*

²⁸ Directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires (JO L 237 du 24 août 1991).

ferroviaires », qui « libéralisent » progressivement les différentes composantes du secteur ferroviaire : le transport de marchandises, le transport international de passagers et, enfin, le transport de passagers sur le territoire national.

Le premier paquet ferroviaire, dit paquet « Infrastructure », date de 2001. Il se compose de trois directives, qui organisent la séparation organique des activités de transport et de gestion de l'infrastructure²⁹, édictent les critères de délivrance des licences destinées aux entreprises ferroviaires établies dans l'UE³⁰ et régissent la tarification de l'infrastructure ferroviaire³¹. Le deuxième paquet ferroviaire, voté en 2004, ouvre le marché des services de fret ferroviaire (international et domestique) à la concurrence à compter du 1^{er} janvier 2007³². Le troisième paquet ferroviaire, adopté en 2007, ouvre le marché du transport international de passagers. Il octroie aux entreprises ferroviaires établies dans un État membre un droit d'accès à l'infrastructure de tous les autres États aux fins de l'exploitation de services internationaux de transport de voyageurs³³.

Enfin, le quatrième paquet ferroviaire de 2016 se présente à ce jour comme l'étape ultime de la politique européenne de libéralisation du rail. Son principal objectif concerne l'ouverture des marchés nationaux du transport de voyageurs à de nouveaux arrivants (à partir de décembre 2019), dans l'optique d'achever la création d'un espace ferroviaire unique européen³⁴. Cette mise en concurrence des entreprises ferroviaires se décline sous deux formes distinctes : l'octroi du contrat de service public (concurrence *pour* le marché) et la possibilité d'offrir des services concurrents (concurrence *sur* le marché). Les autres objectifs de cette réforme concernent la réduction des « coûts administratifs » supportés par les entreprises ferroviaires (afin de faciliter

²⁹ 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 (JO L 075 du 15 mars 2001).

³⁰ 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 (JO L 075 du 15 mars 2001).

³¹ 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 (JO L 075 du 15 mars 2001).

³² 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 (JO L 220/58 du 21 juin 2004).

³³ 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 (JO L 315 du 3 décembre 2007).

³⁴ Directive 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire (JO L 352 du 23 décembre 2016).

l'accès au marché de nouveaux opérateurs), le renforcement de l'indépendance des gestionnaires de l'infrastructure et le maintien et l'attraction de travailleurs qualifiés et motivés.

II. INFRABEL, UN GESTIONNAIRE DE L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE ENTRE AUTONOMIE ET CONTRÔLE

Infrabel est le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire en Belgique. Dans le cadre de la libéralisation du rail européen, la loi-programme du 22 décembre 2003 habilite le Roi et la SNCB à constituer une société anonyme de droit public afin de gérer l'infrastructure ferroviaire³⁵. Différents arrêtés royaux adoptés à la fin de l'année 2004 créent effectivement Infrabel³⁶, qui voit le jour le 1^{er} janvier 2005. Cette entreprise publique autonome (EPA), dont le fonctionnement est régi par les actuels articles 197 à 215^{quater} de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques³⁷, gère la construction, l'entretien et la modernisation de l'infrastructure ferroviaire sur l'ensemble du territoire national. Infrabel comptait 9 554 collaborateurs en novembre 2023 : 8 215 hommes (86 %) et 1 339 femmes (14 %). À titre de comparaison, l'entreprise occupait encore 12 244 collaborateurs en 2012 : 11 294 hommes (92 %) et 950 femmes (8 %). En l'espace d'une décennie, l'emploi total y a donc connu une contraction supérieure à 20 %, ce que l'entreprise explique par des non-remplacements liés à l'automatisation et des gains de productivité³⁸. Dans le même temps, la part de femmes a quelque peu progressé. Celle-ci est par ailleurs plus importante au niveau des fonctions managériales (44 postes sur 156, soit 28 % du total), même si la parité demeure éloignée³⁹.

Les interactions entre l'État belge et Infrabel peuvent être saisies sous l'angle d'un antagonisme entre autonomie et contrôle. L'autonomie d'Infrabel par rapport au gouvernement fédéral se matérialise dans plusieurs mécanismes, dont les deux principaux sont l'existence d'organes de décision propres et la conclusion d'un contrat de gestion (désormais appelé « contrat de performance »).

³⁵ Article 451 de la loi-programme du 22 décembre 2003 (M.B., 31 décembre 2003).

³⁶ Arrêté royal du 18 octobre 2004 établissant les statuts de la société anonyme de droit public Infrabel (M.B., 20 octobre 2004).

³⁷ Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (M.B., 27 mars 1991).

³⁸ R. Byl, « Nico Van Wijk (Infrabel) : "Nous recrutons énormément" », *Trends-Tendances*, disponible en ligne : <https://trends.levif.be/entreprises/nico-van-wijk-infrabel-nous-recrutons-enormement/> (consulté le 21 décembre 2023).

³⁹ Infrabel Open Data, disponible en ligne : <https://opendata.infrabel.be/pages/home/> (consulté le 21 décembre 2023).

En premier lieu, Infrabel est dotée de deux principaux organes de décision⁴⁰ : le comité de direction et le conseil d'administration (CA). Benoit Gilson (MR) est l'Administrateur délégué d'Infrabel depuis 2020. Il a succédé à Luc Lallemand (PS), qui occupait ce poste depuis la création de l'organisme en 2005. Chargé de la direction quotidienne d'Infrabel, l'Administrateur délégué est assisté dans sa mission un comité exécutif. En 2022, la rémunération brute totale de Benoît Gilson s'élevait à 338 776,98 euros, composée d'une rémunération fixe de 265 634,73 euros bruts (78,4 %) et d'une rémunération variable de 73 142,25 euros (21,6 %)⁴¹.

Le CA d'Infrabel est constitué de quatorze membres, liés par apparemment à un parti politique et nommés pour un terme de six ans (renouvelable), dans le respect de la parité linguistique. À côté de l'Administrateur délégué et du Président du CA, Jan Cornillie (Vooruit), les douze administrateurs et administratrices de l'entreprise sont Herman de Bode (N-VA), Antoine de Borman (Les Engagés), Pier Eringa (Open VLD), Anne-Sophie Gillain (MR), Ruben Lecok (Open VLD), Brigitte Pinte (Groen), Sylvianne Portugaels (PS), Pierre Provost (PS), Karel Stessens (Vooruit), Bart Vandenberghe (CD&V), Virginie Wislez (Ecolo) et Durkadin Yilmaz (Groen).

Contrairement à d'autres EPA partiellement privatisées (telles que bpost et Proximus), Infrabel demeure à ce jour quasiment exclusivement entre les mains de l'État belge, qui possède 99,3 % de son capital. C'est dans cette perspective que se justifie la nomination d'administrateurs apparentés à un parti politique. Le reste des actions de la société anonyme de droit public est détenu par la Société fédérale de participations et d'investissement (à hauteur de 0,59 %) et des actionnaires privés (0,11 %)⁴². Puisque l'État fédéral demeure l'actionnaire quasiment exclusif d'Infrabel, l'autonomie de gestion accordée par la mise en place d'organes propres serait dès lors à relativiser, comme l'explique l'un de nos témoins :

« On ne va pas [y] échapper [...] : un gros actionnaire dans un conseil d'administration d'une grande organisation qui dit : "je n'ai pas envie de ça ou de ça... je préfère que la priorité soit ceci", on l'écoute, hein. [...] L'État est traité et se comporte comme n'importe quel gros actionnaire, dans n'importe quelle grosse organisation »⁴³.

⁴⁰ Art. 15 de la loi du 21 mars 1991, *op. cit.*

⁴¹ Infrabel, « Rapport annuel aux actionnaires 2022 », *op. cit.*, p. 100.

⁴² *Ibid.*, p. 65.

⁴³ Entretien n° 3, Infrabel, 25 novembre 2022.

En pratique, les objectifs poursuivis par l'État sont moins de nature strictement financière que politique : les schémas de transport sont par exemple intégrés à une stratégie globale d'aménagement du territoire et de développement économique. Certains acteurs interrogés jugent dès lors illusoire l'apport de capitaux extérieurs : selon eux, des investisseurs avec « *une vision complètement financière* » ne chercheraient pas à investir dans Infrabel car l'EPA n'évoluerait pas dans « *un marché à croissance* » et présenterait, en l'état, des marges de profitabilité décrites comme « *ridicules* »⁴⁴. Pour ces raisons, une ouverture accrue du capital d'Infrabel à des investisseurs privés ne semble donc pas envisagée à l'heure actuelle.

En second lieu, le contrat de gestion est également un instrument de nature paradoxale. Il confère théoriquement à l'EPA une certaine autonomie dans l'exercice de ses missions de service public, en déterminant en amont les tâches qui lui sont confiées par la loi⁴⁵, les tarifs de ces prestations et les subventions à charge de l'État⁴⁶. Vecteur potentiel d'une autonomie accrue, il n'en reflète pas moins la soumission de l'EPA à la tutelle du gouvernement fédéral, exercée depuis le 1^{er} octobre 2020 par Georges Gilkinet (Ecolo), ministre de la Mobilité du Gouvernement De Croo. Le contrôle de tutelle exercé par l'État sur les missions de service public d'Infrabel se déroule en deux temps, précisés à l'article 4 de la loi du 21 mars 1991. Un contrôle *a priori* est d'abord prévu à travers la conclusion du contrat de gestion entre les parties. Cette phase est précédée d'une négociation, au cours de laquelle les parties définissent les objectifs prévus, ainsi que des incitants et des sanctions⁴⁷. En pratique, « *la négociation est longue [...] et c'est essentiellement le Ministre [et son cabinet] qui [ont] la main* »⁴⁸. Il est ensuite contrôlé *a posteriori* si l'EPA a bel et bien atteint les objectifs établis et respecté les obligations qui lui incombent.

⁴⁴ *Ibid.* Cette analyse de la situation actuelle n'exclut toutefois pas que cette activité puisse un jour être profitable pour des investisseurs privés, en cas d'augmentation du prix des sillons ou du montant des subventions allouées par l'État à Infrabel, par exemple.

⁴⁵ L'article 199 de la loi du 21 mars 1991 énumère les cinq tâches suivantes : l'acquisition, la conception, 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 devant leur être fournis conformément à la loi ; 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 visés au 3^o.

⁴⁶ Article 3 de la loi du 21 mars 1991, *op. cit.*

⁴⁷ Gouvernement fédéral, « Accord de gouvernement », 30 septembre 2020, disponible en ligne : https://www.belgium.be/sites/default/files/accord_de_gouvernement_2020.pdf (consulté le 21 décembre 2023).

⁴⁸ Entretien n° 1, SPF Mobilité et Transports, 4 novembre 2022.

Le contrat de performance conclu en décembre 2022 entre l'État belge et Infrabel couvre la période 2023-2032⁴⁹. Il succède au dernier contrat de gestion en date, qui portait sur la période 2008-2012 et avait donc pris fin depuis une décennie. Entre 2013 et 2022, la continuité du service public était garantie par la prorogation d'un an du contrat de gestion (par un avis au Moniteur belge en date du 14 décembre 2012), puis par la fixation, dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, de règles provisoires, valant comme nouveau contrat de gestion⁵⁰. Une telle reprise en main par le gouvernement invite à relativiser l'autonomie conférée à Infrabel par le contrat de gestion : en pratique, l'État occupait clairement « *une position plus forte [...], vu que l'arrêté royal qui fait contrat de gestion est approuvé unilatéralement en Conseil des ministres* »⁵¹.

Le gouvernement dispose par ailleurs d'autres dispositifs de contrôle d'Infrabel. La loi du 21 mars 1991 impose tout d'abord à son CA l'établissement d'un plan d'entreprise annuel, fixant les objectifs et la stratégie à moyen terme de l'entreprise pour l'ensemble de ses activités. Ce plan est soumis pour approbation au ministre de tutelle pour ce qui a trait aux activités de service public⁵². Ensuite, deux commissaires de gouvernement, nommés et révoqués par le Roi, vérifient la conformité des décisions prises par les organes de gestion de l'entreprise au regard de la loi, du statut d'Infrabel et de son contrat de gestion⁵³. Ces acteurs disposent d'un pouvoir de recours suspensif auprès du ministre dont relève l'EPA. Les deux commissaires de gouvernement à Infrabel sont, respectivement depuis décembre 2020⁵⁴ et octobre 2022⁵⁵, Kurt Van Raemdonck, directeur de la Cellule stratégique de la ministre des Entreprises publiques, Petra De Sutter (Groen), et Tanja Bruynseels, directrice de la Cellule stratégique du ministre de la Mobilité Georges Gilkinet (Ecolo).

En synthèse, l'État belge demeure donc bel et bien l'« *interlocuteur privilégié* »⁵⁶ d'Infrabel dans les faits. En conséquence, il importe pour l'entreprise de garder « *de bons rapports, parce*

⁴⁹ Arrêté royal du 26 décembre 2022 portant approbation du contrat de performance conclu entre l'État et la société anonyme de droit public Infrabel, *op. cit.*

⁵⁰ Article 5, § 3, alinéas 2 et 3 de la loi du 21 mars 1991, *op. cit.* Voir notamment l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les règles provisoires qui valent comme contrat de gestion d'Infrabel et de la Nouvelle SNCB (M.B., 27 décembre 2013).

⁵¹ Entretien n° 1, SPF Mobilité et Transports, 4 novembre 2022.

⁵² Article 26 de la loi du 21 mars 1991, *op. cit.*

⁵³ Article 23 de la loi du 21 mars 1991, *op. cit.*

⁵⁴ Arrêté royal du 24 décembre 2020 portant révocation et nomination d'un commissaire du gouvernement auprès d'Infrabel (M.B., 31 décembre 2020).

⁵⁵ Arrêté royal du 20 octobre 2022 portant révocation et nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès d'Infrabel (M.B., 25 octobre 2022).

⁵⁶ Entretien n° 3, Infrabel, 25 novembre 2022.

*que c'est quand même [le] bailleur de fonds »⁵⁷. Entretenir une bonne relation avec le ministre et son cabinet est également présenté comme une manière de préserver l'autonomie d'Infrabel par rapport au gouvernement, comme l'indique la citation suivante : « *c'est parfois compliqué de leur faire comprendre [qu'une EPA n'est] pas une administration et il faut pouvoir aussi expliquer que les interférences, les priorités, ne doivent pas forcément venir du cabinet »⁵⁸.**

Sur la base de cette présentation des politiques européennes de libéralisation du rail et du rôle d'Infrabel dans ce contexte, le restant de cette contribution analyse la restructuration du secteur ferroviaire en Belgique du point de vue du gestionnaire de réseau, à l'aune de trois dimensions complémentaires : l'organisation, la gestion du personnel et les finances.

III. ORGANISATION – DU MÉNAGE À TROIS AU PAS DE DEUX

Du point de vue organisationnel, la libéralisation du réseau ferroviaire européen repose sur un principe cardinal : la scission des monopoles nationaux historiques entre un opérateur de transport et un gestionnaire d'infrastructure. Pour atteindre cet objectif, les directives européennes autorisent les États membres à emprunter trois trajectoires de séparation distinctes : comptable, organisationnelle ou institutionnelle⁵⁹. Alors que la séparation comptable consiste à présenter distinctement les comptes du gestionnaire de réseau et de l'opérateur de transport, la séparation organisationnelle implique la création de deux entités distinctes, détenues par une société commune. Enfin, la séparation institutionnelle (ou verticale), plus poussée encore, implique une séparation intégrale des deux entités. En Belgique, la séparation organisationnelle a d'abord été privilégiée, avant d'être remplacée en 2014 par un modèle de séparation institutionnelle.

Dans un premier temps, le Gouvernement fédéral Verhofstadt II (2003-2007) opte pour une structure ferroviaire tricéphale – non sans avoir envisagé une séparation institutionnelle. Le « Groupe SNCB », créé le 1^{er} janvier 2005, se compose de trois EPA, qui prennent la forme de sociétés anonymes de droit public⁶⁰ (Figure 1) : la SNCB (l'opérateur de transport), Infrabel (le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire) et la SNCB Holding. Cette structure faîtière, employeur unique du Groupe SNCB, est présentée par le Vice-Premier ministre et ministre des

⁵⁷ Entretien n° 5, SNCB, 9 novembre 2022.

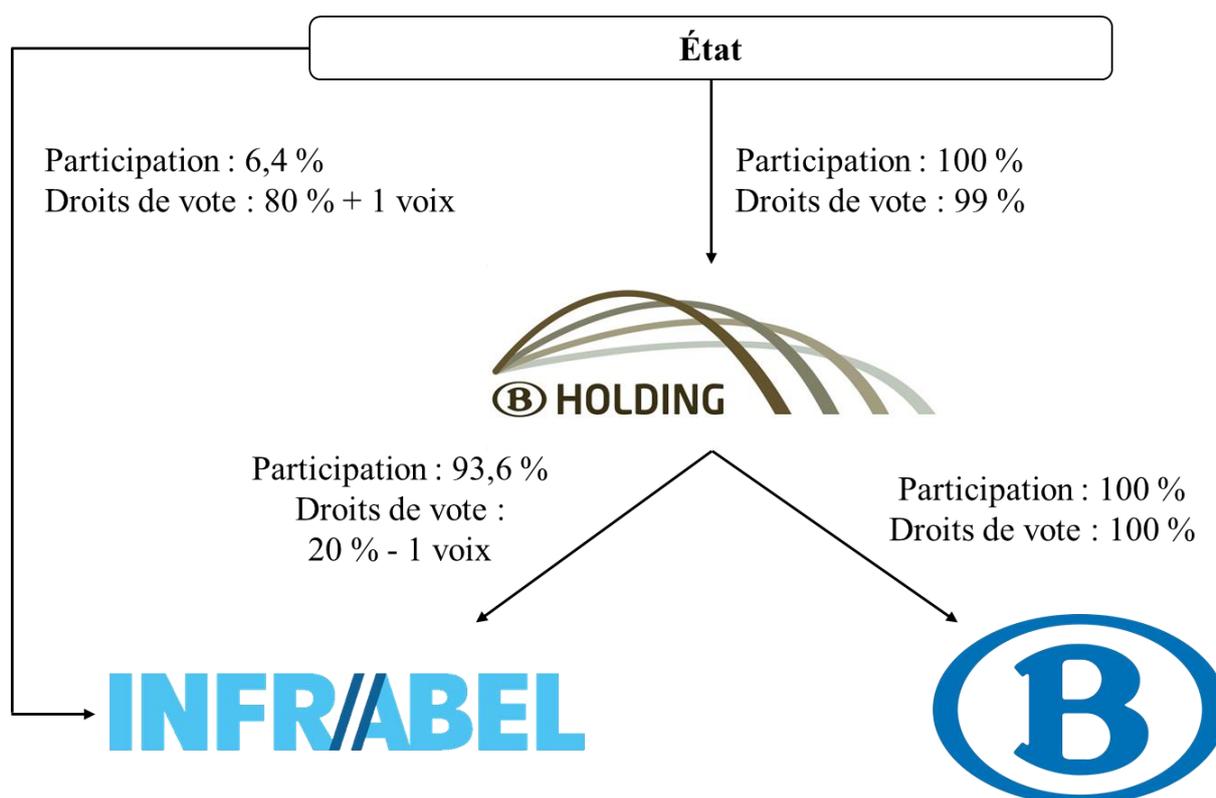
⁵⁸ Entretien n° 3, Infrabel, 25 novembre 2022.

⁵⁹ A. Jarzemskis et V. Jarzemskis, *op. cit.* ; K. Solina et B. Abramović, *op. cit.*

⁶⁰ P.-O. De Broux, *op. cit.*, p. 459.

Entreprises publiques, Johan Vande Lanotte (sp.a), comme le moyen de préserver « l'unicité du statut et du dialogue social après la scission de l'exploitation et de l'infrastructure et de garantir un ancrage, une solution qui peut emporter l'aval des syndicats »⁶¹ (cf. *infra*, partie 4).

Figure 1 : la séparation organisationnelle du secteur ferroviaire belge (2005-2013)⁶²



Intégralement détenue par l'État fédéral, la SNCB Holding est responsable de la stratégie du Groupe SNCB, de sa consolidation financière, de la coordination entre les trois sociétés qui le composent et de la gestion du personnel, de l'informatique, des services de sécurité et de surveillance ou encore des plus grandes gares. Elle possède en outre 100 % des parts de la SNCB, qui est quant à elle chargée de l'offre de trains pour le transport de voyageurs et de marchandises, de l'établissement des tarifs et de la gestion du matériel roulant. Enfin, en tant que gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, Infrabel est responsable de l'entretien et du

⁶¹ Projet de loi-programme, Rapport fait au nom de la Commission de l'Infrastructure, des Communications et des Entreprises publiques, discussion générale, *Doc. parl.*, Ch., 2003-2004, séance du 7 juin 2004, n° 1138, p. 6.

⁶² Illustration propre, à partir de la référence suivante : Infrabel, « Rapport annuel d'Infrabel pour l'année 2009 », disponible en ligne : https://infrabel.be/sites/default/files/generated/files/report/rapport_annuel_2009_0.pdf (consulté le 21 décembre 2023), p. 11.

développement du réseau ferroviaire, de la répartition des capacités d'infrastructures et de la détermination de la redevance d'utilisation. Dimitri Yernault relève le caractère atypique de la relation entre Infrabel, la SNCB Holding et l'État : alors que la SNCB Holding détient une participation de 93,6 % dans Infrabel, elle y exerce moins de 20 % des droits de vote, « de telle sorte que c'est l'État qui dispose de la puissance votale »⁶³, alors qu'il ne détient pourtant que 6,43 % du capital.

La structure tricéphale établie en 2005 fait rapidement l'objet de critiques, en raison notamment de problèmes allégués de collaboration entre les trois sociétés du Groupe SNCB. Dès le début de la législature suivante, la ministre fédérale de la Fonction publique et des Entreprises publiques du Gouvernement Verhofstadt III (décembre 2007-décembre 2008), Inge Vervotte (CD&V), commande une évaluation à ce sujet au cabinet de consultance Roland Berger. Les conclusions de ce rapport, rendu en mars 2008, recommandent l'évolution vers une structure bicéphale, au sein de laquelle les deux entités principales (l'opérateur et le gestionnaire de l'infrastructure) seraient appuyées par un service de gestion du personnel et des affaires sociales⁶⁴.

Les années suivantes sont marquées par une profonde crise institutionnelle, mais aussi par le grave accident ferroviaire de Buizingen : le 15 février 2010, la collision de deux trains provoque la mort de 19 passagers. Cet événement (re)met à l'agenda les thématiques de la sécurité ferroviaire⁶⁵ et de la collaboration entre les entités du Groupe SNCB. À l'appui d'un rapport de la Cour des Comptes⁶⁶, l'accord de Gouvernement Di Rupo (PS, sp.a, cdH, CD&V, MR, Open-VLD) du 1^{er} décembre 2011 avance qu' « une réforme des structures et une simplification organisationnelle du Groupe SNCB s'imposent »⁶⁷. Les partis de la coalition s'engagent à

⁶³ D. Yernault, *L'État et la propriété : le droit public économique par son histoire (1830-2012)*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 990. Cette pratique trouve sa source dans l'article 453, § 2, de la loi-programme du 22 décembre 2003, qui veut que « quelle que soit la proportion du capital social qu'elles représentent, les actions du gestionnaire de l'infrastructure détenues par l'État donnent droit à plus de 80 % des voix ».

⁶⁴ Roland Berger, « Évaluation de la collaboration entre SNCB Holding, SNCB et Infrabel », Rapport rédigé à la demande de la ministre des Entreprises publiques, 17 mars 2008.

⁶⁵ Une Commission spéciale est chargée d'examiner les conditions de sécurité du rail en Belgique à la suite de l'accident survenu à Buizingen. Son rapport, rendu le 3 février 2011, est disponible en ligne : <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/0444/53K0444002.pdf> (consulté le 21 décembre 2023).

⁶⁶ Relevons que la version finale de ce rapport ne sera formellement approuvée que le 12 septembre 2012 par l'assemblée générale de la Cour des Comptes, c'est-à-dire près d'un an après la conclusion de l'accord de Gouvernement de décembre 2011. Voir Cour des comptes, *Flux financiers entre les sociétés du Groupe SNCB*, Bruxelles, 12 septembre 2012.

⁶⁷ Gouvernement fédéral, « Accord de gouvernement », 1^{er} décembre 2011, disponible en ligne : https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/searchlist/Accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf (consulté le 21 décembre 2023), p. 151.

proposer un schéma de restructuration du Groupe SNCB afin de réduire ses entités (et ses filiales) dans l'objectif « de mieux répondre aux besoins des voyageurs et d'assurer une gestion plus cohérente tout en réalisant des économies d'échelle »⁶⁸.

Ces développements conduisent à une seconde refonte organisationnelle d'envergure en 2013⁶⁹. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, elle instaure une séparation institutionnelle, plus prononcée encore. La fusion de la SNCB Holding et de la SNCB fait émerger une structure bicéphale, au sein de laquelle la SNCB agit comme opérateur, tandis qu'Infrabel demeure en charge de la gestion de l'infrastructure (Figure 2). Cette évolution est généralement justifiée par un objectif de simplification organisationnelle : selon Dimitri Yernault, « les coûts de gestion, des problèmes récurrents de mésentente, le souhait de mieux remettre l'utilisateur au cœur de l'organisation... ont poussé à rationaliser ce schéma »⁷⁰. Certains acteurs y voient également une réponse aux tensions générées par la structure tricéphale : alors que la SNCB Holding entendait exercer une forme de contrôle sur la SNCB et Infrabel, ces dernières souhaitaient au contraire accroître leur autonomie.

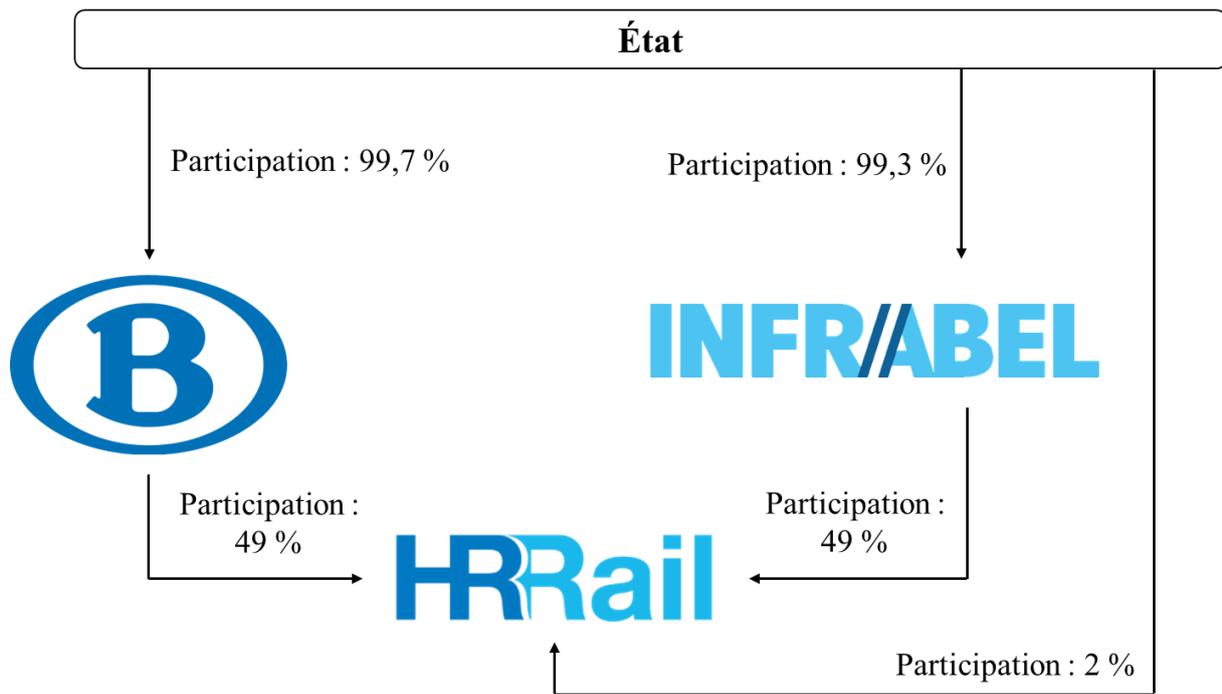
Figure 2 : la séparation institutionnelle du secteur ferroviaire belge (depuis 2014)⁷¹

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Loi du 30 août 2013 portant le Code ferroviaire (M.B., 20 décembre 2013), arrêté royal du 7 novembre 2013 portant réforme des structures de la SNCB Holding, d'Infrabel et de la SNCB (M.B., 13 novembre 2013), arrêté royal du 11 décembre 2013 portant réforme des structures de la SNCB Holding, d'Infrabel et de la SNCB (M.B., 16 décembre 2013).

⁷⁰ D. Yernault, « Survol de l'organisation et de la régulation ferroviaires en Belgique anno 2014 », *Revue du droit des industries de réseau*, 2014/1, p. 75.

⁷¹ Illustration propre, à partir de la référence suivante : Infrabel, « Document de référence du réseau », version du 11 août 2023, p. 11.



En pratique, les choses s'avèrent plus complexes : d'une part, certaines missions de la SNCB Holding sont transférées à Infrabel, plutôt qu'à la SNCB ; d'autre part, à la demande des syndicats, une nouvelle société anonyme de droit public, HR Rail, est établie pour coordonner le recrutement et la gestion du personnel de ces deux entreprises, juridiquement distinctes. Les rapports sont toutefois inversés par rapport à la situation en vigueur sous le Groupe SNCB, puisque la SNCB et Infrabel détiennent désormais la quasi-exclusivité des participations dans HR Rail – et non plus l'inverse, comme dans le cas de la SNCB Holding. Cette situation, à laquelle s'ajoute le manque de ressources d'HR Rail, aide à comprendre pourquoi les deux autres EPA ne respectent pas toujours les prérogatives de leur filiale (*cf. infra*, partie 4). D'autres mesures accompagnent également la séparation institutionnelle de 2014, telles que des augmentations de capital et « des transferts de certains actifs (dont la transmission de la propriété intégrale des gares de voyageurs à la SNCB) et passifs (dont le délicat partage d'une dette cumulée d'environ 4 milliards d'euros) »⁷² (*cf. infra*, partie 5).

Notre enquête de terrain démontre que la fragmentation d'une gestion intégrée du transport et de l'infrastructure ferroviaires, caractérisée par un mode de coordination hiérarchique, en vue de favoriser la concurrence entre opérateurs, génère des problèmes de coordination⁷³. Le cas

⁷² D. Yernault, « Survol de l'organisation et de la régulation ferroviaires en Belgique anno 2014 », *op. cit.*, p. 71.

⁷³ S. Olsen, « Fragmentation and coordination in the Scandinavian railway sector », *International review of administrative sciences*, vol. 73, n° 3, 2007, pp. 349-364.

belge confirme ainsi l'hypothèse de Laurent Kestel, qui avance qu'en cherchant à augmenter la coopération tout en stimulant la concurrence, les politiques européennes de libéralisation entendent « concilier les contraires »⁷⁴. Il ressort de nos entretiens que la scission entre la SNCB et Infrabel a affaibli la coordination, du fait d'une répartition rigide et parfois peu cohérente des tâches. Dans certaines situations, le gestionnaire de réseau (Infrabel) dépend directement des décisions de l'opérateur (la SNCB), ce qui peut poser des problèmes dans son travail quotidien et entraîner des tensions, illustrées dans l'extrait suivant :

« La gestion du trafic, c'est Infrabel, mais la coordination et les informations voyageurs, c'est l'opérateur, c'est la SNCB. Et donc, par exemple, si un train doit assurer une correspondance en gare, c'est la SNCB qui doit dire : "Oui, on peut le faire" ou "on ne peut pas le faire". Et le gestionnaire doit l'exécuter. Et donc, ça rend des relations un peu compliquées. Quand on était dans un modèle unitaire, ça ne posait pas ce genre de problèmes. Maintenant, ça crée des difficultés »⁷⁵.

En dépit de l'objectif de simplification avancé pour justifier la transition vers la structure bicéphale que nous connaissons aujourd'hui, des problèmes majeurs demeurent. Lors de la réforme en 2014, « les meubles de la maison ont été divisés [...] un peu comme dans un divorce, de manière parfois un peu arbitraire »⁷⁷. Le choix de confier la compétence des gares à la SNCB plutôt qu'à Infrabel illustre parfaitement ce constat :

« Infrabel a rapatrié toute l'informatique de la Holding car elle n'avait pas de structure informatique et les gares sont allées à la SNCB – ce qui n'était pas le choix le plus logique. D'un point de vue infrastructure, c'est un complément parfait. Mais c'est des problématiques, pour le dire très basement, "de personnes", qui ont fait que ça n'a pas pu se passer. Et donc avec cette incompatibilité de personnes, le résultat c'est qu'on met les gares à la SNCB et que ça y est toujours »⁷⁸.

⁷⁴ L. Kestel, *op. cit.*, p. 9.

⁷⁵ Entretien n° 2, Syndicat cheminot, 18 novembre 2022.

⁷⁷ Entretien n° 5, SNCB, 9 novembre 2022.

⁷⁸ *Ibid.*

En l'état actuel du réseau ferroviaire, ce choix impacte notamment le phasage des travaux. Étant donné que certaines zones dans les gares appartiennent à Infrabel (à l'instar des rails), les deux EPA sont tenues de se concerter lors des rénovations. La problématique de l'attribution des gares à la SNCB pourrait d'ailleurs s'avérer cruciale à l'avenir, pour deux raisons majeures : d'une part, au vu de leur « *potentiel économique important* »⁷⁹, qui réside dans la possibilité d'exploiter des magasins et des services ; d'autre part, car cette situation pourrait entraver l'ouverture effective du marché ferroviaire :

« On est quand même quelque part très atypique en Europe. On peut chercher le nombre d'opérateurs ferroviaires qui sont eux-mêmes gestionnaires de gares, il n'y en a pas beaucoup. [...] Et c'est d'ailleurs ce qui [ne nous simplifie pas] la tâche dans le cadre de la libéralisation, puisque vous pouvez vous imaginer que quand un autre opérateur doit avoir accès à une gare et aux infrastructures de cette gare, qui est elle-même la propriété d'un opérateur concurrent, ce n'est pas évident »⁸⁰.

Depuis 2019, une entreprise de transport peut demander un accès au marché ferroviaire belge, sur la base du quatrième paquet ferroviaire européen. Lorsqu'une telle demande est déposée, les pouvoirs publics peuvent réaliser un test d'équilibre économique afin de vérifier qu'une éventuelle introduction n'entraverait pas la viabilité économique du contrat de service public en vigueur. Les États membres sont ainsi autorisés à limiter le droit d'accès aux services de transport de voyageurs entre un lieu de départ donné et une destination donnée « lorsqu'un ou plusieurs contrats de service public couvrent le même trajet ou un trajet alternatif si l'exercice de ce droit est susceptible de compromettre l'équilibre économique du ou des contrats de service public en question »⁸¹. Le cas échéant, les entreprises privées peuvent tout de même recevoir un accès au réseau, mais doivent alors « *se débrouille[r] sans subside de l'État* »⁸².

Pour ne pas favoriser indûment l'opérateur public, ce test de l'équilibre économique doit être réalisé par une agence de régulation indépendante⁸³. En Belgique, il s'agit du Service de

⁷⁹ Entretien n° 3, Infrabel, 25 novembre 2022.

⁸⁰ Entretien n° 5, SNCB, 9 novembre 2022.

⁸¹ Article premier, point 7, a), de la directive 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016, *op. cit.*

⁸² Entretien n° 5, SNCB, 9 novembre 2022.

⁸³ F. De Francesco et G. Castro, « Beyond legal transposition: regulatory agencies and de facto convergence of EU rail liberalization », *Journal of European Public Policy*, vol. 25, n° 3, 2018, pp. 369-388.

régulation du transport ferroviaire (SRTF), créé en octobre 2004⁸⁴. Le rôle du SRTF est symptomatique de la transformation du rôle exercé par l'État dans les industries de réseau. Dans le domaine ferroviaire, les fonctions de construction et d'exploitation ne sont pas purement et simplement abandonnées par l'État, mais confiées à des organismes publics incités à se conformer au modèle de l'entreprise privée et à ses exigences de performance. En parallèle, l'État se charge de réguler ces réseaux libéralisés, par l'intermédiaire du SRTF dans le cas belge.

Selon Pierre-Olivier De Broux, « aucun contrôle de tutelle n'est en principe plus autorisé sur [les AAI] »⁸⁵. Notre travail empirique révèle toutefois une ambiguïté à ce sujet : alors que le SRTF se présente comme « un acteur indépendant et autonome dans ses missions »⁸⁶, il demeure formellement rattaché au SPF Mobilité et Transports (et donc soumis à l'autorité hiérarchique du ministre compétent). Certains acteurs interrogés affirment ainsi que « *le service de régulation [...] dépend du SPF Mobilité* »⁸⁷ ou encore que « *[le SRTF], c'est le SPF* »⁸⁸.

Une organisation analogue a déjà été remise en cause par la Commission européenne, qui soutenait que l'indépendance de l'organisme de régulation italien n'était pas respectée au motif que l'État exerçait une influence déterminante sur ses agents. La CJUE a toutefois précisé que l'exigence d'indépendance des instances de régulation s'entendait dans des termes *fonctionnels* – et non *organiques*. En conséquence, il revient à l'exécutif communautaire de démontrer que la structure institutionnelle menace concrètement l'indépendance du service de régulation⁸⁹.

En ce qui concerne l'ouverture à la concurrence, le contrat d'attribution directe du service de transport des voyageurs dans l'espace national à la SNCB pour la décennie 2023-2032⁹⁰ démontre une volonté partagée du gouvernement, de la direction et des syndicats de continuer à octroyer les missions de service public et leur financement à l'opérateur historique. Il s'agirait,

⁸⁴ 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 (M.B., 5 octobre 2004).

⁸⁵ P.-O. De Broux, *op. cit.*, p. 518.

⁸⁶ Service de Régulation du Transport ferroviaire et de l'Aéroport de Bruxelles – National, « Notre service », disponible en ligne : <https://www.regul.be/fr/notre-service/> (consulté le 21 décembre 2023).

⁸⁷ Entretien n° 4, Député fédéral, 15 novembre 2022.

⁸⁸ Entretien n° 3, Infrabel, 25 novembre 2022.

⁸⁹ CJUE, 3 octobre 2013, *Commission c. Italie*, C-369/11. Pour un commentaire de cette affaire, voir D. Yernault, « Survol de l'organisation et de la régulation ferroviaires en Belgique anno 2014 », *op. cit.*, pp. 73-74.

⁹⁰ Arrêté royal du 26 décembre 2022 portant approbation du contrat de service public conclu entre l'État et la société anonyme de droit public SNCB, *op. cit.*

selon certains acteurs, de « *tirer [le monopole de la SNCB] jusqu'au bout* »⁹¹. D'autres insistent :

*« Ce gouvernement-ci [...] a fait le choix de l'attribution directe des missions de service public à la SNCB. Je pense que c'est un choix important. Ils auraient pu dire : "Bah non, c'est la libéralisation et on ouvre le marché, on lance les appels d'offre et on verra bien". Ici, on a fait un choix, je pense responsable, en disant : "OK, c'est la SNCB qui, pendant dix ans, va continuer à assumer les missions de service public" »*⁹².

Comment le Gouvernement De Croo justifie-t-il ce choix – contesté⁹³ – de ralentir le rythme de la libéralisation du trafic voyageur national en Belgique ? D'après le ministre Gilkinet, cette décision vise à placer la SNCB dans les meilleures conditions pour se « *positionner de manière compétitive vis-à-vis d'entreprises ferroviaires comparables* »⁹⁴ en prévision d'une mise en concurrence ultérieure du trafic de voyageurs sur le territoire national. Dans cette hypothèse, la Commission européenne se montre particulièrement attentive aux subventions payées par l'État, afin d'éviter toute surcompensation en faveur de l'opérateur public historique, au détriment de ses concurrents privés. En pratique, cela se traduit par « *la rédaction des contrats de service et des contrats de performance [que nous connaissons aujourd'hui], avec des exigences en termes d'efficacité, telles que "ponctualité", "qualité de service", "santé financière" des entreprises, etc.* »⁹⁵.

L'horizon de la mise en concurrence du transport national de passagers, dernière étape de la libéralisation promue par les institutions européennes, pourrait entraîner d'importantes répercussions sur la gestion de l'infrastructure ferroviaire. Pour rappel, le quatrième paquet ferroviaire européen de 2016 prévoit deux modalités d'ouverture des marchés nationaux de transport de voyageurs à de nouveaux arrivants : la concurrence *pour* le marché, en vue de décrocher un contrat de service public, et la concurrence *sur* le marché, qui permet à des entreprises ferroviaires d'offrir des services concurrents à ceux de l'opérateur en charge des

⁹¹ Entretien n° 3, Infrabel, 25 novembre 2022.

⁹² Entretien n° 2, Syndicat cheminot, 18 novembre 2022.

⁹³ Le Soir, « Des concurrents contestent l'attribution des missions ferroviaires à la SNCB pour 10 ans », disponible en ligne : <https://www.lesoir.be/477721/article/2022-11-17/des-concurrents-contestent-l-attribution-des-missions-ferroviaires-la-sncb-pour> (consulté le 21 décembre 2023).

⁹⁴ Belgian Train, « Le Contrat de service public de la SNCB et le Contrat de performance d'Infrabel adoptés par le Conseil des ministres : des trajectoires ambitieuses pour 2023-2032 », disponible en ligne : <https://www.belgiantrain.be/fr/about-sncb/corporate/csp> (consulté le 21 décembre 2023).

⁹⁵ Entretien n° 2, Syndicat cheminot, 18 novembre 2022.

missions de service public. Selon notre interlocuteur chez Infrabel, les modalités retenues exerceront un impact plus ou moins prononcé sur l'activité du gestionnaire d'infrastructure :

« S'il y a une démultiplication des entreprises qui exploitent le réseau [c'est-à-dire une concurrence sur le marché], ce qui va être plus compliqué pour nous, c'est de gérer les contraintes éventuelles des uns et des autres. [...] Imaginons que sur une zone, il y ait cinq opérateurs ferroviaires pour le transport de voyageurs... À mon avis, on ne va pas aller vers cela : ils vont choisir un prestataire pour l'ensemble du réseau [c'est-à-dire une concurrence pour le marché] et, éventuellement, des solutions pour peut-être des petites lignes, ce sera beaucoup plus gérable... Mais bon, disons qu'il y ait cinq opérateurs différents sur le réseau : si leur plan de transport est pensé dans des philosophies complètement différentes et qu'elles ne sont pas forcément compatibles entre elles... Bah, ça va [être compliqué de gérer] le trafic sur l'ensemble du réseau »⁹⁶.

IV. PERSONNEL – FRAGILISATION SYNDICALE ET CULTURES D'ENTREPRISE DIVERGENTES

Notre analyse empirique démontre que la scission de la SNCB unitaire a fragilisé le rôle des syndicats de cheminots. Les origines de ce phénomène sont toutefois plus anciennes encore : dès le tournant du siècle, le gouvernement Verhofstadt I (1999-2003), qui réunit les familles libérales, socialistes et écologistes, fait valoir que la SNCB « a besoin d'un nouveau dynamisme »⁹⁷ et dépose un projet de loi portant « notamment sur la structure des organes de gestion de la SNCB afin qu'elle réponde mieux opérationnellement et administrativement aux défis de l'avenir »⁹⁸.

Ce texte, qui deviendra la loi du 22 mars 2002⁹⁹, ramène le nombre d'administrateurs de la SNCB de quatorze à dix. Il réorganise en outre ses organes de gestion en profondeur, par la création de trois nouveaux comités au sein du CA : un comité d'audit, un comité de nominations et de rémunération et, enfin, un comité stratégique. Cette nouvelle instance consultative, qui met en présence les membres du CA et six représentants des organisations représentatives des

⁹⁶ Entretien n° 3, Infrabel, 25 novembre 2022.

⁹⁷ Déclaration du gouvernement, *Annales des séances plénières*, Ch., 1998-1999, n° 2, p. 48.

⁹⁸ Projet de loi portant modification de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, résumé, *Doc. parl.*, Ch. Repr., 2000-2001, n° 1422/1, p. 4.

⁹⁹ Loi du 22 mars 2002 portant modification de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (M.B., 26 mars 2002).

travailleurs¹⁰⁰, acte l'éviction des syndicats de l'organe décisionnel suprême de l'organisme ferroviaire. Tout en dénonçant l'influence des partis libéraux dans cette décision, ni les socialistes, ni les écologistes – qui exercent alors la tutelle sur la SNCB par l'intermédiaire d'Isabelle Durant (Ecolo) – ne s'y opposent formellement. Pour témoigner leur hostilité à cette réforme, deux syndicats refuseront de désigner leurs représentants au sein dudit comité stratégique, empêchant *de facto* sa constitution.

Cette rupture est à l'origine d'une perte de pouvoir durable des syndicats. S'ils bénéficient toujours d'une capacité de négociation dans des organes consultatifs, ils sont néanmoins exclus de la prise de décision formelle, comme l'explique l'extrait suivant :

« On était [...] représenté au conseil d'administration de l'ancienne SNCB, puis ça a été fini. Et donc, on a créé [...] un comité de pilotage au sein duquel siègent les deux CEO [...], le directeur général de HR Rail et les trois présidents des organisations syndicales. Et donc là, on a l'occasion de discuter des différents aspects de tous les contenus politiques [...]. Ici nous, on est toujours dans un échange d'information, mais on ne participe pas aux décisions. On les négocie, on négocie leurs effets, leur portée mais on ne participe pas vraiment à la décision »¹⁰².

Le choix de la séparation organisationnelle et la création de la SNCB Holding lors la réforme de 2004 (*cf. supra*, partie 3) s'expliquent, entre autres, par l'opposition des syndicats, qui redoutaient une évolution différenciée du statut et la fin du dialogue social en cas de scission de la SNCB « historique » en deux entités nettement distinctes. En tant que structure faîtière du Groupe SNCB, la SNCB Holding avait notamment pour mission de gérer les ressources humaines et de mettre les 38 000 cheminots qu'elle employait à la disposition de la SNCB et d'Infrabel. Dans la pratique, ces deux sociétés n'auraient toutefois pas totalement « joué le jeu »¹⁰³ de la coopération dans l'exercice des compétences attribuées à la Holding, dont la gestion du personnel (« HR »), comme l'explique l'extrait d'entretien suivant : « *La fonction HR, Infrabel n'en était pas contente. Elle essayait déjà de reprendre des activités petit à petit,*

¹⁰⁰ Art. 7 de la loi du 22 mars 2002, *op. cit.*

¹⁰² Entretien n° 2, Syndicat cheminot, 18 novembre 2022.

¹⁰³ Entretien n° 5, SNCB, 9 novembre 2022.

année après année, en disant : "nous, on va faire nous-mêmes les campagnes de pub' de recrutement" »¹⁰⁴.

HR Rail voit le jour en 2014¹⁰⁵. Employeur unique de l'ensemble du personnel des chemins de fer, son domaine d'expertise comprend le recrutement, la certification, la carrière et la rémunération, la formation, la réglementation RH, et le dialogue social¹⁰⁶. Dans les faits, cette société est tributaire des réagencements organisationnels liés à la libéralisation du rail : tout en présentant cette structure comme « *[symboliquement] importante* » en raison de ses compétences en termes de dialogue social, un représentant syndical n'hésite pas à la qualifier de « *coquille vide* », voire de « *maillon faible de la structure* »¹⁰⁷. HR Rail est en effet doté de faibles ressources pour exercer sa mission d'employeur unique du personnel cheminot. Cette filiale est en outre subordonnée à Infrabel et à la SNCB, qui n'ont pas hésité à dédoubler ses fonctions afin de disposer de leur propre service de ressources humaines. La société HR Rail dispose dès lors de leviers limités pour coordonner la gestion du personnel du rail :

« HR Rail [...] est le cordon ombilical entre les deux, mais il n'a pas de pouvoir hiérarchique sur les entreprises. La Holding le faisait mal [sourire] mais avait un rôle, à un moment, de coupole au-dessus des deux. Ici, c'est tout à fait l'inverse : HR Rail est [...] tributaire de ce que lui demande [la SNCB] et de ce que lui demande Infrabel, et ne peut pas imposer des décisions à l'un ou à l'autre »¹⁰⁸.

Au-delà de la fragilisation des syndicats, encore accrue sous le Gouvernement Michel (MR/N-VA/CD&V/Open-VLD) par l'instauration d'un service garanti en cas de grève¹⁰⁹, la scission entre l'opérateur de réseau et le gestionnaire d'infrastructure se traduirait aussi dans les préférences divergentes des dirigeants et des employés de la SNCB et d'Infrabel : les premiers ne partageraient plus la même vision en termes de mode de recrutement (statutaire ou contractuel), tandis que les seconds intégreraient davantage le fait de travailler dans l'une ou dans l'autre structure, plutôt que sous l'étiquette commune de « cheminots » :

« Le caractère statutaire de l'emploi, ça ne crée pas de problème à la SNCB [...]. Infrabel avait une autre vision [fort différente] des choses : ils voulaient plus une tendance vers

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Art. 2, § 1^{er} de l'arrêté royal du 11 décembre 2013 relatif au personnel des chemins de fer belges, *op. cit.*

¹⁰⁶ HR Rail, « Nos domaines d'expertise », disponible en ligne : <https://hr-rail.be/public> (consulté le 21 décembre 2023).

¹⁰⁷ Entretien n° 2, Syndicat cheminot, 18 novembre 2022.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Loi du 29 novembre 2017 relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève (M.B., 17 janvier 2018).

la contractualisation de l'emploi pour avoir plus de facilités dans le recrutement, mais aussi dans le licenciement. [...] Et donc c'est difficile, quand vous avez deux CEO en face de vous qui ont des options différentes par rapport à ça, de maintenir une certaine unicité [du statut]. Et ça, c'est une préoccupation syndicale [...]. Mais on sent, même au travers des cheminots, que les nouveaux recrutés [...] sont identifiés à leur entreprise. Avant, ils rentraient avec une étiquette "cheminots", maintenant ils rentrent à Infrabel ou à la SNCB et on sent qu'il y a quand même un clivage qui s'est installé entre les deux catégories de personnel »¹¹⁰.

La préférence des dirigeants d'Infrabel en faveur de l'emploi contractuel s'expliquerait notamment par la concurrence à laquelle est confrontée l'entreprise pour recruter les profils spécialisés (ingénieurs, techniciens, etc.) requis pour certaines de ses missions. Dans cette logique, le statut – ainsi que les barèmes et les perspectives de carrière qui en découlent – semble « jouer un effet un peu contraire à celui qui [était] désiré à la base »¹¹¹ puisqu'il n'offrirait « pas suffisamment d'attractivité [par rapport au secteur privé] pour capter ces jeunes qui sortent des études »¹¹², dans un contexte de volatilité croissante de l'emploi : « On a des gens qui [...] qui ne restent plus dans l'entreprise que quelques années. Et si, à un moment donné, ils peuvent trouver autre chose, ils vont dans une autre boîte qui peut présenter des avantages complémentaires ou autres, ou qui est plus proche de leur domicile »¹¹³.

En synthèse, il semble que les missions, préférences et modes de recrutement divergents d'Infrabel et de la SNCB aboutissent à l'émergence de cultures d'entreprise de plus en plus différentes entre les deux EPA, ainsi que le souligne l'extrait suivant :

« Il y a eu un changement de mentalité et de philosophie d'entreprise, qui est très différente. [...] [Infrabel] est une entreprise beaucoup plus moderne, beaucoup plus en phase avec la manière dont, aujourd'hui, les entreprises et organisations fonctionnent. Et je trouve qu'à la SNCB – mais évidemment ils partent aussi avec des contraintes très concrètes et très fortes –, je trouve qu'ils sont restés encore fort dans l'ancien régime »¹¹⁴.

¹¹⁰ Entretien n° 2, Syndicat cheminot, 18 novembre 2022.

¹¹¹ Entretien n° 5, SNCB, 9 novembre 2022.

¹¹² Entretien n° 2, Syndicat cheminot, 18 novembre 2022.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Entretien n° 3, Infrabel, 25 novembre 2022.

V. FINANCES – « JEU COMPTABLE » AUTOUR DE LA DETTE ET « COMBAT BUDGÉTAIRE » AVEC LE GOUVERNEMENT

Les instruments budgétaires et comptables peuvent se révéler des dispositifs de gouvernement particulièrement efficaces¹¹⁵. Le secteur ferroviaire n'est pas épargné par les « jeux comptables », les luttes budgétaires et les injonctions à l'efficacité et à la productivité marchandes. Cette dernière partie entend décrire la manière dont ces phénomènes se manifestent dans le cas d'Infrabel, à la lumière de recherches récentes conduites en France.

Ces travaux ont décrit la manière dont l'endettement de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) est mobilisé par une coalition de responsables politiques et de cadres de l'entreprise pour justifier l'inévitable « modernisation » du secteur ferroviaire, entendue comme « un terme-balai comprenant tout à la fois réduction des coûts et des effectifs, productivité, abandon du statut, flexibilité du travail et politique actionnariale »¹¹⁶. La gestion de la dette ferroviaire et l'imputabilité de cette « charge » s'inscrivent en outre dans un « jeu comptable à trois acteurs » entre l'État, l'Union européenne et les entreprises ferroviaires, caractérisé par la volonté d'investir dans le réseau sans détériorer les comptes publics. Enfin, le tournant stratégique de la SNCF, qui privilégie la construction de lignes à grande vitesse au détriment de l'entretien du réseau historique et d'une certaine égalité entre les territoires, démontre une tension entre les objectifs de service public et de rentabilité, dans un contexte de concurrence modale et de transition d'une administration budgétisée à une entreprise soumise à un « impératif » de rentabilité¹¹⁷.

En 2022, le produit d'exploitation (avant subsides en capital) d'Infrabel représentait 1,76 milliard d'euros¹¹⁸. Au 31 décembre de cette même année, son bilan consolidé était de 23,96 milliards d'euros¹¹⁹ et sa dette s'élevait à 4,9 milliards d'euros¹²⁰. L'analyse des comptes annuels du gestionnaire de réseau démontre qu'Infrabel hérite d'une très faible dette (d'environ

¹¹⁵ Ph. Bezes et A. Siné, *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011 ; B. Lemoine, *L'ordre de la dette. Enquêtes sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016 ; D. Piron, *Gouverner les régions par les finances publiques – Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2019.

¹¹⁶ L. Kestel, *op. cit.*, p. 21.

¹¹⁷ P.-A. Juven et B. Lemoine, « Le marché sur de bons rails. Découpages comptables et chantage à la dette à la SNCF », *Revue française de socio-économie*, vol. 19, n° 2, 2017, pp. 9-17.

¹¹⁸ Infrabel, « Rapport annuel consolidé aux actionnaires 2022 », disponible en ligne : https://infrabel.be/sites/default/files/generated/files/report/INFRABEL_-_Rapport_annuel_consolid%C3%9A_2022.FR%5B1%5D.pdf (consulté le 21 décembre 2023), p. 65.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 68.

¹²⁰ Infrabel, « Comptes annuels 2022 », disponible en ligne : <https://infrabel.be/fr/facts-figures> (consulté le 21 décembre 2023).

350 000 euros) lors de sa création en 2005. Cela s'explique par le transfert de l'infrastructure ferroviaire et de la dette y afférente à un organisme d'intérêt public de type B nouvellement créé¹²¹, présenté comme indépendant du Groupe SNCB : le Fonds de l'infrastructure ferroviaire (FIF)¹²².

Dans un premier temps, les autorités statistiques belges assimilent le FIF à une société non financière, située en dehors du secteur des administrations publiques, au sens du Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC). Cette classification comptable implique que sa situation financière n'a pas d'incidence sur le calcul du déficit et de la dette publics dans le cadre de l'intégration budgétaire européenne¹²³. Ce montage « déconsolidant » est toutefois contesté par l'Office statistique de l'Union européenne : Eurostat estime que le FIF appartient bien au secteur des administrations publiques et doit, en conséquence, être « consolidé » aux comptes publics¹²⁴. En dépit de diverses manœuvres destinées à empêcher cette issue (à l'instar de la transformation, avec effet rétroactif, du FIF en EPA¹²⁵), l'Institut des comptes nationaux s'aligne sur l'interprétation d'Eurostat en avril 2008¹²⁶. Dans la foulée, le FIF est transformé en société anonyme, dont l'objet social est limité à la gestion et à la valorisation de terrains transférés en 2005, ainsi qu'à des activités immobilières commerciales¹²⁷. Ses infrastructures ferroviaires sont transférées à Infrabel, tandis que l'État reprend la dette ferroviaire historique, dont le montant est estimé à 4,5 milliards d'euros¹²⁸.

¹²¹ Au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (M.B., 24 mars 1954).

¹²² Chapitre III de l'arrêté royal du 14 juin 2004 portant réforme des structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire (M.B., 24 juin 2004).

¹²³ D. Piron, « Foucault, la comptabilité nationale et l'État – Quand l'intégration budgétaire européenne (re)définit les administrations publiques », in J. Van Meerbeeck, A. Bailleux et D. Bernard, *Distinction (droit) public / (droit) privé : brouillages, innovations et influences croisées*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2022, pp. 263-281.

¹²⁴ Sur le contrôle exercé par Eurostat sur la confection des statistiques nationales de finances publiques, voir D. Piron, « "On ne rigole pas avec Eurostat". La disciplinarisation budgétaire saisie par l'harmonisation statistique », *Gouvernement et action publique*, vol. 11, n° 2, 2022, pp. 33-53.

¹²⁵ Arrêté royal du 10 novembre 2006 modifiant les structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire (M.B., 7 décembre 2006).

¹²⁶ Banque nationale de Belgique, « Comptes des administrations publiques 2007 », disponible en ligne : https://www.nbb.be/doc/dq/f_method/m_nfdb07.pdf (consulté le 21 décembre 2023).

¹²⁷ Arrêté royal du 28 septembre 2008 relatif à la restructuration du Fonds de l'infrastructure ferroviaire (M.B., 2 octobre 2008).

¹²⁸ Gouvernement fédéral, « Communiqué de presse du Conseil des ministres du 12 septembre 2008 sur le Fonds de l'infrastructure ferroviaire », disponible en ligne : <https://news.belgium.be/fr/fonds-de-linfrastructure-ferroviaire-3> (consulté le 21 décembre 2023).

En 2014, la dette d’Infrabel augmente de 3,1 milliards d’euros¹²⁹. À l’occasion de la transition vers la séparation institutionnelle (*cf. supra*, partie 3), le gestionnaire de réseau hérite de la dette de la SNCB Holding qui lui était directement attribuable, mais aussi de 45 % d’une dette résiduelle, partagée entre Infrabel et la SNCB (charges patronales, avance octroyée au Service des pensions du secteur public ou encore aménagements d’actifs corporels loués)¹³⁰. Selon le Rapport au Roi de l’arrêté royal du 7 novembre 2013, la dette financière du Groupe SNCB aurait alors été partagée entre la SNCB et Infrabel « en tenant compte des besoins pour leur viabilité économique et financière mais aussi d’autres paramètres, tels que la réglementation européenne applicable, et ce, sans impact sur la dette publique »¹³¹. D’après l’un de nos informants, ces mouvements comptables entre les entreprises ferroviaires étaient indispensables à la survie financière de l’opérateur de réseau, jugé incapable d’assumer seul l’intégralité de la dette historique : à défaut, « *la SNCB était sous l’eau* »¹³³.

Une partie de la dette d’Infrabel découle également du recours à la technique du financement dit « alternatif », largement utilisée par l’ensemble des gouvernements du pays durant la décennie 2000 pour financer des investissements onéreux¹³⁴. Cette pratique budgétaire consiste à charger divers organismes classés en dehors du secteur des administrations publiques (dont Infrabel à cette époque) de « préfinancer » d’importantes dépenses au nom et pour le compte de l’autorité fédérale – qui les rembourse ensuite de manière progressive. Du point de vue de l’État belge, cette intermédiation présente l’avantage de répartir la « charge » de l’investissement public dans le temps, dans un cadre budgétaire contraint par l’intégration européenne. L’extrait suivant résume cette dynamique : « *en gros, [l’État] manquait d’argent. Il y a un investissement à faire de 200 millions d’euros. Ben, ce n’est pas l’État qui met les 200 millions, c’est Infrabel qui empruntait et l’État garantit la dette* »¹³⁵.

Jusqu’en 2018, Infrabel était considéré comme un producteur marchand – classé en dehors du secteur des administrations publiques. À la suite d’un examen approfondi, Eurostat est toutefois arrivé à la conclusion que les ventes de la société ne couvraient pas la moitié de ses coûts de

¹²⁹ Infrabel, « Comptes annuels 2014 », disponible en ligne : <https://infrabel.be/fr/facts-figures> (consulté le 21 décembre 2023).

¹³⁰ Cour des Comptes, *Évaluation de la mise en œuvre des contrats de gestion conclus avec la SNCB, Infrabel et la SNCB-Holding*, 27 janvier 2016.

¹³¹ Arrêté royal du 7 novembre 2013 portant réforme des structures de la SNCB Holding, d’Infrabel et de la SNCB, *op. cit.*

¹³³ Entretien n° 4, Député fédéral, 15 décembre 2022.

¹³⁴ Sur l’application de cette dynamique au niveau wallon, voir D. Piron et B. Bayenet, « Mesurer la dette wallonne à l’aune du Système européen des comptes », *Revue bancaire et financière*, vol. 79, n° 2, 2015, pp. 100-106.

¹³⁵ Entretien n° 1, SPF Mobilité et Transports, 4 novembre 2022.

production et qu’Infrabel devait dès lors être consolidé au secteur des administrations publiques – à l’instar du FIF quelques années auparavant¹³⁶. Il en résulte que la situation financière d’Infrabel entre désormais en compte dans le calcul des indicateurs budgétaires de la Belgique. En conséquence, le gouvernement fédéral se montre désormais très attentif à la gestion financière de la société : en application des circulaires budgétaires en vigueur, la dette de l’EPA ne peut augmenter sans l’aval de l’exécutif. De manière comparable au cas français, la gestion des investissements ferroviaires en Belgique est donc subordonnée à la politique budgétaire du gouvernement : sous l’effet des règles budgétaires, toute dette additionnelle tend à faire l’objet d’une présomption négative, quand bien même elle servirait un investissement productif sur le plan économique¹³⁷.

Pour financer ses missions de service public, Infrabel reçoit deux grandes subventions de l’État¹³⁸ : une subvention d’exploitation de base et une subvention d’investissement. La première, dite « OPEX » (pour « *operational expenditure* »), s’élevait à 485,3 millions d’euros en 2022 et finance les dépenses courantes liées à l’activité (dépenses d’exploitation, salaires, etc.). La seconde, dite « CAPEX » (pour « *capital expenditure* »), est destinée à financer les dépenses d’investissement (acquisition de matériel, construction de lignes, etc.). Elle atteignait 730,9 millions d’euros en 2022¹³⁹. Une personne interrogée estime que les subventions de l’État tendent à favoriser les dépenses d’investissement (« CAPEX »), au détriment de l’entretien du réseau (« OPEX ») et que ce choix est le marqueur d’un écart entre une vision politique de la gestion de l’infrastructure et les besoins du terrain :

« Quand on dépense de l’argent dans du CAPEX, on a l’impression de faire quelque chose de concret, qui peut être compréhensible, que l’on peut communiquer à nos électeurs. Et je comprends qu’intellectuellement, c’est plus facile à appréhender, le CAPEX. La réalité, c’est que si vous construisez du CAPEX, vous construisez des lignes. Donc à un moment donné, il faudra bien les entretenir [avec de l’OPEX] »¹⁴⁰.

¹³⁶ Banque nationale de Belgique, « Comptes des administrations publiques 2017 », disponible en ligne : https://www.nbb.be/doc/dq/f_method/m_nfdb1810.pdf (consulté le 21 décembre 2023).

¹³⁷ D. Piron, « Governing public investment in Europe: the politics of off-balance-sheet policymaking, the rise of Eurostat and contrasted regional policies in Belgium », *Competition & Change*, à paraître.

¹³⁸ À côté de ces deux grandes subventions, Infrabel reçoit également des subventions ponctuelles pour missions spéciales, dont les montants prédéfinis servent à rembourser les financements alternatifs évoqué *supra*.

¹³⁹ Infrabel, « Rapport annuel consolidé aux actionnaires 2022 », *op. cit.*, p. 65.

¹⁴⁰ Entretien n° 3, Infrabel, 25 novembre 2022.

Sur le temps long, le manque de ressources affectées à l'entretien du réseau est susceptible de causer d'importants dysfonctionnements dans la fourniture du service public et de se répercuter sous la forme de retards, de l'annulation de trains, voire de la fermeture pure et simple de lignes jugées insuffisamment sécurisées ou rentables. Cette dernière piste d'économie aurait d'ailleurs été avancée par l'Administrateur délégué d'Infrabel, Benoît Gilson, en vue de faire pression sur le gouvernement dans le cadre des négociations relatives au nouveau contrat de gestion de la société :

« Le patron d'Infrabel dit "Moi je n'ai plus les moyens pour entretenir toutes mes lignes. Si on continue comme ça, si je n'ai pas les moyens supplémentaires, je serai peut-être contraint de fermer jusqu'à 700 kilomètres de lignes par défaut d'entretien et parce que je ne peux plus assurer la sécurité du trafic sur ces lignes-là". Et ça, c'est aussi un des enjeux du combat budgétaire qu'il y a avec [le ministre] Gilkinet [...]. Mais ça veut dire aussi qu'un matériel vieillissant [...] génère plus de travaux d'entretien [...] et de problèmes techniques, qui peuvent conduire à la suppression de trains et [...] à un effet sur la ponctualité »¹⁴¹.

Notre interlocuteur au sein du SPF Mobilité et Transports salue le « *choix politique* » du gouvernement de refinancer le secteur ferroviaire dans le cadre du contrat de performance 2023-2032, en dépit d'une subvention publique selon lui déjà bien conséquente : « *on peut toujours faire mieux. Maintenant, il y a une limite. Ce sont des montants qui sont déjà importants. Globalement, pour la SNCB et Infrabel on parle d'un budget de l'ordre de trois milliards par an* »¹⁴². Un autre acteur ajoute que cette nouvelle convention permet à Infrabel de se « *projeter* »¹⁴³ sur le moyen terme – par contraste avec la situation en vigueur durant la décennie précédente, au cours de laquelle la prolongation annuelle d'un contrat de gestion obsolète depuis 2012 réduisait fortement la visibilité budgétaire de l'organisme. Il estime qu'il revient désormais à la SNCB et à Infrabel de faire un usage efficient des moyens supplémentaires à leur disposition afin de se montrer « *plus performants et d'autant plus performants qu'on est dans une logique de croissance de l'offre. [...] Cela nécessite que chaque euro investi soit correctement investi* »¹⁴⁴.

¹⁴¹ Entretien n° 2, Syndicat cheminot, 18 novembre 2022.

¹⁴² Entretien n° 1, SPF Mobilité et Transports, 4 novembre 2022.

¹⁴³ Entretien n° 4, Député fédéral, 15 décembre 2022.

¹⁴⁴ *Ibid.*

D'autres acteurs se montrent plus réservés quant à l'ampleur de ce refinancement. Évoquant « *une confrontation entre une certaine vision politique du réseau et la réalité opérationnelle* »¹⁴⁵, ils soulignent le manque structurel de moyens dont souffre le secteur ferroviaire et rappellent que l'État avait réduit sa dotation à la SNCB et à Infrabel quelques années plus tôt. Même revalorisées, les ressources d'Infrabel leur apparaissent insuffisantes pour répondre à l'objectif politique d'accroissement de l'offre, comme l'illustre cet extrait : « *quand [le ministre] Gilkinet vient dire qu'il faut augmenter l'offre de 10 %... On ne rencontre déjà pas l'offre, on ne parvient déjà pas à rencontrer l'offre actuelle ! Donc il faut [...] peut-être stabiliser ce qui existe maintenant et par après envisager d'augmenter l'offre* »¹⁴⁶.

Les dépenses d'investissement d'Infrabel sont en outre encadrées par une clé de répartition interrégionale, à hauteur de 60 % pour la Région flamande et de 40 % pour la Région wallonne (à l'exclusion des investissements réalisés dans la Région de Bruxelles-Capitale)¹⁴⁷. Plusieurs acteurs déplorent l'effet jugé « *pervers* » de cette clé, qui entraverait la réalisation de « *grands projets structurants [pourtant nécessaires]* »¹⁴⁸, notamment dans le Sud du pays, où les lignes « *nécessite[nt] le plus de travaux d'entretien, le plus d'investissements* »¹⁴⁹ en raison tant de la géographie du pays que d'un sous-investissement chronique. Tout en soulignant l'ampleur du problème, ils décrivent néanmoins cette situation comme l'un « *des tabous de la Belgique fédérale* »¹⁵⁰.

À côté de ces subventions publiques, Infrabel perçoit également une redevance d'utilisation du réseau belge. Le montant de cette ressource, qui résulte directement de la libéralisation du marché ferroviaire, s'élevait à 427,8 millions d'euros en 2022¹⁵¹. Cette redevance inclut les coûts directs de la ligne (coûts d'entretien, d'exploitation et renouvellement des voies), une majoration sur les trains de voyageurs – dont le montant varie selon la période de circulation et la densité des lignes traversées, selon la règle de l'élasticité inverse de la demande – et, enfin, un coût direct pour le matériel roulant fonctionnant à l'électricité¹⁵³. Cette redevance

¹⁴⁵ Entretien n° 3, Infrabel, 25 novembre 2022.

¹⁴⁶ Entretien n° 2, Syndicat cheminot, 18 novembre 2022.

¹⁴⁷ Art. 132 de l'arrêté royal du 26 décembre 2022 portant approbation du contrat de performance conclu entre l'État et la société anonyme de droit public Infrabel, *op. cit.*, p. 75, ainsi que l'annexe IV.1 de ce document (« Plan pluriannuel d'investissement d'Investissement 2023-2032 »), p. 95.

¹⁴⁸ Entretien n° 3, Infrabel, 25 novembre 2022.

¹⁴⁹ Entretien n° 2, Syndicat cheminot, 18 novembre 2022.

¹⁵⁰ Entretien n° 4, Député fédéral, 15 décembre 2022.

¹⁵¹ Infrabel, « Rapport annuel consolidé aux actionnaires 2022 », *op. cit.*, p. 51.

¹⁵³ Infrabel, « Document de référence du réseau valable du 11/12/2022 au 9/12/2023. Version du 22/03/2023 », disponible en ligne : https://infrabel.be/sites/default/files/generated/files/paragraph/DRR%202023_20230322.pdf (consulté le 21 décembre 2023).

d'utilisation apparaît comme une rentrée intéressante pour l'EPA, qui dispose théoriquement de la possibilité d'augmenter ses tarifs – au risque toutefois d'affecter directement l'opérateur historique. Par le passé, des tensions ont pu émerger à ce sujet entre Infrabel et la SNCB, cette dernière allant jusqu'à solliciter l'intervention du gouvernement pour que le gestionnaire diminue ses tarifs¹⁵⁴. La redevance d'utilisation a ainsi connu une importante diminution entre 2020 et 2021 (à hauteur de 321,2 millions d'euros), en raison d'une révision de la tarification intégralement compensée par une dotation supplémentaire de l'État à destination d'Infrabel.

CONCLUSION

Cette contribution a examiné la mise en œuvre et les conséquences en Belgique de la politique européenne de libéralisation du secteur ferroviaire, à partir du point de vue du gestionnaire de réseau, Infrabel. La démonstration s'est structurée en cinq parties. Nous avons d'abord exposé la rationalité politique et les règles juridiques sur lesquelles repose la stratégie communautaire de libéralisation du rail, avant de présenter le fonctionnement d'Infrabel. Les trois parties suivantes ont enfin exploré l'influence de la libéralisation sur trois dimensions distinctes, mais liées de l'action du gestionnaire de réseau : l'organisation, le personnel et les finances.

Sur le plan organisationnel, l'examen met en évidence les attermolements relatifs au degré de séparation (organisationnel ou institutionnel) entre l'opérateur de transport (la SNCB) et le gestionnaire de réseau (Infrabel). Après avoir initialement opté pour une séparation organisationnelle entre ces deux sociétés, chapeautées par la SNCB Holding dans le cadre du Groupe SNCB, le Gouvernement fédéral se tourne en 2013 vers le modèle de la séparation institutionnelle, plus poussé encore. Cette réforme, justifiée par un souci de « rationalisation » et de « simplification » du réseau ferroviaire domestique, n'a toutefois pas mis un terme aux problèmes de coordination provoqués par la scission de la structure unitaire. Par ailleurs, d'importantes questions demeurent controversées : la propriété des gares, le degré d'indépendance du Service de régulation du transport ferroviaire ou encore le rythme d'ouverture à la concurrence du transport national de passagers et ses conséquences sur Infrabel.

Sur le plan du personnel, deux tendances lourdes se dessinent. La première a trait à la perte d'influence des syndicats : évincés du CA peu de temps avant la scission de la SNCB unitaire, leurs représentants siègent aujourd'hui dans des comités consultatifs. La seconde concerne la

¹⁵⁴ E. Renette, « La SNCB veut qu'Infrabel diminue ses tarifs », *Le Soir*, 23 septembre 2014.

structure unique de gestion du personnel ferroviaire, HR Rail, qui ne semble pas en mesure de maintenir une politique de recrutement unitaire. Plus généralement, les cadres comme les agents d’Infrabel et de la SNCB semblent privilégier des pratiques différentes de gestion des ressources humaines, traduisant des cultures d’entreprise divergentes entre les deux sociétés.

Enfin, sur le plan financier, les transformations organisationnelles nourrissent un « jeu comptable » autour de la dette ferroviaire : pratiquement dépourvu de dette au moment de sa création en 2014, le gestionnaire de réseau hérite d’une partie conséquente de la dette de la SNCB Holding. Cette situation, conjuguée à la « consolidation » ultérieure d’Infrabel au sein du périmètre des administrations publiques, entrave aujourd’hui sa capacité d’investissement. Les effets budgétaires du contrat de performance récemment conclu avec l’État belge sont quant à eux disputés : si certains acteurs y voient une importante revalorisation des moyens d’Infrabel, devant lui permettre d’améliorer ses prestations et ses performances, d’autres estiment ces montants insuffisants pour répondre aux exigences gouvernementales.

À ce stade, de nombreuses questions subsistent quant aux effets de la mise en œuvre dans le secteur ferroviaire belge de la politique concurrentielle promue par les institutions européennes. De nouvelles entreprises feront-elles leur entrée sur le réseau ferroviaire belge à l’issue du contrat de service public octroyé à la SNCB jusqu’en 2032 ? Quelles seraient les conséquences organisationnelles, financières et sociales d’un tel scénario pour Infrabel ? Le financement de cette société est-il à la hauteur du défi de la transition écologique ? Enfin, à la lumière de l’expérience d’autres EPA soumises à la concurrence, faut-il s’attendre à des suppressions d’emplois ? Le statut – jusqu’à présent unitaire – des cheminots est-il menacé ?

En synthèse, cette contribution a montré l’influence considérable de la politique européenne de libéralisation des services publics sur les recompositions du secteur ferroviaire en Belgique. Cette conclusion s’avère d’autant plus significative qu’elle porte sur un cas d’étude qui n’est pourtant ni privatisé (ne serait-ce que partiellement), ni libéralisé (c’est-à-dire effectivement soumis à la concurrence) – à la différence de la situation observée dans d’autres pays d’Europe¹⁵⁵. À ce stade, le secteur ferroviaire belge demeure cantonné à un phénomène de « marchandisation »¹⁵⁶, c’est-à-dire une réorganisation strictement *interne*, caractérisée par

¹⁵⁵ C. Gutiérrez-Hita et A. Ruiz-Rua, « Competition in the railway passenger market: The challenge of liberalization », *Competition and Regulation in Network Industries*, vol. 20, n° 2, 2019, pp. 164-183.

¹⁵⁶ Ch. Hermann et K. Verhoest, « The Process of Liberalisation, Privatisation and Marketisation », in Ch. Hermann et J. Flecker (eds), *Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions and Services Quality in Europe*, New York, Routledge, 2012, pp. 6-32.

l'introduction de mécanismes de type (quasi-) marchands destinés à faire agir les entreprises publiques qui y opèrent « comme si »¹⁵⁷ elles étaient soumises à la concurrence de marché – sans que cela ne soit pourtant le cas en pratique. L'ampleur des transformations et des défis observés dans chacun des trois volets étudiés dans cet article (organisation, personnel et finances) invite à prolonger cette étude empirique en l'inscrivant dans une réflexion comparative, trans-sectorielle comme trans-nationale, sur les conséquences plus larges de cette stratégie néolibérale de transformation des modes de gestion des services publics. Notre analyse rappelle également que le projet de société au fondement de la libéralisation du secteur ferroviaire est, comme tout autre, le fruit d'une construction socio-historiquement située, qui peut, dès lors, être déconstruite et refondée.

BIBLIOGRAPHIE

Aubin, D., Moyson, S., « La régulation du rail en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 29, n° 2114-2115, 2011, pp. 5-88.

Bezes Ph., Siné, A., *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

Bouvy, A.-S., Lievens, F.-X., Malay, O., Strale, M., « Un demi-siècle de néolibéralisme dans le rail », in Piron, D., Evrard, Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique – Cadre macroéconomique, applications sectorielles et formes de résistance*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023, pp. 193-208.

Braun V., Clarke, V., « Using thematic analysis in psychology », *Qualitative Research in Psychology*, vol. 77, n° 3, 2006, pp. 77-101.

Dardot P., Laval, Ch., *La nouvelle raison du monde : essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2010.

Davies, W., *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*, London, Sage, 2017.

¹⁵⁷ W. Davies, *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*, London, Sage, 2017.

De Broux, P.-O., *Le droit des industries de réseau. Une histoire de l'évolution du rôle de l'État fondatrice du droit du service public 1830-2010*, Thèse de doctorat en Histoire du droit, Université Saint-Louis, Bruxelles, 2011.

De Francesco, F., Castro, G., « Beyond legal transposition: regulatory agencies and de facto convergence of EU rail liberalization », *Journal of European Public Policy*, vol. 25, n° 3, 2018, pp. 369-388.

Durviaux, A. L., *Principes de droit administratif – Tome 1 : l'action publique*, Bruxelles, Larcier, 2018.

Geerkens, É., « Structures et organisation de la SNCB dans une perspective historique », in Van der Hertten, B., Van Meerten M., Verveurgt, G. (dir.), *Le temps du train : 175 ans de chemins de fer en Belgique – 75e anniversaire de la SNCB*, Leuven, Leuven University Press, 2001, pp. 241-271.

Gerring, J., « What Is a Case Study and What Is It Good for? », *American Political Science Review*, vol. 98, n° 2, 2004, pp. 341-354.

Gutiérrez-Hita, C., Ruiz-Rua, A., « Competition in the railway passenger market: The challenge of liberalization », *Competition and Regulation in Network Industries*, vol. 20, n° 2, 2019, pp. 164-183.

Hermann, Ch., Verhoest, K., « The Process of Liberalisation, Privatisation and Marketisation », in Hermann, Ch., Flecker, J. (eds), *Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions and Services Quality in Europe*, New York, Routledge, 2012, pp. 6-32.

Jarzemskis, A., Jarzemskis, V., « The Differences in Efficiency Measurement: The Case of European Railways », *Transport and telecommunication*, vol. 15, n° 2, 2014, pp. 151-163

Juven, P.-A., Lemoine, B., « Le marché sur de bons rails. Découpages comptables et chantage à la dette à la SNCF », *Revue française de socio-économie*, vol. 19, n° 2, 2017, pp. 9-17.

Kestel, L., *En marche forcée : une chronique de la libéralisation des transports*, Paris, Raisons d'agir, 2018.

Lemoine, B., *L'ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016.

Olsen, S., « Fragmentation and coordination in the Scandinavian railway sector », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, n° 3, 2007, pp. 349-364.

Pinson, G., Sala Pala, V., « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, 2007, pp. 555-597.

Piron, D., *Gouverner les régions par les finances publiques – Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2019.

Piron, D., « 'On ne rigole pas avec Eurostat'. La disciplinarisation budgétaire saisie par l'harmonisation statistique », *Gouvernement et action publique*, vol. 11, n° 2, 2022, pp. 33-53.

Piron, D., « Foucault, la comptabilité nationale et l'État – Quand l'intégration budgétaire européenne (re)définit les administrations publiques », in Van Meerbeeck, J., Bailleux, A., Bernard, D., *Distinction (droit) public / (droit) privé : brouillages, innovations et influences croisées*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2022, pp. 263-281.

Piron, D., « Governing public investment in Europe: the politics of off-balance-sheet policymaking, the rise of Eurostat and contrasted regional policies in Belgium », *Competition & Change*, vol. 28, n°s 3-4, pp. 494-514.

Piron, D., Bayenet, B., « Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes », *Revue bancaire et financière*, vol. 79, n° 2, 2015, pp. 100-106.

Piron D., Evrard, Z., (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique – Cadre macroéconomique, applications sectorielles et formes de résistance*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.

Pollitt, Ch., Bouckaert, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

Salento, A., Pesare, G., « Libéralisation and value extraction. The trajectory of railway in the neo-liberal state », *Partecipazione e conflitto*, vol. 9, n° 2, 2016, pp. 466-494.

Solina, K., Abramović, B., « Effects of Railway Market Liberalization: European Union Perspective », *Sustainability*, vol. 14, n° 8, 2022, pp. 4657-4672.

Stiegler, B., « *Il faut s'adapter* » : sur un nouvel impératif politique, Paris, Gallimard, 2019.

Van der Hertten, B., Van Meerten, M., Verveurgt, G. (dir.), *Le temps du train : 175 ans de chemins de fer en Belgique – 75e anniversaire de la SNCB*, Leuven, Leuven University Press, 2001.

Yernault, D., *L'État et la propriété : le droit public économique par son histoire (1830-2012)*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

Yernault, D., « Survol de l'organisation et de la régulation ferroviaires en Belgique anno 2014 », *Revue du droit des industries de réseau*, 2014/1, pp. 67-82.