

« Une restructuration qui va bon train : analyse de la libéralisation du secteur ferroviaire en Belgique à partir du cas d'Infrabel »

*Andrien A., Frénéa T., Grommen G.,
Pierre A., Tambour Y. & Piron D.*



LIÈGE université
**Droit, Science Politique
& Criminologie**



Plan de la présentation

- 1. Objectifs de l'article et méthodologie**
- 2. Politique européenne de « libéralisation » du secteur ferroviaire**
- 3. Cadres théoriques**
- 4. Infrabel : le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire en Belgique**
 5. Organisation (I)
 6. Personnel (II)
 7. Finances (III)
- 5. Conclusion**
- 6. Bibliographie**
- 7. Questions/ réponses**

1) Objectifs de l'étude et méthodologie





1) Objectifs et méthodologie

- 1.1) **Objectifs** de l'article
- Examiner la **mise en œuvre** et les **effets** de la politique européenne de « libéralisation » du secteur ferroviaire en Belgique
- Comment ? **À travers le cas d'Infrabel**, plus méconnu dans la littérature scientifique et dans le débat public... ce qui permet donc :
 - Une compréhension globale des enjeux politiques, organisationnels, budgétaires et sociaux traversant le secteur ferroviaire en Belgique
 - Une réflexion plus large sur les modes de gestion des organismes publics en Belgique
- 1.2) **Méthodologie**
- Une **étude de cas** : Infrabel
- À travers 3 grandes **dimensions** : organisation, RH, finances
- **Matériau empirique** : une analyse documentaire et législative approfondie + 5 entretiens semi-directifs (phase 1) + 5 autres entretiens (phase 2)
- **Analyse** : retranscription intégrale puis analyse thématique

1) Objectifs et méthodologie



Annexe : entretiens

#	Affiliation	Date	Enregistrement	Durée (min.)
1	SPF Mobilité et Transports	04-11-2022	Oui	60
2	Syndicat de cheminots (FGTB)	18-11-2022	Oui	80
3	Infrabel	25-11-2022	Oui	68
4	Parlement fédéral	07-12-2022	Oui	75
5	SNCB	09-12-2022	Oui	91
6	Syndicat cheminot (CSC)	19-02-2024	Non	57
7	Isabelle Durant, ministre (Ecolo) des Transports (1999-2003)	26-02-2024	Oui	58
8	Luc Lallemand, CEO d’Infrabel (2005-2020)	28-02-2024	Oui	100
9	SPF Mobilité et Transports (3 personnes)	13-03-2024	Oui	96
10	Cabinet du ministre (Ecolo) de la Mobilité (2020-2024)	21-03-2024	Oui	101
Durée des entretiens			Totale	786
			Moyenne	78,6

Phase 1 : travail
MGSP puis
article APT

Phase 2 : article
PLC (soumis
pour *peer review*)

2) La politique européenne de « libéralisation » du ferroviaire



2) La politique européenne de libéralisation



- 2.1) Objectif : création d'un **marché ferroviaire intégré**
- Pourquoi **libéraliser le secteur ferroviaire** ?
 - Augmenter le volume de transport de marchandises et de personnes en train (secteur ferroviaire décevant par rapport au transport routier)
 - Améliorer l'efficacité, l'efficiency et la qualité du service ferroviaire en mettant fin aux monopoles publics sur le continent européen
- La vision de l'organisation du rail promue par l'UE = une déclinaison sectorielle de la **rationalité néolibérale** :
 - « L'ensemble des discours, des pratiques, des dispositifs qui déterminent un nouveau mode de gouvernement des hommes selon le principe universel de la concurrence » (Dardot & Laval, 2010)
 - Un retrait pur et simple de l'État ? Non, mais une mutation de son rôle !

2) La politique européenne de libéralisation

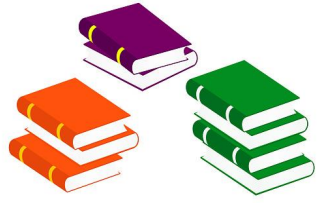


- 2.2) **Cadre juridique** européen : vers une progressive libéralisation
- **Directive 91/440/CEE** : point de départ du projet de marché ferroviaire unique
 - Objectif 1 : scinder la gestion de l'infrastructure et l'exploitation des services de transport
 - Objectif 2 : garantir l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires
 - Objectif 3 : assainir les structures financières de ces entreprises
 - Objectif 4 : garantir le droit d'accès au réseau ferroviaire des EM
- **4 « paquets ferroviaires »** sont adoptés pour réaliser cette progressive ouverture au marché. Ils sont présentés ici de manière synthétique :
 - Paquet 1 (2001) : séparation des activités de transport et de gestion de l'infrastructure
 - Paquet 2 (2004) : services de fret ouverts à la concurrence (apd 2007)
 - Paquet 3 (2007) : transport international de passagers ouvert à la concurrence
 - Paquet 4 (2016) : transport national de passagers ouvert à la concurrence (apd 2019)
 - Modalité 1 : la concurrence « *pour* » le marché ?
 - Modalité 2 : la concurrence « *sur* » le marché ?

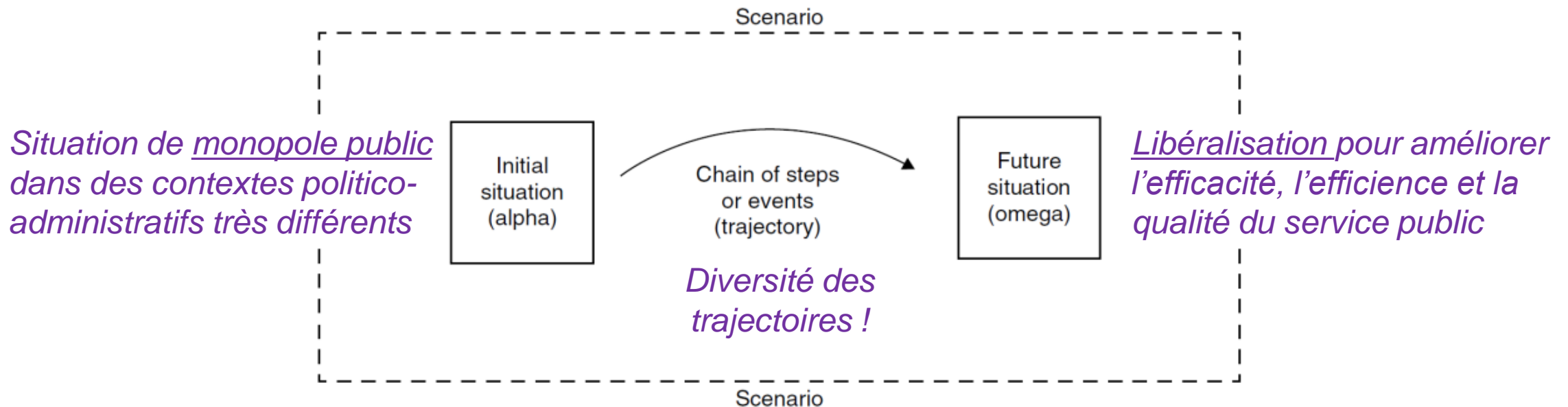
3) Cadres théoriques



3) Cadres théoriques



- 3.1) **Les trajectoires de réformes** (Pollitt & Bouckaert, 2017)
 - 3 grandes composantes des **réformes administratives** :
 - Alpha : situation initiale d'un régime, préalablement à une trajectoire de réforme
 - Omega : situation désirée à la suite d'une réforme (// NPM, NWS, NPG)
 - Trajectoire : schéma intentionnel, route que l'on cherche à emprunter



3) Cadres théoriques

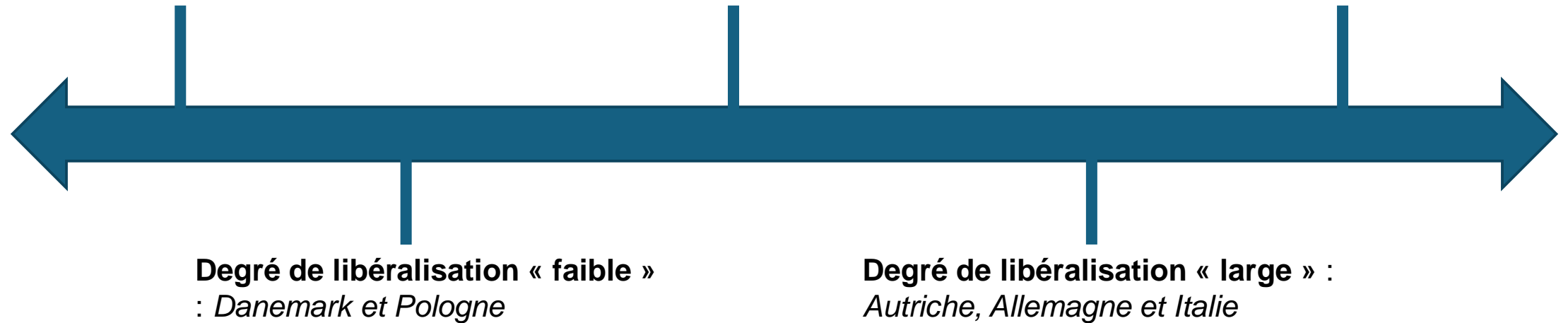


- 3.2) **Trajectoires (1)** : libéralisation du secteur ferroviaire en UE et divergences nationales (Gutiérrez-Hita & Ruiz-Rua, 2019)

Marchés non libéralisés : *France, Espagne, Finlande et Belgique*

Degré de libéralisation « partiel » : *Pays-Bas, République tchèque et Portugal*

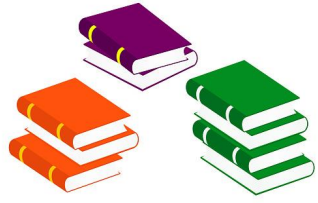
Marchés intégralement libéralisés : *Grande-Bretagne (privatisé) et Suède*



Degré de libéralisation « faible »
: *Danemark et Pologne*

Degré de libéralisation « large » :
Autriche, Allemagne et Italie

3) Cadres théoriques



- **3.3) Trajectoires (2)** : trois types de séparation entre un opérateur de réseau et un gestionnaire d'infrastructure (Solina & Abramović, 2022)
 - 1) Comptable : présenter distinctement les comptes du gestionnaire et de l'opérateur
 - 2) Organisationnelle : deux entités distinctes, détenues par une société commune
 - 3) Institutionnelle (ou verticale) : une séparation intégrale des deux entités
- **3.4) Trajectoires (3)** : trois modalités de restructuration des services publics (Hermann & Verhoest, 2012)

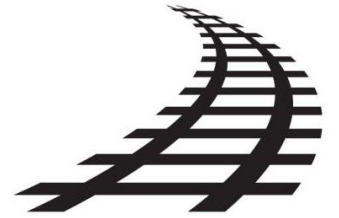
« Libéralisation »	« Privatisation »	« Marchandisation »
= <u>Éradiquer</u> les monopoles et <u>mettre en concurrence</u> les producteurs publics	= <u>Transférer</u> la propriété et le contrôle des structures du secteur public vers le privé	= <u>Réorganiser</u> les organismes publics en <u>introduisant</u> des mécanismes quasi-marchands

4) Infrabel : le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire

INFR/ABEL

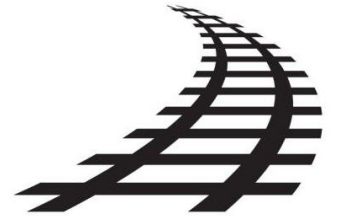


4) Infrabel



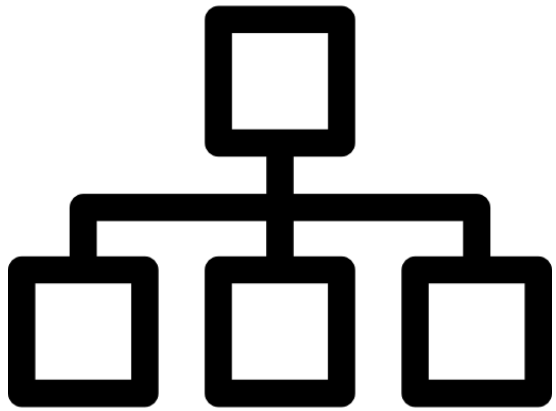
- 4.1) Présentation synthétique de **l'institution**
- Infrabel = le **gestionnaire d'infrastructure ferroviaire** en Belgique
 - Missions : construction, entretien et modernisation de l'infrastructure ferroviaire sur l'ensemble du territoire national
 - Création le 1^{er} janvier 2005 : organisme directement issu du processus de libéralisation du secteur ferroviaire !
 - Une « entreprise au service des entreprises » : les clients sont les opérateurs de transport en situation de concurrence (*cf. supra*, mutation du rôle de l'État)
- **Statut juridique**
 - Une entreprise publique autonome (EPA) dont le fonctionnement est régi par les articles 197 et 215^{quater} de la loi du 21 mars 1991
 - Cette EPA prend la forme d'une société anonyme de droit public (// Bpost)

4) Infrabel

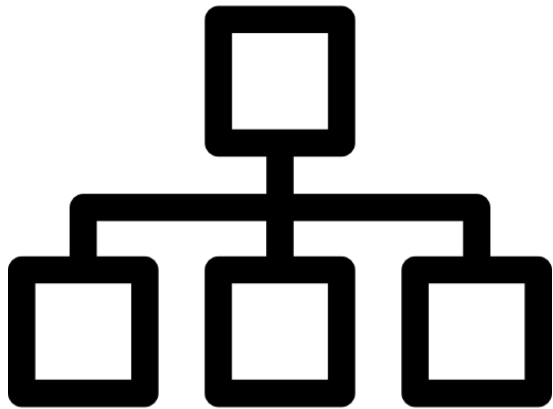


- 4.2) Les relations entre l'État et Infrabel : autonomie VS contrôle
- Plusieurs instruments marquent l'**autonomie d'Infrabel**
 - 1) L'existence d'organes de décisions propres
 - Mais autonomie de gestion à relativiser ? Infrabel est presque exclusivement entre les mains de l'État belge (qui détient 99,3% du capital)
 - 2) La conclusion d'un contrat de gestion (désormais dit « de performance »)
 - Mais tutelle du gouvernement fédéral : *a priori* (à travers la conclusion du contrat de gestion) et *a posteriori* (à travers la vérification des objectifs et des obligations)
- L'État dispose d'autres **mécanismes de contrôle** sur l'EPA
 - 1) Obligation pour Infrabel d'établir un « plan d'entreprise annuel » pour fixer les objectifs et la stratégie à moyen terme
 - 2) Deux commissaires de gouvernement pour vérifier la conformité des décisions

5) Analyse empirique : l'effet des réformes administratives

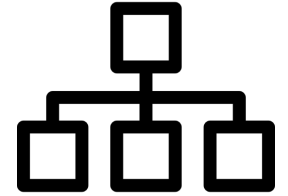


5) Analyse empirique : l'effet des réformes administratives



(I) Organisation

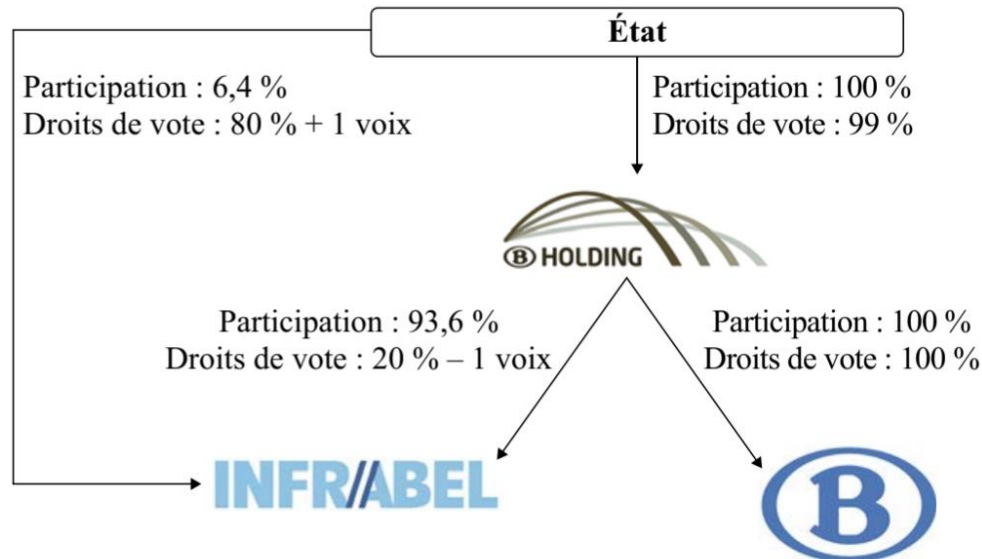
5) Analyse empirique : l'organisation (I)



• 5.1) La scission des monopoles nationaux historiques

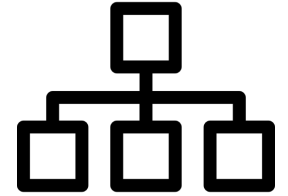
Phase 1

Figure 1 : la séparation organisationnelle du secteur ferroviaire belge (2005-2013)⁵⁹



- Le « **Groupe SNCB** », structure tricéphale, est créé en 2005 :
 - SNCB Holding : structure faîtière
 - SNCB : opérateur
 - Infrabel : gestionnaire
- **Mais plusieurs critiques**
 - Problèmes de collaboration/entente entre les 3 sociétés
 - Accident ferroviaire de Buizingen
 - Coûts de gestion importants
 - (...)

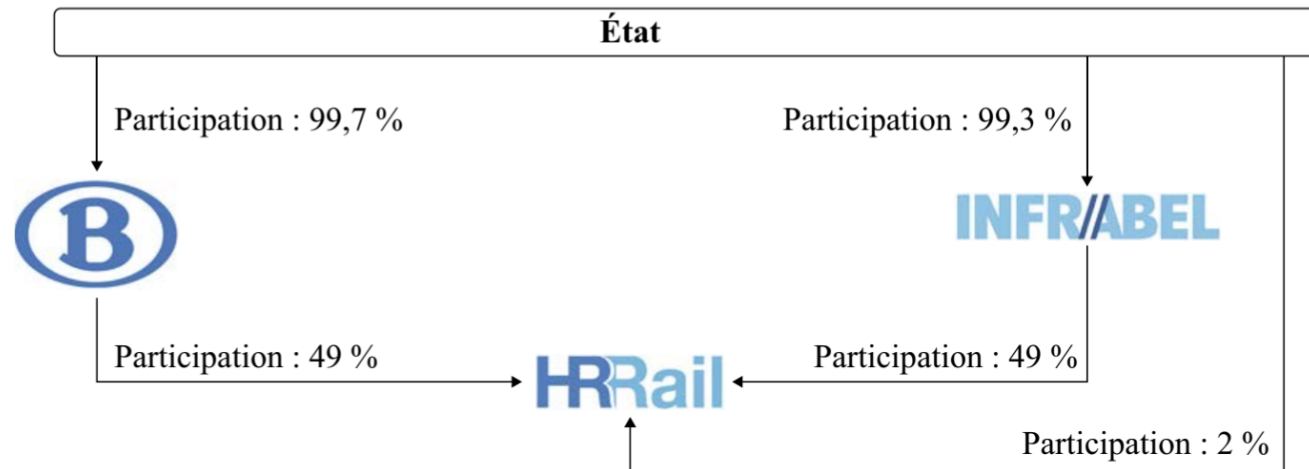
5) Analyse empirique : l'organisation (I)



• 5.1) La scission des monopoles nationaux historiques

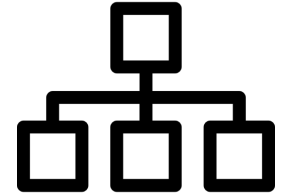
Phase 2

Figure 2 : la séparation institutionnelle du secteur ferroviaire belge (depuis 2014)⁶⁷



- Pour répondre à ces critiques : une **structure (presque) bicéphale** :
 - SNCB : opérateur
 - Infrabel : gestionnaire
 - (HR rail : RH)
- Pourquoi pas directement ?
 - « 'Een stap te vlug en te ver' pour aller dans une scission complète du mammoth de l'époque » (Entretien n°8, **Luc Lallemand**, CEO d'Infrabel (2005-2020), 28 février 2024)

5) Analyse empirique : l'organisation (I)



- 5.2) La **séparation institutionnelle** et ses effets
- Les conséquences de la **fragmentation d'une gestion intégrée** du transport et de l'infrastructure ferroviaires
 - Pour **Laurent Kestel** (2018), « augmenter la coopération tout en stimulant la concurrence », les politiques européennes de libéralisation du rail entendent « concilier les contraires »
 - La scission entre la SNCB et Infrabel a affaibli la coordination (notamment en raison d'une répartition rigide et parfois peu cohérente des tâches)
- 5.3) **L'ouverture du marché ferroviaire national de passagers ?**
- Contrat d'attribution directe à la SNCB (jusqu'en 2032) = une volonté partagée !
- Conséquences d'une (potentielle) mise en concurrence pour Infrabel ? Impact plus ou moins prononcé en fonction des modalités retenues (= *pour VS sur le marché*)

6) Analyse empirique : l'effet des réformes administratives



(II) Personnel

6) Analyse empirique : Le personnel (II)



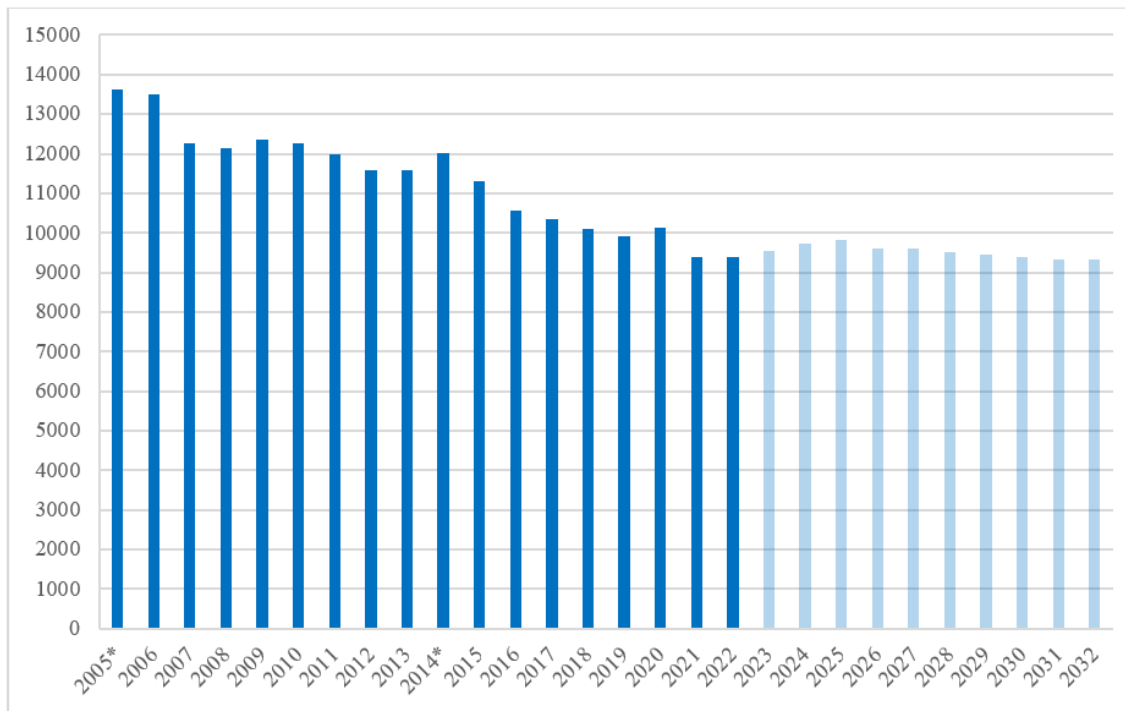
- 6.1) Fragilisation du **rôle des syndicats** de cheminots
- Au fur et à mesure du processus de libéralisation du secteur ferroviaire, **le rôle des syndicats de cheminots décline**
 - En 2002 : éviction des syndicats du CA (= l'organe décisionnel suprême) au profit d'un comité stratégique (= une instance consultative)
- Cette perte d'influence a **des conséquences**:
 - Illustration 1 : le passage d'une structure tricéphale (2005-2013) à une structure bicéphale (depuis 2014)
 - Illustration 2 : l'instauration d'un service garanti en cas de grève (2017)
 - Illustration 3 : une importante contraction de l'emploi, supérieure à 30% entre 2005 (13.628 ETP) et 2023 (9.554 ETP)

6) Analyse empirique : Le personnel (II)



• 6.1) Fragilisation du rôle des syndicats de cheminots

Graphique 1 : personnel d'Infrabel (2005-2032), en équivalents temps plein (ETP)



Sources : rapports annuels d'Infrabel et contrat de performance (2023-2032).

Vision gestionnaire : « On a rendu le système globalement beaucoup plus productif. On a assaini l'outil industriel. Ça, ce sont les vrais enjeux »

(Entretien n°8, **Luc Lallemand**, CEO d'Infrabel (2005-2020), 28 février 2024)

Vision syndicale : « Les travailleurs d'Infrabel sont soumis à « de plus en plus de pression pour faire plus avec moins »

(Entretien n°6, **Syndicat cheminot (CSC)**, 19 février 2024)

6) Analyse empirique : Le personnel (II)



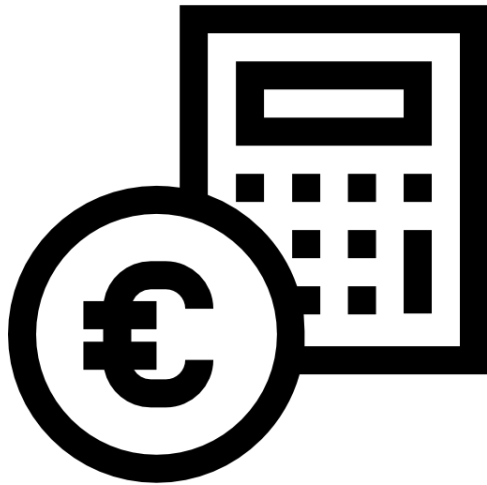
- 6.2) **HR rail** : une « coquille vide » ?
- HR rail **voit le jour en 2014** (*cf. supra*, séparation institutionnelle)
 - Il s'agit de l'employeur (unique) de l'ensemble du personnel ferroviaire
 - Large domaine d'expertise : recrutement, certification, carrière, rémunération, formation, règlementation RH et le dialogue social
- Il s'agirait néanmoins du **maillon faible de la structure** bicéphale :
 - La filiale dispose de faibles ressources pour exercer ses nombreuses missions
 - Elle est également subordonnée à Infrabel et la SNCB
 - HR rail n'a pas de pouvoir hiérarchique sur les deux EPA : ces dernières détiennent désormais la quasi-exclusivité des participations dans HR rail (>< Holding)
 - La SNCB et Infrabel dédoublent aussi les fonctions RH en interne

6) Analyse empirique : Le personnel (II)



- 6.3) Des cultures d'entreprise divergentes
- La scission entre l'opérateur et le gestionnaire d'infrastructure se traduit également par **des préférences divergentes** chez...
 - 1) Les dirigeants des deux EPA, à travers le modèle de recrutement :
 - Pour la SNCB : le caractère statutaire de l'emploi ne pose pas de problème
 - Pour Infrabel : une tendance accrue à la contractualisation pour les recrutements
 - 2) Les employés, à travers l'identification à l'une ou l'autre structure, et non plus sous l'étiquette commune de « cheminots »
- La **conséquence de ces divergences** : des cultures d'entreprise ≠ ?
 - « *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 [...] ils sont restés encore fort dans l'ancien régime* » (Entretien n°3, **Infrabel**, 25 novembre 2022).

7) Analyse empirique : l'effet des réformes administratives



(III) Finances

7) Analyse empirique : Les finances (III)



- 7.1) La délicate gestion de la **det**te ferroviaire
- **2005** : Infrabel hérite d'une **très faible dette à sa création**
 - La dette ferroviaire est partagée entre la SNCB Holding (4,8 milliards d'euros) et une structure *ad hoc* : le Fonds de l'infrastructure ferroviaire (FIF) (7,4 milliards d'euros)
 - Dans un premier temps : le FIF est situé en dehors du secteur des administrations publiques
 - Mais ce montage « déconsolidant » est rapidement contesté par Eurostat : L'institut des comptes nationaux (ICN) s'aligne en 2008 et le FIF est consolidé aux comptes publics
- **2014** : La dette d'Infrabel **augmente considérablement**
 - Pourquoi ? Une manière de soulager la SNCB :
 - « Comme la SNCB allait être soumise à la concurrence, on allait essayer de **charger le plus possible le gestionnaire** [...]. Parce qu'on avait tout parqué à la Holding. Donc on est allé rechercher cette dette historique et tout ce qui n'était pas directement lié à la mission de transport, on l'a mis au gestionnaire d'infrastructure en disant : 'le monopoliste, il va continuer à survivre quoi qu'il arrive' » (Entretien n°9, **SPF Mobilité et Transports** (1), 13 mars 2024)

7) Analyse empirique : Les finances (III)



- 7.2) Consolidation d'Infrabel (S13)
- La situation **avant 2018** : une EPA « **déconsolidée** »
 - Infrabel est considéré comme un producteur marchand, et donc classé en dehors du secteur des administrations publiques (S13)
 - Mais, Eurostat constate que les ventes d'Infrabel ne couvrent pas la moitié de ses coûts de production : l'EPA doit donc être consolidée (>< SNCB)
- La situation **après 2018** : une EPA « **consolidée** »
 - Quelle conséquence pour les relations entre l'autorité belge et l'EPA ? Une augmentation du contrôle/ diminution de l'autonomie d'Infrabel ? (*cf. supra*)
 - Le gouvernement se montre très attentif à la gestion financière d'Infrabel (ex : sa dette ne peut plus augmenter sans l'aval de l'exécutif fédéral)
 - Mais pour certains : « *l'autonomie que leur donne la loi de 1991 est beaucoup plus puissante que les contraintes que leur impose leur statut d'organisme consolidé* » (Entretien n°10, **Cabinet du ministre (Ecolo) de la Mobilité 2020-2024**).

7) Analyse empirique : Les finances (III)



- 7.3) Le modèle de financement d'Infrabel
- Infrabel reçoit **deux grandes subventions de l'État** : CAPEX vs OPEX
- En général, **un écart entre** la vision politique et les besoins du terrain ?

Selon les acteurs politico-administratifs	Selon les acteurs proches d'Infrabel
<ol style="list-style-type: none">1) Un financement public <u>très avantageux</u> en comparaison des autres pays de l'UE2) Une tendance pour Infrabel à revendiquer un refinancement public, sans chercher à <u>augmenter ses recettes</u> propres3) Peu de difficulté pour Infrabel d'adapter le <u>rythme de ses investissements</u> en fonction des moyens disponibles	<ol style="list-style-type: none">1) Un <u>manque structurel de moyens</u> pour le secteur ferroviaire (réduction dotation étatique)2) Une inadéquation entre les moyens de l'entreprise et les <u>objectifs assignés</u>3) Le financement prévu dans le <u>contrat de performance</u> (2023-2032) relativisé4) Un décalage entre la vision politique de l'infrastructure et les <u>besoins opérationnels</u>

8) Conclusion

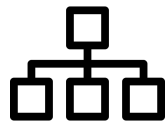


8) Conclusion



• 8.1) Quelques résultats importants

- Le **secteur ferroviaire** : ni privatisé, ni formellement libéralisé, mais **marchandisé**
 - Principe : faire « comme si » les entreprises étaient soumises à la concurrence
 - Comparaison entre Infrabel et la SNCB ? Une marchandisation « à deux vitesses »



- **Organisation (I)**

- Infrabel s'est saisi des réformes pour obtenir une autonomie croissante vis-à-vis de la SNCB et du gouvernement
- Mais ces fragmentations entraînent des difficultés de coordination entre les entreprises ferroviaires



- **Personnel (II)**

- Perte d'influence des syndicats : contraction de l'emploi, exigences de productivité accrues, contractualisation...
- Des cultures d'entreprise différentes : préférences divergentes entre la SNCB et Infrabel



- **Finances (III)**

- Jeu comptable autour de la dette ferroviaire et consolidation de l'EPA : un impact mitigé sur l'autonomie d'Infrabel
- Un juste financement d'Infrabel pour remplir ses missions de service public ? Les avis divergent...

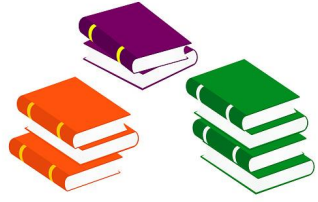
9) Pour aller plus loin...



Andrien, A., Frénéa, T., Grommen, G., Pierre, A., Tambour, Y. & Piron, D. (2024), « Une restructuration qui va bon train : analyse de la libéralisation du secteur ferroviaire en Belgique du point de vue d’Infrabel », *Administration Publique (Trimestriel)*, 47(1), pp. 27-44.

<https://hdl.handle.net/2268/321851>

9) Bibliographie (indicative)



- **Crespy**, A. (2016) *Welfare Markets in Europe: The Democratic Challenge of European Integration*. Basingstoke: Palgrave.
- **Dardot**, P. and **Laval**, Ch. (2013) *The New Way of the World: On Neoliberal Society*. London: Verso.
- **Davies**, W. (2017) *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. London: Sage.
- **De Broux**, P.-O. (2011) *Le droit des industries de réseaux (1830-2010) - Une histoire de l'évolution du rôle de l'État fondatrice d'un droit du service public*. Université Saint-Louis-Bruxelles.
- **Gutiérrez-Hita**, C. and **Ruiz-Rua**, A. (2019) 'Competition in the railway passenger market: The challenge of liberalization', *Competition and Regulation in Network Industries*, 20(2), pp. 164–183.
- **Hermann**, Ch. and **Verhoest**, K. (2012) 'The Process of Liberalisation, Privatisation and Marketisation', in Ch. Hermann and J. Flecker (eds) *Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions and Services Quality in Europe*. New York: Routledge, pp. 6–32.
- **Kaeding**, M. (2008) 'Lost in Translation or Full Steam Ahead: The Transposition of EU Transport Directives across Member States', *European Union Politics*, 9(1), pp. 115–143.
- **Kestel**, L. (2018) *En marche forcée : une chronique de la libéralisation des transports*. Paris: Raisons d'Agir.
- **Pollitt**, Ch. and **Bouckaert**, G. (2017) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- **Solina**, K. and **Abramović**, B. (2022) 'Effects of Railway Market Liberalisation: European Union Perspective', *Sustainability*, 14(8)
- **Yernault**, D. (2014) 'Survol de l'organisation et de la régulation ferroviaires en Belgique anno 2014', *Revue du droit des industries de réseau*, 1, pp. 67–82.

10) Questions/ réponses

