

L'aiguillage du marché ferroviaire

La régulation à l'épreuve du chemin de fer

LAURENT QUESSETTE

Docteur de l'Université Toulouse I

La règle, selon le *Dictionnaire étymologique de la langue française* d'Adolphe Mazure de 1863, est « la loi en tant qu'elle dirige et conduit dans la vraie voie »¹. La voie dont il va être question et sur laquelle nous allons cheminer est celle du réseau ferroviaire. De prime abord, de nombreuses correspondances existent en effet entre le chemin de fer et la règle. Régler, régulariser, régulier et régulation, autant de mots de la même famille² qui se retrouvent dans le vocabulaire ferroviaire : des lignes tracées à la règle, une régulation du trafic, des trains réguliers, la régularisation de la situation d'un passager en infraction... Ces liaisons entretiennent et poursuivent l'objectif de soumettre aux règlements et aux prescriptions en matière de sécurité et de police le transport par voie ferrée. L'industrialisation et la mécanisation du voyage en train à compter de la seconde moitié du XIX^e siècle ont requis l'assemblage de tout un arsenal de mesures à respecter de la part des concessionnaires de chemin de fer afin d'assurer non seulement la sécurité des convois mais encore la police des flux. Devant l'explosion des échanges commerciaux, des destinations liées au tourisme et de ces foules se ruant sur les quais, il convenait d'orienter, de canaliser, de surveiller, afin de proscrire tout risque de chaos. Le droit ne pouvait donc que s'appliquer à ce nouveau domaine en plein essor que représentait le chemin de fer à l'orée du XX^e siècle et accompagner les mutations qui allaient parsemer son histoire³. Bien que déclinant ensuite face à la concurrence de l'automobile, puis de l'avion, le rail

¹ A. MAZURE, *Dictionnaire étymologique de la langue française usuelle et littéraire*, Paris, Librairie classique d'Eugène Belin, 1863, p. 405.

² Sur ces définitions communes, P.-E. LITTRÉ, *Dictionnaire de la langue française*, tome 4, Monte-Carlo, Éditions du Cap, 1971, pp. 5354 et s.

³ Nous renvoyons à nos travaux, *Au croisement de l'État, du service public et du marché, recherches sur les chemins de fer en droit administratif français*, Thèse, Université Toulouse 1 Capitole, 2011 (à paraître en 2013 aux Presses Universitaires d'Aix-Marseille).

semble toutefois retrouver de nos jours une nouvelle jeunesse eu égard à la cherté du pétrole et à sa capacité de constituer une alternative crédible et durable de transport par rapport à la route. Le droit du transport ferroviaire est ainsi en cours de refondation consécutivement à l'influence de l'Union européenne visant à revitaliser le chemin de fer par l'ouverture des monopoles historiques à de nouveaux opérateurs⁴.

Si le droit renvoie plus fondamentalement à une conduite sociale décidée et dont le respect est garanti par un système de sanction⁵, son action s'exerce par le truchement de règles ou de normes. La règle de droit apparaît « au service d'un art qui structure la vie sociale en organisant les rapports entre les personnes (physiques et/ou morales) dans leur respect et le souci d'une relation équilibrée »⁶. Cette recherche d'un équilibre semble constituer l'essence du droit tel qu'il se pratique dans nos sociétés libérales et démocratiques. Dans le domaine économique, à l'heure de la forte prégnance du marché, l'État, se déparant de ses moyens d'action traditionnels, dont le monopole géré par une entité publique, accouche d'un nouveau droit public économique orienté vers la protection et le renforcement de la concurrence. Dans cette configuration, apparaît et s'étend la régulation, notion désormais à la mode, qui se définit comme « l'ensemble des techniques qui permettent d'instaurer et de maintenir un équilibre économique optimum qui serait requis par un marché qui n'est pas capable, en lui-même, de produire cet équilibre »⁷. En somme, la régulation serait plutôt spécifique au secteur de l'économie pour les uns, plus générale pour les autres, poursuivant « l'équilibrage d'un ensemble mouvant d'initiatives naturellement désordonnées par des interventions normalisatrices », autrement dit une « action de régler un phénomène évolutif »⁸. Sans entrer dans cette divergence sémantique, ce qui nous intéresse ici est la régulation entendue en tant que *recherche d'un équilibre économique*. Selon certains économistes, « c'est bien en vue de la maîtrise nécessaire des horloges que l'État se doit d'intervenir. Non pas pour se substituer au marché, mais bien pour en être le

⁴ F. DECOSTER et F. VERSINI, *UE : la politique des transports, Vers une mobilité durable*, préface de A. Tajani, postface de D. Bussereau, Paris, La Documentation française, coll. réflexe Europe, 2009, 154 p. ; R. BIEBER, F. MAIANI et M. DELALOYE, *Droit européen des transports*, préface de H. J. Erdmenger, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, coll. Dossiers de droit européen, 2006, 413 p. ; L. GRARD (dir.), *L'Europe des transports. Actes du colloque d'Agen, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 7 et 8 octobre 2004*, Paris, La Documentation Française, coll. Travaux de la CEDECE, 2005, 857 p.

⁵ G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, 6^e éd., Paris, PUF, coll. Quadrige, 2004, p. 328.

⁶ L. ROBERT-WANG, art. « Règle de droit », in D. ALLAND et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2003, p. 1328.

⁷ B. DU MARAIS, *Droit public de la régulation économique*, préface de R. Denoix de Saint-Marc, Paris, Presses de la FNSP, Dalloz, 2004, p. 3.

⁸ G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 778.

complément et aider à son bon fonctionnement, en créant les conditions de régulation qui préviennent les destructions inappropriées, favorisent les créations de capacité et garantissent une certaine égalité dans la répartition des richesses »⁹. Dans cette optique, l'État « détient avant tout le pouvoir d'exercer une régulation globale qui permet au marché de jouer son rôle »¹⁰. La régulation qualifie dans cette optique l'ensemble des actions entreprises par les pouvoirs publics pour viabiliser un secteur économique, et « l'objectif de la régulation peut être désigné comme l'objectif général de pilotage de l'économie et de préservation des équilibres du marché »¹¹.

Cependant, la vogue actuelle du terme de régulation ne renverrait pourtant, selon nous, qu'à une réalité plus ancienne, à savoir l'indispensable action correctrice de l'État pour circonscrire les déséquilibres du marché. La régulation ne serait alors qu'un avatar du droit, un avatar certes cantonné au domaine économique, mais qui rejoindrait la finalité première traditionnellement assignée au droit¹², celle de régler la conduite sociale des individus¹³ par la recherche d'un équilibre. Ainsi donc, la régulation ne serait, d'un point de vue ontologique, en rien moderne. En revanche, si la finalité est immuable, ce sont les modalités du réglage entre des intérêts contradictoires pour parvenir à un certain équilibre qui ont évolué. Pour les tenants marxistes de l'analyse du *socius*, les choses sont claires : « tant qu'une société ayant une structure économique déterminée existe, son organisation d'État doit être adaptée à son organisation économique ; en d'autres termes, la structure économique d'une société détermine aussi sa structure étatique et politique »¹⁴. Sous l'empire de l'économie de marché triomphante, la régulation témoigne de la mutation du rôle et du périmètre de l'action des personnes publiques dans la sphère économique. Une nouvelle « manière d'être » qui ne pouvait donner naissance qu'à de nouvelles façons de se comporter : intervention moins dirigiste et tournée vers le contrat¹⁵ ; action publique en quête de valorisation et d'efficacité¹⁶ ; retrait de l'État

⁹ M. AMENDOLA et J.-L. GAFFARD, *Capitalisme et cohésion sociale*, Paris, Éditions Economica, 2012, p. 13.

¹⁰ *Ibid.*, p. 15.

¹¹ S. NICINSKI, « Intervention économique et régulation », in P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, tome 2, Paris, Éditions Dalloz, coll. Traité Dalloz, 2011, p. 120.

¹² Dont la prudence nous garde de délivrer une définition unanime. Sur cette recherche, M. TROPER, *La philosophie du droit*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2003, pp. 3 et s.

¹³ R. ENCINAS DE MUNAGORRI et G. LHUILIER, *Introduction au droit*, Paris, Flammarion, coll. Champs Université, 2002, pp. 8-12.

¹⁴ N. BOUKHARINE, *La théorie du matérialisme historique, Manuel populaire de sociologie marxiste* (1921), Paris, Éditions Anthropos, coll. Sociologie et socialisme, 1967, pp. 156-157.

¹⁵ J. CAILLOSSE, « Interrogations méthodologiques sur le "tournant" contractuel de l'action publique, Les contrats publics entre théorie juridique et sciences de l'administration », *Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal*, Vol. II, Montpellier, Presses de la Faculté de Droit de Montpellier, coll.

de la vie de la Cité¹⁷, ayant *banalisé* les établissements publics en personnes morales de droit privé¹⁸, et octroyant à des régulateurs indépendants le contrôle du respect des règles du jeu après concertation entre les différents opérateurs¹⁹... Le droit public des affaires est désormais le nouveau *codex* de ce *new public management*²⁰. Pour autant, les spécificités des secteurs économiques organisés en réseau, en raison de leur complexité technique et de leurs enjeux pour la société, nécessitent *a minima* la permanence du rôle de l'État en matière de contrôle et de réglementation des activités. La présence de l'État demeure donc incontournable, renouant le cas échéant avec une intervention plus active en cas de défaillance sérieuse d'un opérateur.

Historiquement, l'étude de la régulation de l'activité ferroviaire permet de mettre en relief le basculement subi par l'État. La construction du réseau ferré national a nécessité l'intervention active de la puissance publique afin de concilier des intérêts politiques et économiques contradictoires jusqu'à la création de la Société Nationale des Chemins de Fer français (SNCF). La régulation ferroviaire puise ses origines dans la présence forte de l'État en vue de constituer et pérenniser cette nouvelle industrie. De manière paradoxale, c'est parce que l'État intervient que le marché ferroviaire se renforce. De même, la nationalisation du rail de 1937 n'a pas rompu avec une certaine logique économique, faisant en sorte que, en dépit de son monopole, la Société nationale adopte une gestion comptable du réseau ferré. La régulation opérée par l'État sur la société d'économie mixte, puis sur l'établissement public SNCF, vise à concilier un équilibre économique entre missions de service public et contraintes de gestion, sans toutefois parvenir à l'atteindre. L'autonomie de gestion octroyée en 1971 aboutit à la constitution progressive d'un marché ferroviaire dans lequel les principes de continuité du service et de l'égalité des usagers sont aiguillés vers la recherche d'une certaine rentabilité.

Mélanges, 2006, pp. 469 et s. (textes réunis et présentés par G. Clamour et M. Ubaud-Bergeron, préface A. Castagné).

¹⁶ J. CAILLOSSE, « L'administration entre exigences juridiques et impératifs managériaux », *Cahiers français*, n° 346 : *La réforme de l'État*, septembre-octobre 2008, p. 27 et s.

¹⁷ M. BOUVIER, « La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l'État », *AJDA*, n° 7, 2008, pp. 329 et s.

¹⁸ F. BÉROUJON, « Le recul de l'établissement public comme procédé de gestion des services publics », *Les mutations du service public*, Colloque du jeudi 4 octobre 2007, Université de Franche-Comté, *RFDA*, n° 1, 2008, pp. 26 et s.

¹⁹ Ce qui n'est pas sans soulever de nouvelles problématiques, M. LOMBARD, « Institutions de régulation économique et démocratie politique », *AJDA*, n° 10, 2005, pp. 530 et s.

²⁰ Sur cette thématique plus générale, P. LEGENDRE, *Dominium mundi, L'empire du management*, Paris, Éditions Mille et une nuits, 2007, 94 p.

Sous l'influence décisive de l'Union européenne, la régulation ferroviaire cherche toujours à construire un équilibre économique pertinent du marché ferroviaire. Mais si la finalité de la régulation demeure, ce sont les modalités mêmes de la recherche de cet équilibre qui subissent de profondes mutations. En effet, le retrait de l'État laisse la place à une multiplication d'acteurs intervenant sur le réseau en vue d'une nouvelle efficacité économique du rail. Si avec la régulation ferroviaire, l'État conducteur est devenu un État contrôleur, il n'empêche que les enjeux économiques et sociaux liés au rail requièrent la présence minimale de l'aiguillage de la puissance publique.

Avec la régulation, l'État ferroviaire a franchi un passage à niveau, évoluant de la conduite (I) au contrôle (II).

I – L'ÉTAT FERROVIAIRE CONDUCTEUR : RÉGULATION ET CONSTRUCTION DU MARCHÉ FERROVIAIRE

Au milieu du XIX^e siècle, le réseau ferroviaire s'est construit à partir de l'intervention de l'État. Devant les enjeux financiers à mobiliser pour l'érection des routes de fer, l'administration a cependant été obligée de composer avec des acteurs privés. Ces sociétés sont devenues de puissantes compagnies gérant les concessions ferroviaires pour le compte de l'État. L'essor d'un capitalisme ferroviaire a toutefois requis le constant soutien de la garantie financière de l'État. En ce sens, les prémices de la régulation ferroviaire sont anciennes et sont concomitantes de l'apparition d'une véritable économie mixte (1). La transformation de la SNCF en entreprise publique n'a pas rompu avec la recherche permanente d'un équilibre économique du transport ferroviaire (2).

1) La régulation ferroviaire, une nouvelle manière d'être de l'État

Les chemins ont toujours été l'objet de la convoitise du pouvoir. Lorsque le pouvoir s'institutionnalise et acquiert des moyens de plus grande ampleur, les chemins deviennent routes et permettent de lever l'octroi²¹. La capture des chemins s'est poursuivie à l'âge industriel, en étant cette fois confortée par un appareillage métallique, renforcée par la pose de barreaux de fonte, puis d'acier, sur certains itinéraires : les chemins de fer(s). Le rail témoigne de la consolidation de l'assise de l'État sur l'ensemble du territoire. En effet, la mise au fer des chemins jugés stratégiques par le pouvoir politique apparaît comme une consécration de sa

²¹ Sur ce point, P. ALLIÈS, *L'invention du territoire*, Grenoble, PUG, coll. Critique du droit, 1980, 184 p. ; H. CAVAILLÈS, *La route française, Son histoire, Sa fonction, Étude de géographie humaine*, Paris, Librairie Armand Colin, 1946, 399 p.

puissance. Expression révélatrice de ce phénomène, l'ordonnance royale du 30 juin 1824, approuvant le premier tracé ferroviaire, qualifie d'ailleurs les rails de « barreaux de fer »²². L'État, avec les « chemins à rails »²³, dispose donc de moyens techniques plus solides pour renforcer son pouvoir sur toutes les parties du territoire. Comprenant l'importance de son enjeu, l'État est donc dès l'origine intervenu concernant le choix des tracés ferroviaires, mobilisant Ponts et Chaussées, Préfet du département concerné par l'établissement de la ligne et Conseil d'État. Autant d'institutions publiques qui attestent de sa forte préoccupation pour ce nouveau mode de transport. Les gouvernants n'ont donc pas laissé une grande liberté aux pionniers du rail. Ainsi, pour la première liaison ferroviaire, si la compagnie proposa un tracé, un avis fut donné par l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées et par le Préfet du département de la Loire²⁴. L'empreinte administrative s'illustre en 1833 par le vote d'un budget conséquent par les Chambres afin que le Gouvernement puisse engager des études de lignes ferroviaires quadrillant le pays²⁵. Le réseau en étoile, issu du plan proposé par l'ingénieur Legrand, est avalisé par la loi Guizot du 11 juin 1842²⁶. La « charte ferroviaire » consacre la centralisation ferroviaire du pays avec Paris, capitale du pouvoir, au centre du réseau d'où les principales lignes innervent les grandes villes du territoire²⁷. Concrètement, le rail a permis de dépêcher plus rapidement les fonctionnaires chargés d'appliquer les ordres des ministères²⁸, d'acheminer les troupes en cas de troubles et de guerres²⁹, de renforcer la puissance de l'État par le développement économique du pays induit par le

²² L.-J. GRAS, *Le premier chemin de fer de France (Saint-Étienne à Andrézieux)*, Notes et documents, Extrait du *Mémorial de la Loire*, 25 février-29 avril 1923, Saint-Étienne, Société anonyme de l'imprimerie Théolier, s. d., p. 35.

²³ N. WOOD, *Traité pratique des chemins de fer* (traduit de l'anglais, avec des notes et additions par F. de Montricher, E. de Franqueville et H. de Buolz), Paris, Carilian-Gœury, éd. originale 1832, 1834, p. 2.

²⁴ L.-J. GRAS, *Histoire des premiers chemins de fer français (Saint-Étienne à Andrézieux - Saint-Étienne à Lyon - Andrézieux à Roanne) et du premier tramway de France (Montrison à Montrond)*, Saint-Étienne, Société anonyme de l'imprimerie Théolier, 1924, p. 51.

²⁵ A. PICARD, *Les chemins de fer français*, tome I, Paris, J. Rothschild, 1884, p. 21.

²⁶ J.-F. GRAVIER, *Paris et le désert français en 1972*, Paris, Flammarion, 1972, (1^{ère} éd. 1947), p. 28.

²⁷ G. RIBEILL, « Des saint-simoniens à Léon Lalanne, Projets, thèses et controverses à propos de l'organisation des réseaux ferroviaires », *RHCF*, n° 2 : *Le concept de réseau dans l'univers ferroviaire*, printemps 1990, p. 53.

²⁸ En particulier dans les colonies, C. ARDITI, *Un projet colonial sans lendemain, Le chemin de fer Bangui-Tchad (A.E.F.)*, préface de G. Sautter, Paris, Centre d'Études Africaines, EHESS, 1999, 325 p. ; A. GIDE, *Voyage au Congo, Carnets de route*, (1927), *Souvenirs et voyages*, Paris, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, 2001, 249 p.

²⁹ Sur cette nouvelle polémologie, F. JACQMIN, *Les chemins de fer pendant la guerre de 1870-1871, Leçons faites en 1872 à l'École des Ponts-et-Chaussées*, Paris, Librairie Hachette et C^{ie}, 1872, 379 p.

transport à plus grande vitesse³⁰ et de consolider le soutien électoral à la République par l'instauration de « chemins de fer électoraux »³¹... L'État adopte ainsi une conduite politique active concernant l'organisation de l'établissement du réseau de transport par voie ferrée. S'agissant des flux, l'État renoue d'abord avec la pratique de l'*imperium*, disciplinant les premiers usagers du chemin de fer, séparant les classes de voyageurs dans les gares³², fermant les compartiments, interdisant l'accès aux quais³³. L'explosion des circulations ferroviaires³⁴ s'est toutefois heurtée à l'impossibilité matérielle de la puissance publique de décider des modalités de la circulation par rail sur l'ensemble du territoire. Une nouvelle économie du pouvoir politique s'est ainsi progressivement établie, dont l'efficacité emprunte dorénavant la voie de la surveillance et du contrôle et abandonne celle de la discipline et de l'enfermement des usagers. Cette mutation de l'État s'explique par la recherche d'une efficacité nouvelle du pouvoir, faisant en sorte que les individus et les groupes s'autogouvernent dans une optique libérale. Si la surveillance de ces flux est globale, la répression se focalise toutefois sur tel individu qui enfonce par son comportement la circulation. Il s'agit désormais de canaliser, d'orienter, de retranscrire, d'autoriser ou de prohiber les flux, plutôt que de présider à leur déroulement, en leur laissant une certaine liberté. Les travaux de Michel Foucault sont à cet égard éclairants sur cette nouvelle problématique qui concerne le contrôle des corps mobiles³⁵.

Sur un plan économique, cette nouvelle façon de se comporter se traduit par la volonté affichée de favoriser l'émergence d'un marché national et de consolider un capitalisme ferroviaire, en conciliant intérêts publics et intérêts privés. L'équilibre entre l'État et le marché a été le fruit du système des concessions et de l'intervention infaillible des pouvoirs publics. Au cours du XIX^e siècle, période de la Révolution

³⁰ Entre idéologie (M. WALLON, *Les saint-simoniens et les chemins de fer*, Thèse, Paris, A. Pedone, 1908, 175 p.) et rôle stimulant (P. VERLEY, *L'échelle du monde, Essai sur l'industrialisation de l'Occident*, Paris, Éditions Gallimard, coll. NRF essais, 1997, p. 183).

³¹ J. SCHNETZLER, « Le chemin de fer et l'espace français », *Revue de géographie de Lyon*, vol. XLII, 1967, n° 1, p. 82. Le plan Freycinet de 1879 achève la capillarité du réseau ferré dans les coins les plus reculés de province.

³² G. RIBEILL, « D'un siècle à l'autre, les enjeux récurrents de la gare française », in I. JOSEPH (dir.), *Villes en gares*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, coll. l'aube territoire, série Prospective du présent, 1999, p. 22.

³³ Sur ces aspects, notre étude « L'agrément du voyage, Le contrôle des voyageurs dans les gares et les trains. Bref essai de mise en perspective », *RA*, n° 347, mai-juin 2012, pp. 296 et s.

³⁴ Pour des détails, les travaux de P. LÉON, dans F. BRAUDEL et E. LABROUSSE (dir.), *Histoire économique et sociale de la France*, tome III : 1789 – années 1880, *L'avènement de l'ère industrielle*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 1993 (1^{ère} éd. 1976), pp. 124 et s.

³⁵ M. FOUCAULT, *Surveiller et punir, Naissance de la prison*, Paris, Éditions Gallimard, coll. Tcl, 1975, 318 p. ; *Sécurité, territoire, population, Cours au Collège de France (1977-1978)*, éd. établie sous la direction de F. EWALD et A. FONTANA, par M. SENELLART, Paris, Seuil, Gallimard, coll. Hautes Études, 2004, 318 p.

industrielle, de puissantes compagnies ferroviaires ont obtenu des monopoles sur les lignes octroyées, renforçant leur influence³⁶. Si l'État a imposé aux compagnies concessionnaires des cahiers des charges contraignants, en raison notamment de l'arsenal de mesures de sécurité à respecter et de certaines contraintes de service public, son rôle a toutefois permis de conforter, voire de sauver, les compagnies face à l'aléa industriel. Par le truchement de mécanismes juridiques complexes³⁷, l'administration a garanti des taux d'intérêt, assuré des travaux, subventionné des exploitations avec ou sans remboursement, et même racheté des compagnies en faillite. Le système issu de la charte ferroviaire laissait pourtant entrevoir une répartition claire des tâches. En effet, la loi du 11 juin 1842 *relative à l'établissement des grandes lignes de chemins de fer*³⁸ disposait que l'État prenne en charge les travaux relatifs à l'infrastructure ferroviaire, à savoir les terrassements et les ouvrages d'art, ainsi que l'achat des terrains, tandis que les compagnies devaient s'occuper de la superstructure ferroviaire (les voies et le matériel). L'adoption d'un amendement parlementaire a permis le recours à la concession, les compagnies contractantes assurant alors l'essentiel des dépenses d'investissement relatives à la construction tout en gérant l'exploitation³⁹. L'enjeu ferroviaire ne pouvait donc souffrir des conséquences du libre jeu du marché. Si de modestes compagnies firent faillite, la vigilance de l'État déclenchait cependant une série de mesures d'intervention afin de se porter au secours des grandes compagnies. Il est apparu en somme un libéralisme sans véritable concurrence, engendrant une concentration ferroviaire au profit de puissants groupes industriels et bancaires⁴⁰, le soutien sans faille de la puissance publique leur étant acquis.

³⁶ A. LEFÈVRE, *Sous le Second Empire : chemins de fer et politique*, Paris, Société d'édition d'enseignement supérieur, 1951, 440 p.

³⁷ J.-P. ADAM, *Instauration de la politique des chemins de fer en France*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen, Paris, PUF, 1972, 201 p. ; F. CARON, *Histoire des chemins de fer en France*, tome I : 1740-1883, Paris, Librairie Arthème Fayard, 1997, 700 p. et tome II : 1883-1937, Paris, Librairie Arthème Fayard, 2005, 1032 p. ; F. CARON ; *Les grandes compagnies de chemin de fer en France, 1823-1937*, Genève, Librairie Droz, coll. Archives économiques du Crédit Lyonnais, 2005, 411 p. ; Y. LECLERCQ, *Le réseau impossible, La résistance au système des grandes compagnies ferroviaires et la politique économique en France, 1820-1852*, Genève, Librairie Droz, coll. Travaux de droit, d'économie, de sciences politiques, de sociologie et d'anthropologie, 1987, 287 p. ; G. RIBEILL, *La révolution ferroviaire, La formation des compagnies de chemins de fer en France (1823-1870)*, préface de J. Fournier, Paris, Éditions Belin, coll. Modernités, 1993, 478 p.

³⁸ *Bulletin des Lois*, 1^{er} semestre 1842, n° 914, p. 481 ; rapporté par A. PICARD, *Les chemins de fer français*, tome I, *op. cit.*, p. 297.

³⁹ M. HAURIUO, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^e et dernière éd. (éd. revue et mise à jour par A. Hauriou, rééd. présentée par P. Delvolvé et F. Moderne), Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque Dalloz, 2002, p. 940.

⁴⁰ L. GIRARD, *La politique des travaux publics du Second Empire*, Paris, Armand Colin, 1952, 415 p.

La régulation opérée par l'État a ainsi conforté le marché du transport par rail en vue d'édifier un réseau national. La création de la Société nationale des chemins de fer va hériter de cette conciliation entre des intérêts contradictoires.

2) *La régulation ferroviaire, un management entre public et privé*

Les réalités de l'économie de marché sont plus ou moins prégnantes selon les époques et dépendent des volontés politiques propres aux différents gouvernements qui se succèdent. Mais en raison de considérations budgétaires, liées à la situation des finances publiques, la gestion de l'entreprise de transport par voie ferrée apparaît de plus en plus contrainte par une incontournable et implacable nécessité, celle d'équilibrer ses comptes. Ce phénomène est concomitant à la création de la SNCF et ne cessera par la suite de s'accroître. Juridiquement, « ce qui fait la spécificité de l'opération de nationalisation, c'est la prise de contrôle d'une entreprise par la puissance publique qui y établit son pouvoir prépondérant »⁴¹. En 1937, la création de la SNCF résulte de la transformation des créances détenues par le Trésor public en actions, en participations, afin d'assurer à l'État un contrôle majoritaire⁴² : l'État détient ainsi 51% du capital de la société d'économie mixte et les anciennes compagnies 49%. « Par ce dispositif ingénieux – relève le Professeur Jeanneau – l'État s'assurait-il la maîtrise immédiate de l'exploitation de l'ensemble des réseaux et la propriété à terme de tout le patrimoine accumulé »⁴³. S'agissant du statut de la nouvelle société, « organiquement, la société nationale est une société anonyme par actions, d'économie mixte, l'État et les anciennes compagnies étant associés dans la nouvelle société »⁴⁴. En effet, aux termes de l'article 2 du décret du 31 août 1937, la SNCF est, sous réserve de dérogations, « régie par le code de commerce et par les lois en vigueur sur les sociétés anonymes »⁴⁵. La société nouvellement créée ne semble donc pas traduire une rupture avec la logique du marché, en opérant un passage vers un autre référentiel de normes. On aurait pu croire, en ces années de gouvernement de Front populaire, à la création d'une structure publique, d'une structure soumise à un droit qui déroge pour une large part aux préoccupations en vigueur dans le droit civil et commercial, d'un droit visant avant tout à la satisfaction

⁴¹ A.-S. MESCHERIAKOFF, *Droit public économique*, 2^e éd. revue et augmentée, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 1996, p. 229.

⁴² *Ibid.*, pp. 226 et 232.

⁴³ B. JEANNEAU, *Droit des services publics et des entreprises nationales*, Paris, Dalloz, coll. Précis Dalloz, 1984, p. 477.

⁴⁴ *JO*, Débats parlementaires, Chambre des Députés, 16^e législature, session extraordinaire – 15^e séance, n° 79, 8 décembre 1937, p. 2728.

⁴⁵ Article 1^{er} de la Convention annexée au décret du 31 août 1937 portant réorganisation du régime des chemins de fer, *JO* du 1^{er} septembre 1937, p. 10067.

de l'intérêt général, à savoir le droit administratif. Il convient néanmoins de nuancer ce tableau en soulignant le fort contrôle de l'État ou l'imposition des tarifs⁴⁶, qui vient tempérer le régime juridique privé de la SNCF. La création de la Société d'Économie Mixte (SEM) brouille davantage les cartes entre le droit public et le droit privé : « leurs règles se pénètrent de telle façon qu'il est parfois difficile de démêler quelle est la note dominante d'un statut juridique », selon Bernard Chenot, « l'ordre logique est mort »⁴⁷... Mais c'est justement parce que l'ordre de cette logique n'est plus (mais a-t-il déjà été ?) que la logique d'un nouvel ordre point. Il n'y a pas en l'espèce, de la part du droit public, une « conquête par étouffement » du droit privé, pour reprendre une expression de Jean Rivero⁴⁸. Au contraire, « il y a moins envahissement de l'un par l'autre que bouleversement de l'un et de l'autre »⁴⁹. C'est justement la porosité de ces frontières qui traduit une mutation d'envergure en cours. Et cette mutation a trait en partie à la régulation ferroviaire, à la combinaison du droit privé et du droit public, à l'immixtion d'une logique de gestion pour la conduite au nom de l'État d'un service public. Sur ce point, l'article 2 du cahier des charges assigne une mission générale à la SNCF : « le chemin de fer et toutes ses dépendances seront constamment entretenus en bon état, de manière que les besoins du trafic commercial et la circulation correspondante puissent toujours y être assurés avec facilité et sécurité ». La lecture de cet article (et le contexte de sa rédaction) laisserait entendre que le chemin de fer doit pouvoir recevoir et honorer l'ensemble des demandes de circulation publique à l'échelle du pays. Pourtant, il est immédiatement précisé que cette obligation d'entretien sera réduite lorsque les dispositions visant à supprimer des lignes pour cause de mode de transport concurrent ou d'insuffisance de trafic seront appliquées. En renvoyant à l'article 8 dudit cahier qui prévoit de telles mesures, l'article 2 livre une vision de l'entreprise ferroviaire que l'on n'attendait peut-être pas. La logique consistant à desservir l'ensemble du territoire par le rail aurait dû s'exprimer par des considérants généraux sur le développement du réseau ferré et son maintien coûte que coûte, sauf exceptions notables. Une certaine logique économique transparait donc en filigranes ; nonobstant la rédaction de l'article 18 qui reprend des dispositions classiques concernant le transport des voyageurs et des marchandises : « la société nationale sera tenue d'effectuer constamment avec soin, exactitude et célérité, et sans

⁴⁶ Sur ces aspects, J. BONNAUD, « L'évolution des nationalisations : le cas de la S.N.C.F. », mémoire, 1970, in G. DROUOT et J. BONNAUD, *Deux entreprises publiques devant leur avenir : Air-France et SNCF*, préface de C. Debbasch, Paris, PUF, coll. Travaux et mémoires de la Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille, 1973, spéc. pp. 168-172.

⁴⁷ B. CHENOT, *Organisation économique de l'État*, Paris, Librairie Dalloz, coll. Études politiques, économiques et sociales, 1965, p. 79.

⁴⁸ J. RIVERO, « Droit public et droit privé : conquête, ou *statu quo* ? », *D.*, 1947, chron. XVIII, p. 70.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 72.

tour de faveur, le transport des voyageurs, bestiaux, denrées, marchandises et objets quelconques qui lui seront confiés ». Si on peut lire dans ces dispositions les principes régissant tout service public tels que dégagés par la doctrine⁵⁰, le contexte gestionnaire vient néanmoins en minorer la portée.

En effet, entre 1938 et 1939, plus de huit mille kilomètres de voies furent définitivement supprimées et jamais autant de lignes ferroviaires n'avaient été fermées au trafic que les deux années suivant la nationalisation des chemins de fer ! Les raisons de la contraction du réseau ferré sont multiples, et tiennent autant à des considérations économiques que politiques. L'ampleur de la crise financière de 1929 a eu des conséquences sur le budget national. L'État dispose dorénavant de marges de manœuvre plus limitées en raison de rentrées fiscales moins importantes. Par ailleurs, la SNCF tire les conséquences d'une évolution du trafic de marchandises vers la route, et du nombre de passagers qui se détournent du train au profit de la voiture ou de l'autocar. Maintenir la desserte de villes de taille modeste à faible attractivité, ou l'entretien de voies peu utilisées, engendre un coût élevé pour l'entreprise ferroviaire et, en dernier ressort, pour la collectivité. L'entreprise, si elle jouit d'un monopole de fait dans le transport ferroviaire, est ainsi de plus en plus concurrencée (et pas toujours concurrentielle) par la route ; comme elle le sera bientôt par l'avion. Au final, au tournant des années 1980, près de la moitié du réseau ferré est supprimée. Cet aspect impacte les principes de continuité du service public et d'égalité des usagers sur le territoire. De plus en plus, le chemin de fer est donc traité comme une entreprise normale et la SNCF comme une société classique. Une plus grande différenciation tarifaire pour le transport des marchandises est proposée afin de rendre plus compétitive l'offre de transport ferré⁵¹. Dès 1937, la SNCF est tenue d'équilibrer ses comptes par des aménagements tarifaires ou la réalisation d'économies, afin que « l'équilibre intégral de l'ensemble des dépenses et des recettes [soit] assuré progressivement »⁵². De plus, il appartient au législateur de venir compenser financièrement les baisses de tarifs demandées par le Gouvernement. Dès le départ donc, une logique comptable semble encercler le service public ferroviaire. Par la suite, à l'instar des établissements publics industriels et commerciaux, la SNCF est soumise à l'application du plan comptable général,

⁵⁰ B. DROBENKO écrit que « ces éléments constituent bien la réalisation des principes inhérents à une activité de service public, placée dans un contexte concurrentiel, il s'agit d'un service public industriel et commercial », « De la consistance du service public ferroviaire », (1^{ère} partie), *LPA*, n° 26, 28 février 1992, p. 10.

⁵¹ Avec des accords tarifaires particuliers avec des chargeurs, décret n° 51-819 du 27 juin 1951 *portant modification au cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français*, *JO* du 29 juin 1951, p. 6818.

⁵² Art. 18 et 19 du décret du 31 août 1937, préc., p. 10069.

selon le décret du 22 octobre 1947⁵³. Cette *normalisation* aboutit à soumettre la tenue de la comptabilité de la SNCF aux « usages du commerce et de l'industrie », ainsi que le précise le décret du 11 juillet 1952 portant approbation d'un avenant à la convention du 31 août 1937⁵⁴. La suppression de ces dernières particularités a été poursuivie par la loi du 5 juillet 1949 imposant des mesures d'économies à la SNCF⁵⁵. La Société ferroviaire n'est plus en mesure d'accroître ses participations financières dans des entreprises intervenant dans des domaines autres que le transport par voie ferrée ou par route, tant que l'équilibre de ses comptes nécessite une subvention. Dans la même optique de rationalisation des choix budgétaires, la coordination des modes de transport doit certes satisfaire les besoins des usagers mais en privilégiant un calcul économique. Le décret du 14 novembre 1949 *relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers* dispose que sur demande du Ministre des travaux publics, la SNCF étudiera les économies réalisées par le transfert du transport par voie ferrée de marchandises sur la route, afin que le Ministre puisse se prononcer en toute connaissance de cause⁵⁶. Un décret du 11 avril de la même année assouplira davantage les conditions de fermeture de lignes, puisque « le Ministre des travaux publics peut autoriser la Société nationale à réduire et même à suspendre son service sur une ligne ou section de ligne lorsqu'il estime que la réduction ou la suspension s'impose temporairement en raison soit des nécessités du trafic, soit des conditions de l'exploitation ou se trouve justifiée par l'existence d'autres moyens de transports »⁵⁷. Désormais, la SNCF dispose de possibilités juridiques accrues pour pouvoir se délester de certaines lignes déficitaires⁵⁸.

Dans ce contexte, le rapport remis par Simon Nora⁵⁹ en 1967 au Premier Ministre Georges Pompidou n'apparaît pas alors comme marquant le départ d'une

⁵³ Décret n° 47-2051 du 22 octobre 1947 *tendant à l'application du plan comptable général dans les établissements publics à caractère industriel et commercial et dans les sociétés d'économie mixte*, *JO* du 23 octobre 1947, p. 10477.

⁵⁴ Art. 20 quater (art. nouveau) du décret n° 52-814 du 11 juillet 1952 *portant approbation d'un avenant à la convention modifiée du 31 août 1937, annexée au décret du même jour, réorganisant le régime des chemins de fer français*, *JO* du 12 juillet 1952, p. 7025, spéc. p. 7 026.

⁵⁵ Loi n° 49-874 du 5 juillet 1949 *relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier*, *JO* du 6 juillet 1949, p. 6 638, spéc. p. 6639.

⁵⁶ Décret n° 49-1473 du 14 novembre 1949 *relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers*, *JO* du 15 novembre 1949, p. 11104 ; v. art. 25, p. 11107.

⁵⁷ Art. 8 du décret du 11 avril 1949 *portant modification du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français*, *JO* du 13 avril 1949, p. 3761.

⁵⁸ Un décret simple suffit pour prononcer leur déclassement et leur fermeture. Par exemple, décret n° 54-1099 du 12 novembre 1954 portant déclassement de lignes et sections fermées au trafic ou ne présentant plus d'intérêt pour la SNCF, *JO* du 13 novembre 1954, p. 10676.

⁵⁹ S. Nora présidait le Groupe de travail du Comité interministériel des entreprises publiques, voir S. NORA, *Rapport sur les entreprises publiques. Avril 1967*, Paris, La Documentation française, 1968, 132 p.

ère nouvelle pour la Société nationale des chemins de fer. En effet, le rapport ne faisait qu'inscrire dans un projet de réforme d'ensemble du secteur public, des pratiques déjà en cours au sein de la société ferroviaire d'économie mixte. D'autant que le « programme d'action à moyen terme » de mai 1966 prévoyait, à l'initiative de la SNCF, de libéraliser davantage la gestion de l'entreprise dans le sens d'une certaine autonomie⁶⁰. Le rapport a cependant entraîné une réforme de grande ampleur qui a été opérée à la SNCF au début des années 1970 et a marqué un cap, a tracé une feuille de route dont les effets se font certainement encore ressentir de nos jours⁶¹. Cette nouvelle réglementation a consacré une approche comptable du service public, c'est-à-dire que telle activité concourant à la satisfaction d'un intérêt général était jaugée, estimée en termes de coût. Appliquée à la SNCF, cette conception allait forcément remettre en cause un des piliers du service public, à savoir le principe de continuité⁶². La Convention du 31 août 1937 a donc été notablement modifiée par l'avenant conclu entre l'État et la SNCF le 27 janvier 1971, approuvé par décret en date du 7 avril 1971⁶³. Annexé au décret, l'avenant dispose, à l'article 18, que « l'autonomie de gestion est accordée à la société nationale » et que, à cette fin, les contrôles exercés par les ministres compétents seront allégés afin de donner une plus grande souplesse de gestion. Des états devront retracer les recettes et les dépenses de chaque catégorie d'activité de transport au sein du budget d'exploitation. Il revient au Conseil d'administration de poursuivre l'intérêt commercial de l'entreprise en adaptant non seulement les tarifs aux objectifs de la SNCF mais encore par la réduction voire la suppression de certains services. Les charges imposées par l'État devront être intégralement compensées lorsque la Société estime que le fait de maintenir telle desserte ou de fournir un service à un prix peu élevé est contraire à son intérêt commercial. S'agissant de la suppression de lignes ferroviaires de voyageurs par la SNCF ou de la décision de transférer ce service sur la route, leur maintien par l'État ouvre droit à compensation financière.

C'est avec la réforme de 1971 que la SNCF entre définitivement dans la voie de la recherche d'une plus grande rentabilité, adoptant un comportement de gestion d'entreprises du secteur privé. La transformation juridique de la société d'économie

⁶⁰ Sur ce programme d'action, P. COMTE, « Premier bilan d'une réforme : la S.N.C.F. au terme de la période d'épreuve (1970-1973) », *AJDA*, 1973, pp. 453-454 ; T. DINDELEUX, *La S.N.C.F. : service public et gestion privée, Pour un comportement d'entreprise*, Thèse, Université de Paris XI, 1986, pp. 19-20.

⁶¹ En ce sens, P.-Y. CAMPAGNE, « Du rapport Nora (1969) au rapport Haenel (1994) », *RGCF*, n° 124, janvier 2004, pp. 15 et s.

⁶² C. MONBRUN-GUTTIEREZ, « Service public ferroviaire et rentabilité : la réforme de 1969 », *CURAPP, Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, vol. 1, Paris, PUF, 1978, pp. 219 et s.

⁶³ Décret du 7 avril 1971 portant approbation d'un avenant à la convention modifiée du 31 août 1937 annexée au décret du même jour réorganisant le régime des chemins de fer français, *JO* du 16 avril 1971, p. 3667.

mixte en établissement public industriel et commercial (ÉPIC) en 1983 n'inversera pas cette tendance. Bien au contraire. Le passage d'une société de droit privé en une personne morale de droit public ne fera d'ailleurs que confirmer et renforcer ce qui tend peu à peu à devenir une loi d'airain. Il devient en effet difficile de concilier l'application absolue des principes régissant le service public avec les nécessités propres aux impératifs d'une économie ouverte. À l'instar des autres entreprises publiques⁶⁴, la SNCF a en effet adopté un comportement que l'on peut qualifier de classique⁶⁵, un comportement d'entreprise du secteur privé. La transformation de la SNCF en établissement public industriel et commercial figure à l'article 18 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs⁶⁶. Conclue pour une durée de quarante-cinq ans, la Convention de 1937 venait à expiration, hasard du calendrier, dans un contexte idéologique marqué par l'alternance politique et l'accession à la présidence de la République, le 10 mai 1981, de François Mitterrand. Mais le passage de la société d'économie mixte à l'établissement public n'a pas, sur le plan pratique, bouleversé l'ordre des choses. Par exemple, l'apparition d'une politique commerciale visant à privilégier certaines destinations par la mise en place de trains de meilleure qualité au détriment d'autres lignes (trains « Corail » en 1976) s'inscrit dans cette démarche⁶⁷. Le principe d'adaptation a donc emporté des conséquences sur le principe de continuité, remettant ainsi en cause les obligations d'exploiter et de transporter⁶⁸. Enfin, autre indice de ce comportement d'entreprise orienté vers les forces du marché, la SNCF a rapidement constitué un groupe public⁶⁹, puisque dès 1937, la Société a pris des participations au sein d'autres entreprises dans des activités connexes au transport ferroviaire⁷⁰.

⁶⁴ Pour une analyse, M. S. CHERCHARI, *L'État et les entreprises publiques (1981-1997), Éléments pour une théorie générale*, 2 tomes, Thèse, Université Toulouse 1 Capitole, 2001, 440 f.

⁶⁵ Sur cette *banalisation*, B. SAINT-GIRONS, *Aspects juridiques de l'évolution récente des entreprises publiques (1967-1979)*, Thèse, Université Toulouse 1 Capitole, 1979.

⁶⁶ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, *JO* du 31 décembre 1982, p. 4004, spéc. p. 4007.

⁶⁷ D. BROUSSOLLE, *Le rail et la route, La convergence des secteurs public et privé*, préface de M. Fromont, Paris, Éditions Economica, 1981, p. 112.

⁶⁸ Selon les deux volets du principe de continuité du service public ferroviaire dégagée par D. BROUSSOLLE, *ibidem*, pp. 98 et 103.

⁶⁹ Sur ce point, J.-P. DUPRILOT, *Les filiales de la S.N.C.F. : esquisse pour une théorie du groupe public*, Thèse, Université de Lyon, 1968, 432 p. ; L. RAPP, *Les groupes d'entreprises publiques*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1986, pp. 38 et s.

⁷⁰ L. RAPP, *Les filiales des entreprises publiques*, préface de P. Delvolvé, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1983, p. 286.

La SNCF a incontestablement, en dépit de ses missions de service public, été conduite à adopter un comportement gestionnaire. La régulation menée par l'État sur son entreprise publique atteste de la poursuite de la finalité plus générale assignée à la régulation : l'équilibre économique d'un marché. En l'espèce, la régulation induite par l'État au sein du marché du transport ferroviaire s'est révélée insuffisante en raison du coût et de la baisse du trafic ferroviaire. Ce sont les modalités de la régulation qui vont être révisées à partir de la construction d'un marché plus vaste et intégré : le marché européen des transports.

II – L'ÉTAT FERROVIAIRE CONTRÔLEUR : RÉGULATION ET CONSISTANCE DU RÉSEAU FERRÉ

Les spécificités de l'intégration européenne ne pouvaient que produire des incidences sur l'ordre juridique des États membres⁷¹. La politique commune des transports en témoigne par l'ouverture du réseau ferré à la concurrence (1). Le nouveau marché ferroviaire européen ne peut se consolider sans la garantie de sa sécurité par la vigilance de l'État (2).

1) La régulation ferroviaire à l'heure de l'Union européenne

Aux origines de la construction européenne, les institutions adoptent une relative indifférence à l'égard des entreprises publiques et de leurs missions de service public, qui dérogent aux règles de la concurrence. Par ailleurs, les transports, compte tenu de la complexité technique de ce secteur, à laquelle s'ajoute une tradition régaliennne d'intervention, n'ont pas été soumis *ab initio* aux objectifs du Traité. C'est pour cette raison que la politique commune des transports est qualifiée de politique des « petits pas »⁷². Une telle indifférence est cependant à relativiser, car dès la création de la Communauté Économique Européenne (CEE), la concurrence apparaît comme un moyen de parvenir à la réalisation des objectifs de l'édifice européen et annonce les puissantes transformations qui (s')opèreront à partir des années 1980, en vue de la réalisation du Marché unique. Ces profondes mutations rejoignent et renforcent une politique nationale visant à ouvrir le secteur public à un nouveau comportement de gestion. Il ne faut pas oublier que le pouvoir exécutif de

⁷¹ D. SIMON, « Les exigences de la primauté du droit communautaire : continuité ou métamorphoses ? », *L'Europe et le droit, Mélanges en l'honneur de Jean Boulois*, Paris, Éditions Dalloz, 1991, pp. 481 et s. ; R. MEHDI, « Ordre juridique communautaire – effet direct », *Jurisclasseur Europe*, fasc. 195. Sur cette spécificité étrangère au droit international classique, J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 5^e éd., Paris, LGDJ, coll. Manuel, 2006, pp. 913-914.

⁷² Y. J. BELOEIL-BENOIST, M. BLANQUET, D. BREILLAT et N. FLAGEUL in G. FERRÉOL (dir.), *Dictionnaire de l'Union européenne*, Art. « Transports (Politique des -) », Paris, Armand Colin, 2000, p. 155.

chaque État membre occupe une position importante dans la définition de la conduite des affaires européennes⁷³. Enfin, ce mouvement s'inscrit dans une orientation libérale plus large de la politique des transports initiée notamment par la Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT), organisation intergouvernementale, dont le secrétariat est rattaché à l'OCDE. Depuis 1953, elle regroupe une trentaine de pays européens. Devenu le Forum international des transports⁷⁴, cette organisation « souhaite orienter les politiques de transport des gouvernements des États et celle de l'UE »⁷⁵ dans le cadre d'une économie de marché.

La politique commune des transports se situe au carrefour de ces influences. Elle va conduire à l'adoption progressive et irrémédiable d'un profond bouleversement des chemins de fer des États membres, par l'instauration d'« un véritable régime de surveillance des entreprises publiques et des monopoles au regard du droit de la concurrence »⁷⁶. Il s'agit de faire en sorte que les entreprises de transport entrent en concurrence et s'affrontent de manière loyale sur les marchés nationaux de l'ensemble des États parties au Traité de Rome. Le Conseil, par une décision du 13 mai 1965, souhaite ainsi harmoniser certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable⁷⁷. Puis le règlement n° 1191/69 *relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports*⁷⁸, estime que les obligations de service public « sont de nature à fausser substantiellement les conditions de concurrence » et, à défaut de ne pouvoir les supprimer, elles peuvent être maintenues à condition qu'elles soient indispensables. Le règlement n° 1192/69 portant règles communes pour la normalisation des

⁷³ En ce sens, H. OBERDORFF, « La France : État-membre de l'Union européenne », in G. DUPRAT (dir.), *L'Union européenne, Droit, politique, démocratie*, Paris, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1996, pp. 94-95 ; Conseil d'État, *L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ?*, Rapport public 2007, Paris, La Documentation française, coll. Études et Documents, n° 58, 2007, spéc. pp. 293 et s.

⁷⁴ International Transport Forum (ITF), dont le site fournit l'actualité de ses travaux.

⁷⁵ M.-M. DAMIEN, *La politique européenne des transports*, préface de D. Bussereau, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1999, p. 9.

⁷⁶ B. DU MARAIS, *Droit public de la régulation économique*, op. cit., p. 454.

⁷⁷ Décision n° 65/271/CEE du Conseil du 13 mai 1965 *relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable*, *JOUE* n° 88 du 24 mai 1965, p. 1500.

⁷⁸ Règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969 *relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable*, *JOUE* L n° 156, 28 juin 1969, p. 1.

comptes des entreprises de chemin de fer⁷⁹ part du constat que les charges imposées et/ou les avantages octroyés aux entreprises ferroviaires constituent des disparités qui faussent la concurrence. Afin d'aboutir à une égalité de traitement entre transporteurs, il s'agit soit de les supprimer, soit d'en compenser les effets. La reconnaissance de missions relevant d'un intérêt public, par le règlement n° 1893/91 du 20 juin 1991⁸⁰, doit toutefois s'accompagner d'un contrat de service public afin de compenser les obligations ne correspondant pas à l'intérêt commercial de l'entreprise⁸¹. L'objectif est de placer sur un pied d'égalité les concurrents dans le cadre d'une ouverture des réseaux historiques à la concurrence. Face à la crise qui affecte les entreprises ferroviaires⁸², les institutions européennes ont privilégié certaines pistes visant à revitaliser le rail face à la concurrence livrée par les autres modes de transport, par l'adoption d'un ensemble de mesures (ou *paquets*).

Avec une définition jurisprudentielle large de la notion d'entreprise⁸³, « les activités de réseau, qu'il s'agisse de l'aménagement des réseaux physiques ou des services qui utilisent le réseau, sont considérées comme des activités économiques soumises directement aux règles de concurrence et aux règles de libre circulation des services – ou, lorsque le transport ou la distribution portent sur un produit, aux règles relatives à la libre circulation des marchandises »⁸⁴. La régulation sectorielle européenne va s'attacher à créer les conditions de l'élaboration d'un marché des transports ferroviaires à l'échelle du territoire de l'Union. Tout d'abord, la directive n° 91/440 du Conseil des Communautés du 29 juillet 1991 *relative au développement de chemins de fer communautaires*⁸⁵ modifie la gestion et la gouvernance des entreprises

⁷⁹ Règlement (CEE) n° 1192/69 du Conseil du 26 juin 1969 *relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer*, JOUE L n° 156, 28 juin 1969, p. 8.

⁸⁰ Règlement (CEE) n° 1893/91 du Conseil du 20 juin 1991 *modifiant le règlement (CEE) n° 1191/69 relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable*, JOUE L n° 169, 29 juin 1991, p. 1.

⁸¹ Pour une synthèse, A. SIFFERT, « Service public et intervention des personnes publiques dans une Europe libérale », *RUE*, n° 560, juillet-août 2012, pp. 449 et s.

⁸² C. STOFFAËS, avec J.-C. BERTHOD et M. FÈVE, *L'Europe : avenir du ferroviaire*, Rapport au Ministre des Transports, nouvelle éd., Paris, ASPEurope Éditions, coll. Rapports officiels, 1995, pp. 174-178.

⁸³ « La notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement » : CJUE, 23 avril 1991, *Klaus Höffner et Fritz Elser c/ Macrotрон GmbH*, aff. C-41/90, *Rec. I*, p. 1979, concl. F. G. Jacobs, § 21.

⁸⁴ J.-Y. CHÉROT, « L'article 90, paragraphe 2, du traité de Rome et les entreprises de réseau », *AJDA*, n° 3, 1996, p. 171.

⁸⁵ Directive du Conseil n° 91/440/CEE du 29 juillet 1991 *relative au développement de chemins de fer communautaires*, JOUE L n° 237 du 24 août 1991, p. 25 ; A. ALEXIS, « Transports ferroviaires et concurrence, Les principaux apports de la Directive n° 91-440 », *European transport law, Droit européen des transports*, vol. XXVIII, n° 4, 1993, pp. 499 et s. ; L. IDOT, « L'ouverture des transports ferroviaires à la concurrence », vol. 3, *CDE*, n° 3-4, 1995, pp. 263 et s.

ferroviaires, en provoquant l'apparition progressive et inéluctable de nouveaux acteurs dans le domaine relatif aux infrastructures. Avec le recul lié à l'histoire, cette directive annonçait en fait des bouleversements plus conséquents. L'ouverture à la concurrence reste progressive mais concerne deux types de transport : le transport ferroviaire international et le transport combiné de marchandises. Pour cela, la directive du Conseil en date du 19 juin 1995 fixe le régime des licences pour les entreprises ferroviaires⁸⁶. Puisque la constitution d'un marché sans frontières intérieures repose en particulier sur la libre prestation de services, il s'agit de garantir une absence de discrimination pour les opérateurs ferroviaires désireux de proposer une offre de transport (international ou combiné) sur un réseau national. En vue d'éviter que les opérateurs historiques des États membres ne profitent abusivement de leur situation en restreignant par diverses pratiques l'accès des tiers au réseau, une directive⁸⁷ du même jour va venir préciser les modalités de répartition des capacités d'infrastructure⁸⁸. Le décret portant transposition de la directive est intervenu le 9 mai 1995⁸⁹. Le texte confie la gestion de l'infrastructure du réseau ferré national à la SNCF et institue une comptabilité séparée entre gestion de l'infrastructure et gestion de l'exploitation ferroviaire. L'État a ensuite souhaité une séparation organique entre les deux activités. Dépassant la simple séparation comptable, et la séparation fonctionnelle par la création d'une filiale au sein du groupe⁹⁰, cette décision a donné naissance à un nouvel établissement public, Réseau Ferré de France (RFF). Désormais en charge de l'infrastructure ferroviaire, cet établissement public national a été créé par la loi du 13 février 1997⁹¹, complétée par un décret du

⁸⁶ Directive du Conseil n° 95/18/CE du 19 juin 1995 *concernant les licences des entreprises ferroviaires*, *JOUE L* n° 143 du 27 juin 1995, p. 70 ; L. CARTOU, « Directive 95-18 du Conseil du 19 juin 1995 concernant les licences des entreprises ferroviaires », *LPA*, 4 octobre 1995, n° 119, pp. 28-29 ; A. SERVOIR, « Les licences des entreprises ferroviaires en droit communautaire », in R. KOVAR et D. SIMON (dir.), *Service public et communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, tome I : *Introductions et approche sectorielle*, Paris, La Documentation française, coll. Travaux de la CEDECE, 1998, pp. 265 et s.

⁸⁷ Directive du Conseil n° 95/19/CE du 19 juin 1995 *concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure*, *JOUE L* n° 143 du 27 juin 1995, p. 75.

⁸⁸ Voir C. MESTRE, « L'accès aux infrastructures ferroviaires », in R. KOVAR et D. SIMON (dir.), *Service public et communauté européenne*, tome I, *op. cit.*, pp. 243 et s.

⁸⁹ Décret n° 95-666 du 9 mai 1995 *portant transposition de la directive 91-440 du Conseil des Communautés européennes du 29 juillet 1991 sur le développement de chemins de fer communautaires et relatif à la gestion et l'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national*, *JO* du 10 mai 1995, p. 7732.

⁹⁰ Sur cette distinction, G. SAVARY, *L'Europe va-t-elle démanteler les services publics ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, coll. Monde en cours, 2005, p. 45.

⁹¹ Loi n° 97-135 du 13 février 1997 *portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire*, *JO* du 15 février 1997, p. 2592.

5 mai 1997⁹². Une telle séparation entre les activités a pour objectif de remettre en cause le monopole historique en favorisant l'émergence de nouveaux opérateurs : la séparation de la production et du transport de l'énergie poursuit ainsi cette même ambition⁹³. Enfin, le décret du 23 décembre 1998 *relatif à l'utilisation pour certains transports internationaux de l'infrastructure du réseau ferré national*⁹⁴ confie au ministre des transports compétence pour délivrer les licences ferroviaires, sous réserve des capacités financières et professionnelles requises, ainsi que les certificats de sécurité attestant des prescriptions techniques à respecter pour les services et les lignes concernés. Il revient à RFF de répartir les capacités d'infrastructures, après instruction technique menée par la SNCF (art. 21).

La directive 2001-12 en date du 26 février 2001⁹⁵ souhaite franchir une étape supplémentaire dans l'ouverture plus poussée à la concurrence en autorisant l'accès à un réseau transeuropéen de fret ferroviaire pour les transporteurs internationaux de marchandises. Ce réseau a pour objectif de relier les lignes les plus importantes desservant les grands terminaux et ports de chaque État membre, avant de couvrir l'ensemble du réseau ferroviaire européen. La directive 2001-13 en date du 2 février 2001 concerne les licences des entreprises ferroviaires⁹⁶ et souhaite garantir un traitement équitable dans l'obtention des droits d'accès. Il s'agit de circonscrire les obstacles tant juridiques que techniques à l'accès au réseau ferré de compagnies concurrentes de l'opérateur historique. Le dernier texte de ce paquet ferroviaire est la directive 2001-14 *relative à la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité*⁹⁷. Elle vise à réduire les disparités entre les redevances pratiquées au sein des pays membres et à empêcher les discriminations à l'accès aux infrastructures ferroviaires. La France, par un décret en date du 7 mars 2003 *relatif à l'utilisation du réseau ferré national*⁹⁸

⁹² Décret n° 97-444 du 5 mai 1997 *relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France*, JO du 7 mai 1997, p. 6897.

⁹³ L. GRARD, « Le marché intérieur de l'énergie », in C. BLUMANN (dir.), *Vers une politique européenne de l'énergie*, Bruxelles, Éditions Bruylant, coll. Droit de l'Union européenne, 2012, pp. 25 et s.

⁹⁴ Décret n° 98-1190 du 23 décembre 1998 *relatif à l'utilisation pour certains transports internationaux de l'infrastructure du réseau ferré national et portant transposition des directives du Conseil des Communautés européennes 91/440 du 29 juillet 1991, 95/18 et 95/19 du 19 juin 1995*, JO du 26 décembre 1998, p. 19580.

⁹⁵ Directive n° 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*, JOUE L n° 75, 15 mars 2001, p. 1.

⁹⁶ Directive n° 2001/13/CE du Parlement et du Conseil du 26 février 2001 *modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires*, JOUE L n° 75 du 15 mars 2001, p. 26.

⁹⁷ Directive n° 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*, JOUE L n° 75 du 15 mars 2001, p. 29.

⁹⁸ Décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 *relatif à l'utilisation du réseau ferré national*, JO du 8 mars 2003, p. 4063.

attribue à RFF le soin de veiller, lorsque les conditions sont remplies, à l'accès aux chemins de fer nationaux. Il est précisé qu'un regroupement international d'entreprises ferroviaires dont aucune n'est établie en France ne peut que disposer d'un droit de transit sur l'infrastructure ferroviaire sans pouvoir effectuer de desserte dans le cadre d'un service de transport international⁹⁹. Le décret énumère ensuite les prestations, contre redevance, dont peuvent bénéficier les entreprises ferroviaires titulaires d'une licence et d'un certificat de sécurité : utilisation des infrastructures ferrées, des gares de voyageurs et de triage, des branchements et de la signalisation... Il revient au Ministre des transports de se prononcer sur toute demande d'obtention de licence ferroviaire¹⁰⁰. Suite à un avis de RFF établi sur la base d'un rapport technique émis par la SNCF, le Ministre délivre également le certificat de sécurité¹⁰¹. La question de l'indépendance de l'opérateur historique se pose, puisque la SNCF est chargée pour le compte de RFF d'instruire les demandes de sillons.

Un autre train de mesures sera adopté en 2004 dans l'objectif de libéraliser davantage le secteur ferroviaire. La directive 2004/51¹⁰² franchit une nouvelle étape car, à compter du 1^{er} janvier 2007, la libre prestation de service de fret ferroviaire pourra s'exercer sur l'ensemble des réseaux ferrés nationaux : une entreprise ferroviaire, titulaire d'une licence, pourra dorénavant accéder à n'importe quelle section de chemins de fer des États membres afin de pouvoir y acheminer du fret sans qu'il soit désormais nécessaire que ce convoi soit international, c'est-à-dire qu'il traverse plusieurs États membres. Deux autres textes¹⁰³ ambitionnent de lever définitivement les entraves techniques qui limiteraient l'effectivité de la concurrence en constituant des restrictions. Afin d'élaborer un cadre réglementaire commun, il revient à l'Agence ferroviaire européenne de formuler des recommandations

⁹⁹ Le Gouvernement n'a pas souhaité étendre ce droit selon les possibilités ouvertes par la directive 2001/14, L. GAUTHIER-LESCOP, « L'accès des tiers au réseau ferroviaire français », *AJDA*, n° 27, 2003, p. 1442.

¹⁰⁰ Arrêté du 6 mai 2003 *fixant les modalités de délivrance, de suspension temporaire et de retrait des licences d'entreprises ferroviaires*, *JO* du 17 mai 2003, p. 8497.

¹⁰¹ Arrêté du 4 août 2003 *relatif au certificat de sécurité*, *JO* du 3 septembre 2003, p. 15054.

¹⁰² 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*, *JOUE* L n° 164 du 30 avril 2004, p. 164 ; P. LIMOUSIN, B. CANTIER, « Libéralisation du secteur ferroviaire : l'adoption de trois nouvelles directives renforce la concurrence », *LPA*, n° 98, 17 mai 2001 pp. 15 et s. ; O. SILLA, « Le second paquet ferroviaire : vers une régulation européenne des chemins de fer », *RMCE*, 2002, pp. 516 et s.

¹⁰³ Directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 *concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (directive sur la sécurité ferroviaire)*, *JOUE* L n° 220 du 21 juin 2004, p. 16.

relatives à des objectifs, des méthodes et des indicateurs de sécurité communs à fixer. En France, le deuxième « paquet » a été transposé au début de l'année 2006. La loi du 5 janvier 2006 *relative à la sécurité et au développement des transports*¹⁰⁴ crée l'Établissement Public de Sécurité Ferroviaire (EPSF). Le décret du 28 mars 2006¹⁰⁵ précise ses missions et statuts quant à son rôle en matière de sécurité ferroviaire et d'interopérabilité des transports par voie ferrée sur le réseau national. L'établissement délivrera à ce titre « les autorisations requises pour l'exercice des activités ferroviaires », à savoir les certificats de sécurité.

Le troisième paquet est constitué par la directive 2007/58 du 23 octobre 2007¹⁰⁶ qui dispose que des opérateurs ferroviaires de transports internationaux de personnes pourront accéder à l'infrastructure des États membres au plus tard le 1^{er} janvier 2010. L'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs est limitée par le fait que, si les arrêts intermédiaires sont autorisés (cabotage), le trajet international doit demeurer l'objet principal de la prestation. La directive 2007/59 du 23 octobre 2007¹⁰⁷ est venue poser un cadre réglementaire commun en matière de certification des conducteurs de train. Devant la diversité des législations nationales relatives à l'aptitude et aux qualifications nécessaires pour assurer une telle fonction, des dispositions communes sont nécessaires : avec la certification des conducteurs de trains, un obstacle technique à l'interopérabilité ferroviaire est en passe d'être levé. Désormais, les conducteurs de locomotives pourront manœuvrer un train d'un État membre à un autre, voire même changer d'entreprise ferroviaire.

L'interopérabilité poursuit l'objectif de pouvoir faire rouler les trains sans arrêt technique aux frontières, par la création d'un marché intégré ouvert à l'initiative privée, sans rencontrer d'obstacle tenant à la situation encore prédominante du transporteur historique national. La régulation ferroviaire initiée par l'Union européenne et appliquée par la France met en place les conditions visant à instaurer un marché du rail intégré.

¹⁰⁴ Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 *relative à la sécurité et au développement des transports*, *JO* du 6 janvier 2006, p. 217.

¹⁰⁵ Décret n° 2006-369 du 28 mars 2006 *relatif aux missions et aux statuts de l'Établissement public de sécurité ferroviaire*, *JO* du 29 mars 2006, p. 4715.

¹⁰⁶ 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*, *JOUE L* n° 315 du 3 décembre 2007, p. 44.

¹⁰⁷ Directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 *relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté*, *JOUE L* n° 315 du 3 décembre 2007, p. 51 ; voir comm. L. GRARD, *RDT*, n° 3, mars 2008, pp. 26-28.

2) *Régulation et agencement de l'ordre public du marché ferroviaire*

« Aujourd'hui – constate Charlotte Denizeau – l'État n'est plus le seul producteur du droit. On assiste à une segmentation de l'ordre juridique étatique dont l'unité est doublement menacée : par le haut, du fait du développement de l'espace normatif européen et par le bas, du fait de l'autonomisation des secteurs d'activités en centre d'intérêts juridiquement distincts »¹⁰⁸. La production de normes au niveau européen conduit à l'apparition d'une multitude d'acteurs, dotés de prérogatives plus ou moins importantes et qui viennent concurrencer les États, même si ces derniers restent décideurs de la politique européenne des transports. Citons notamment l'Agence ferroviaire européenne¹⁰⁹, dont l'objet est d'assurer une expertise en matière de sécurité et d'interopérabilité des réseaux ferrés, et qui « ressemble à certains égards à une autorité administrative indépendante dotée de la personnalité juridique »¹¹⁰. Relevons que chaque État membre est représenté à son conseil d'administration. En matière de transports, le recours à des Agences spécialisées dans la sécurité devient une tendance lourde dans la nouvelle gouvernance européenne¹¹¹. Ce qui n'est pas sans soulever la question de leur légitimité démocratique en l'absence de contrôle du Parlement européen sur les Agences de régulation¹¹². Sur un plan interne, avec le démembrement, la gestion libérale de l'État se veut plus efficace : l'apparition de régulateurs indépendants est censée garantir un fonctionnement du marché plus transparent. Ce phénomène concerne les télécommunications, avec l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART)¹¹³, ou l'énergie, avec la Commission de Régulation de l'Électricité (CRE)¹¹⁴. Ce retrait de l'État n'annonce pas pour autant sa disparition. En matière de sécurité ferroviaire, il revenait certes à la SNCF de préciser le détail

¹⁰⁸ C. DENIZEAU, *L'idée de puissance publique à l'épreuve de l'Union européenne*, préface de C. Goyard, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2004, pp. 308-309.

¹⁰⁹ European Railway Agency (ERA) ; O. SILLA, « L'Agence ferroviaire européenne », *Rail international*, vol. 34, 2003, pp. 2 et s.

¹¹⁰ Avec « des pouvoirs de type consultatif », précise O. DUBOS, « L'Europe ferroviaire : le "deuxième paquet" législatif », *JCPA*, n° 38, septembre 2004, p. 1191.

¹¹¹ L. GRARD, « Sécurité et transport dans l'Union européenne, Le recours aux agences de régulation », *Europe*, octobre 2003, chron., pp. 4-7 ; J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, « Les agences de régulation européenne : quels problèmes juridiques ? », *Terres du droit, Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Paris, Éditions Dalloz, 2009, pp. 57 et s.

¹¹² L. RODRIGUE, *Les aspects juridiques de la régulation européenne des réseaux*, préface de M. Lombard, Bruxelles, Éditions Bruylant, coll. Droit Administratif – Administrative Law, 2012, pp. 426 et s.

¹¹³ Loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications, *JO* du 27 juillet 1996, p. 11384.

¹¹⁴ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, *JO* du 11 février 2000, p. 2143.

technique des prescriptions relatives à la sûreté du transport par voie ferrée¹¹⁵. Mais nous avons mesuré le poids de l'administration s'agissant de son influence sur l'entreprise publique. De même, le contrôle de la sécurité ferroviaire par un régulateur distinct de l'État, l'Établissement public de sécurité ferroviaire, ne saurait pour autant occulter la composition de son conseil d'administration, dont la moitié des sièges revient aux représentants de l'État. L'objectif de cette réforme est de renforcer les garanties procédurales présidant à la délivrance du certificat de sécurité par la mise en place d'une structure indépendante de l'opérateur historique¹¹⁶. Cette indépendance a été graduelle puisque, dans un premier temps, il appartenait au ministre des transports de délivrer le certificat de sécurité après le seul avis de Réseau Ferré de France, qui ne devait plus se prononcer au vu d'un rapport établi par la Société nationale, selon les termes du décret du 10 février 2005¹¹⁷. Modifié par un décret en date du 19 octobre 2006, il revient toujours à l'État de veiller « à la sécurité des circulations ferroviaires » ; en revanche, le certificat de sécurité sera dorénavant délivré par l'EPSF, écartant la SNCF de son rôle d'expertise technique relatif à la sécurité auprès de RFF¹¹⁸. Les missions de l'EPSF ont été précisées s'agissant de l'autorisation de mise en exploitation commerciale des véhicules ou de l'agrément des organismes de formation et d'évaluation des conducteurs de trains¹¹⁹. L'établissement public délivre également les licences des conducteurs de trains¹²⁰. L'État reste donc bien présent s'agissant du contrôle de la sécurité du réseau ferré. Mais il doit dorénavant partager son rôle s'agissant du respect des règles du marché ferroviaire.

¹¹⁵ S. CARRÉ, « Aspects juridiques de la sécurité ferroviaire », *RRJ*, n° 1, 2012, pp. 375 et s.

¹¹⁶ I. GRAVELAIS, « Extension de la séparation du régulateur et des opérateurs au domaine de la sécurité ferroviaire », chron., *RJEP*, janvier 2007, pp. 1-6 ; A. CLAEYS, « La création de l'Établissement public de sécurité ferroviaire par la loi du 5 janvier 2006 : les prémices d'une régulation dans le secteur ferroviaire », *RLC*, n° 8, 2006, pp. 120 et s.

¹¹⁷ Décret n° 2005-101 du 10 février 2005 modifiant le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national, *JO* du 11 février 2005, p. 2310.

¹¹⁸ Décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire, *JO* du 20 octobre 2006, p. 15544 ; C. SALQUE, « Sécurité des circulations ferroviaires : le rôle et les missions des divers acteurs opérant sur le réseau ferré national », *RDT*, n° 6, juin 2007, pp. 10 et s.

¹¹⁹ Décret n° 2010-814 du 13 juillet 2010 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire, *JO* du 18 juillet 2010, p. 13286.

¹²⁰ Décret n° 2010-708 du 29 juin 2010 relatif à la certification des conducteurs de trains, *JO* du 30 juin 2010, p. 11708.

En effet, outre les rapports parlementaires qui renseignent sur l'état de l'ouverture du marché ferroviaire national¹²¹, une multitude d'institutions (autorités administratives et juridictionnelles) interviennent à des degrés divers et selon des modalités variables, en vue de faire respecter les règles relatives à la concurrence dans le domaine du transport ferroviaire. Par exemple, dans un rapport de 2008, la Cour des comptes revient sur l'absence d'étanchéité entre la SNCF et RFF s'agissant des demandes de sillons d'entreprises concurrentes¹²². La difficulté actuelle de construire un véritable marché ferroviaire, plus transparent et contestable, a également été soulevée par l'Autorité de la concurrence. Se substituant au Conseil de la concurrence depuis 2008¹²³, cette autorité administrative indépendante « veille au libre jeu de la concurrence » (art. L. 461-1 du code de commerce) et peut s'autosaisir pour formuler un avis public « sur toute question concernant la concurrence » (art. L. 462-4). C'est ainsi que, dans un avis du 4 novembre 2009¹²⁴, l'Autorité a d'abord rappelé le cadre juridique général relatif au secteur du transport public terrestre de voyageurs, dont l'ouverture à la concurrence résulte de la législation européenne. L'Autorité a ensuite plus particulièrement attiré l'attention sur « l'allocation d'espace aux concurrents accédant aux gares » en tant qu'élément décisif pour l'arrivée de nouveaux opérateurs de transport¹²⁵, et recommandé « une compétition effective et équitable », compte tenu de la taille de la SNCF dans sa stratégie de diversification de ses activités. La fluidité du marché ferroviaire, entendue dans ses multiples composantes, est donc recherchée et contrôlée par cette autorité administrative¹²⁶. Cette surveillance concerne également le secteur de l'énergie, avec le respect des

¹²¹ En ce sens, Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur le troisième paquet ferroviaire*, présenté par C. Philip, n° 1886, 27 octobre 2004, spéc. p. 18.

¹²² Cour des comptes, *Le réseau ferroviaire, Une réforme inachevée, une stratégie incertaine*, rapport public thématique, 2008, pp. 43-44 (disponible sur le site de la Cour).

¹²³ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, *JO* du 5 août 2008, p. 12471, et ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence, *JO* du 14 novembre 2008, p. 17391 ; S. NICINSKI, « L'autorité de la concurrence », *RFDA*, n° 6, 2009, pp. 1237 et s.

¹²⁴ Autorité de la concurrence, *Avis n° 09-A-55 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs*, 4 novembre 2009, § 22-26 (disponible sur le site de l'Autorité).

¹²⁵ Décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire, *JO* du 22 janvier 2012, p. 1291 ; comm. P. IDOUX et R. ROMI, *JCP A*, n° 29, 23 juillet 2012, p. 2267.

¹²⁶ Voir aussi F. MARTY et J. PILLOT, « L'application de la théorie des facilités essentielles dans la décision "voyages-sncf.com" : une analyse économique », note sous Conseil de la concurrence, *Décision n° 09-D-06 du 5 février 2009 relative à des pratiques mises en œuvre par la SNCF et Expedia Inc. dans le secteur de la vente de voyages en ligne, RLC*, n° 19, avril-juin 2009, pp. 20 et s. ; comm. M. BAZEX in *Contrats Concurrence Consommation*, n° 3, mars 2009, p. 24 ; comm. L. GRARD in *RDT*, n° 3, mars 2009, p. 20.

règles de concurrence des marchés de l'électricité et du gaz¹²⁷. La loi du 8 décembre 2009 met en place l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF)¹²⁸, afin de garantir l'indépendance¹²⁹ de l'autorité en charge de la surveillance du marché ferroviaire. Cette autorité publique, dotée de la personnalité morale, a pour objet de veiller aux conditions d'accès au réseau ferroviaire par les entreprises afin de ne pas entraver le développement de la concurrence¹³⁰. La création de cette autorité permet ainsi de renforcer le contrôle effectué à l'échelle nationale sur le marché ferroviaire. Relevons que l'ARAF peut être saisie en cas d'atteinte à l'équilibre économique d'un contrat de service public du fait des conséquences d'un transport ferroviaire international de voyageurs sur une liaison intérieure support d'un tel contrat. En effet, le décret du 24 août 2010¹³¹ prévoit sa conclusion lorsque, à l'occasion d'un service de transport ferroviaire international de voyageurs, une desserte intérieure relevant de la compétence d'une région, d'un département ou du Syndicat des transports d'Ile de France (STIF), souhaite être effectuée. Enfin, ce contrôle est également effectué par certaines collectivités territoriales, sur un plan cette fois local, à travers la régionalisation ferroviaire¹³².

¹²⁷ L. IDOT, « La concurrence », in C. BLUMANN (dir.), *Vers une politique européenne de l'énergie*, *op. cit.*, p. 79.

¹²⁸ Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, *JO* du 9 décembre 2009, p. 21226 ; B. MARTOR, D. ROSKIS, « La bataille du rail : un droit en construction », *RDT*, n° 9, septembre 2009, pp. 16 et s. ; M. BAZEX, « Vers la reconnaissance du "Droit public du marché" ? », *DA*, n° 2, février 2010, p. 31 ; R. PEYLET, « La nouvelle régulation ferroviaire, À propos de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 », *RJEP*, n° 672, février 2010, pp. 3 et s. ; C. SALQUE et M. KOHLER, « La loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports ou l'accès équitable et non discriminatoire au marché ferroviaire national libéralisé », *RDT*, n° 3, mars 2010, spéc. p. 16 ; L. GRARD, « Le transport s'ouvre au concept d'Autorité indépendante de régulation avec l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) », *RDT*, n° 4, avril 2010, pp. 16-18 ; P. VIEU, « Entre libéralisation et nouvelle régulation : les mutations du paysage ferroviaire français », *RFDA*, n° 1, 2010, spéc. pp. 45 et s. ; D. BROUSSOLLE, « De la surveillance de la SNCF à la protection de la RATP aux frais de la région Ile-de-France », *AJDA*, n° 8, 2010, pp. 425 et s. ; G. NOTTÉ, « Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 en matière de transport », *JCP E*, n° 51-52, 17 décembre 2009, pp. 5-6. Se reporter aux articles L. 2131-1 et s. du code des transports.

¹²⁹ Décret n° 2010-1023 du 1^{er} septembre 2010 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et portant diverses dispositions relatives au secteur ferroviaire, *JO* du 2 septembre 2010, p. 15995.

¹³⁰ Ce qui soulève des questions de contrôle démocratique, M. LOMBARD, « Institutions de régulation économique et démocratie politique », *op. cit.*, p. 540.

¹³¹ Décret n° 2010-932 du 24 août 2010 relatif au transport ferroviaire de voyageurs, *JO* du 25 août 2010, p. 15328 ; C. SALQUE, « Commentaire du décret n° 2010-932 du 24 août 2010 relatif au transport ferroviaire de voyageurs », *RDT*, n° 10, novembre 2010, pp. 22-23.

¹³² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU), *JO* du 14 décembre 2000, p. 19777 ; O. DUPÉRON, « La réforme du régime des transports et des déplacements urbains », *AJDA*, n° 1, 2001, pp. 75-76.

La multiplication et la dissémination de ces instances de contrôle sur le territoire national permettent de quadriller le réseau ferré afin de surveiller l'application des nouvelles règles du marché ferroviaire. Marché qui devrait prochainement prendre une nouvelle ampleur. En effet, le règlement du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 *relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route* précité (dit règlement « OSP ») prévoit la mise en concurrence des transports ferrés locaux¹³³. Ce texte prépare ainsi l'ouverture totale à la concurrence des services de transport ferroviaire¹³⁴. La négociation avec les conseils régionaux pouvant vraisemblablement déboucher sur le choix d'opérateurs privés¹³⁵, même si pour les services ferroviaires déficitaires, l'ouverture à la concurrence peut être écartée¹³⁶. La période transitoire de 10 ans permettra certainement de préparer une telle ouverture¹³⁷ puisque, en ce sens, la Commission européenne propose, dans sa *Feuille de route pour un espace européen unique des transports* en date du 28 mars 2011, d'« ouvrir le marché intérieur du transport ferroviaire de passagers à la concurrence, y compris par l'obligation d'attribuer les contrats de services publics dans le cadre d'appels d'offres concurrentiels »¹³⁸. En conséquence, les dérogations à la mise en concurrence, et donc à l'ouverture du transport ferroviaire intérieur pour constituer un marché unique du rail¹³⁹, doivent se lire et se

¹³³ M. KARPENSCHIF, « Contrats de service public et transport de voyageurs : nouvelles règles pour un nouvel essor ? », *JCPA*, n° 8, 18 février 2008, pp. 16 et s.

¹³⁴ S. NİCİNSKI, « L'ouverture du réseau ferroviaire à la concurrence », *AJDA*, dossier *Le droit des transports face à la concurrence et à la décentralisation*, 2009, p. 1 029.

¹³⁵ En ce sens, le rapport de F. GRIGNON, *Conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs*, 18 mai 2011, disponible sur le site de La Documentation française.

¹³⁶ H. HAENEL, *Des régions à l'Europe : les nouveaux défis du chemin de fer français*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, coll. des rapports officiels, 2008, p. 42 ; Sénat, *La libéralisation des transports ferroviaires dans l'Union européenne*, Rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires européennes, par H. HAENEL, n° 220, 12 février 2009, pp. 32 et s. ; D. BROUSSOLLE, « Les transports urbains et la concurrence », *AJDA*, n° 19, 2009, p. 1042.

¹³⁷ C. SALQUE, « La libéralisation du transport ferroviaire de passagers : un défi majeur pour la SNCF », *DA*, n° 11, novembre 2009, p. 8 ; L. GAUTHIER-LESCOP, « La décentralisation des transports ferroviaires », *AJDA*, n° 19, 2009, p. 1036.

¹³⁸ Commission européenne, *Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources*, 28 mars 2011, COM (2011) 144 final, Annexe I : *Liste des initiatives*, p. 20.

¹³⁹ Ce qui soulève des inquiétudes, Sénat, *Rapport fait au nom de la Commission des affaires européennes sur la proposition de directive établissant un espace ferroviaire unique européen*, par J.-F. HUMBERT et R. RIES, n° 509, 11 mai 2011.

comprendre selon les objectifs qui prévalent à la mise en place du marché unique des transports¹⁴⁰.

L'ouverture à la concurrence suffira-t-elle à revitaliser le rail ? Établies en 2006, les prévisions de la Commission européenne concernant le transport de passagers tablent sur une répartition modale de 77% pour la voiture en 2020 (contre 76% en 2000 et 2010) et de 5% pour le rail (contre 13% en 1970 et 6% en 2000 et 2010)¹⁴¹. S'agissant du transport de marchandises, l'évolution n'est guère plus réjouissante, puisque la part de la route dans la répartition modale est passée de 31% en 1970, à 43% en 2000, et restera à 45% en 2020 ; tandis que la part du rail a chuté de 21% en 1970 à 11% en 2000 et devrait de nouveau reculer à 8% en 2020¹⁴². L'ouverture du fret à la concurrence ne concerne finalement en France que très peu d'entreprises, à savoir, en 2009, sept entreprises pour une part de marché estimée à 10%¹⁴³. En somme, la consistance du marché ferroviaire reste à conforter. Son ouverture progressive à des opérateurs privés requiert toutefois la permanence du contrôle de l'État, même si ce contrôle emprunte désormais la voie de nouvelles autorités sur lesquelles l'État conserve une influence. La régulation ferroviaire continue d'emprunter des chemins plus classiques. Le financement public demeure indispensable pour entretenir et étendre le réseau ferré. Mentionnons à cet égard le rôle joué par l'Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France (AFITF)¹⁴⁴, établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre des transports, en faveur de la construction ou la réhabilitation du rail¹⁴⁵. En définitive,

¹⁴⁰« Le cas de ce règlement nous paraît en effet illustrer la manière dont l'uniformisation juridique à laquelle concourent les doctrines de l'effet direct et de la primauté, parce qu'elle a vocation à servir d'instrument privilégié pour parvenir à l'intégration économique du secteur des transports à l'échelle européenne, favorise une lecture du texte orientée dans un sens supposé favorable à l'objectif poursuivi, au risque de mettre en cause l'intégrité et la cohérence de l'ordre juridique national », estime P. VIEU, « À propos de l'intégration de l'Europe des transports, Observations sur l'interprétation et l'application de la norme européenne : le cas du règlement OSP », *RTDE*, n° 2, 2010, p. 323.

¹⁴¹ Commission européenne, communication du 22 juin 2006, *Pour une Europe en mouvement – Mobilité durable pour notre continent, Examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports publiés en 2001 par la Commission européenne*, SEC (2006) 768, COM (2006) 314 final ; prévisions reprises par F. DECOSTER et F. VERSINI, *UE : la politique des transports*, *op. cit.*, p. 14.

¹⁴² Le transport par voie maritime évoluant de 35% en 1970 à 39% en 2000, et à 41% en 2020, selon la Commission européenne, *ibid.*, p. 13.

¹⁴³ P. VIEU, « Entre libéralisation et nouvelle régulation », *op. cit.*, p. 39.

¹⁴⁴ Décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 *relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France*, *JO* du 1^{er} décembre 2004, p. 20474 ; modifié par le décret n° 2006-894 du 18 juillet 2006, *JO* du 20 juillet 2006, p. 10911 et par le décret n° 2009-1370 du 10 novembre 2009, *JO* du 11 novembre 2009, p. 19499.

¹⁴⁵ En dépit de ses moyens limités, Cour des comptes, *Rapport public 2009*, « L'AFITF : une agence de financement aux ambitions limitées, privée de ses moyens, désormais inutile », p. 199 ; W. GILLES, « L'AFITF face à la nouvelle gouvernance financière publique : analyse critique eu égard aux principes

la dépense publique demeure incontournable s'agissant du transport ferroviaire¹⁴⁶, afin d'assurer notamment les financements relatifs à la sécurité. En Grande-Bretagne, des subventions publiques ont ainsi été accordées à 16 opérateurs privés sur les 19 qui interviennent en franchise sur le réseau ferré britannique afin que ces derniers puissent financer le coût de l'entretien de l'infrastructure à Network Rail. De manière transitoire, le gouvernement de Gordon Brown a même dû recourir à une « nationalisation temporaire » de la ligne la plus fréquentée, fortement déficitaire¹⁴⁷.

La régulation ferroviaire s'inscrit dans une mutation de l'État et du droit plus globale. Dans cette configuration, l'État serait-il condamné à devenir, tel l'homme de la célèbre conclusion du livre de Foucault, *Les mots et des choses*, ce visage de sable que les flots du marché effacent en se retirant ? Ce serait méconnaître le caractère indispensable de l'aiguillage du marché par l'État qui se révèle, le cas échéant, un aiguillon. L'Histoire du chemin de fer et du secteur public nous enseigne que, par delà certaines différences, l'actuelle régulation comporte de la répétition...

Le train du marché aura toujours besoin des rails de l'État.

budgétaires », *RFFP*, n° 105, dossier *Les opérateurs de l'État*, février 2009, pp. 89 et s. ; A. BARILARI, « Les investissements publics dans les transports ferroviaires : entre rationalité et désir dans un contexte de contrainte des ressources publiques », *RFFP*, n° 100, novembre 2007, pp. 205 et s.

¹⁴⁶ En 2001, se basant sur des sources de la Commission européenne, Gilles Savary relève que 1 731 millions d'euros ont été consacrés à des compensations pour obligations de service public, 1 608 millions d'euros pour la maintenance de l'infrastructure, tandis que 2 131 millions participaient à financer les charges de retraites et 1067 millions la dette, G. SAVARY, *L'Europe va-t-elle démanteler les services publics ?*, *op. cit.*, p. 82.

¹⁴⁷ V. MALINGRE, « La ligne de chemin de fer Londres-Edimbourg est nationalisée provisoirement », *Le Monde*, vendredi 3 juillet 2009, p. 10.

RÉSUMÉ :

La régulation se définit de manière habituelle comme la recherche d'un équilibre au sein de l'économie que les mécanismes du marché ne pourraient atteindre sans l'intervention de l'État. Pour autant, la régulation témoigne du retrait de l'action publique traditionnelle et participe à favoriser l'émergence d'une puissance publique davantage orientée vers le contrôle et la réglementation des activités. Le chemin de fer représente une épreuve pour la régulation, en ce sens qu'il permet de tester la validité de cette définition. Si le terme de régulation est d'apparition récente, sa finalité semble plus ancienne. En effet, le développement du réseau ferré a historiquement requis l'intervention de l'État en vue de consolider un capitalisme ferroviaire. Le retrait actuel de l'État, concurrencé par de nouveaux acteurs du rail, ne saurait pour autant occulter la permanence de son contrôle indispensable au nouveau marché ferroviaire.

SUMMARY:

In the usual way, regulation is defined as the research of balance, within the economy, that the mechanisms of the market could not reach without the intervention of the State. For all that, the regulation attests of the withdrawal of traditional public action and takes part in supporting the emergence of a public power more directed toward the control and regulation of activities. The railroad represents a test for regulation in the sense that it makes it possible to test the validity of this definition. Even if the term "regulation" is of recent appearance, its finality seems rather older. Indeed, the development of the rail network historically required the intervention of the State in order to consolidate capitalism in this particular field. However, the current State's withdrawal, competed by the new actors of rail, should not occult the permanence of its essential control to the new railway market.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Ouvrages généraux

- ALLIES P., *L'invention du territoire*, Grenoble, PUG, coll. « Critique du droit », 1980, 184 p.
- AMENDOLA M et GAFFARD J.-L., *Capitalisme et cohésion sociale*, Paris, Éditions Economica, 2012, 194 p.
- BOUKHARINE N., *La théorie du matérialisme historique, Manuel populaire de sociologie marxiste* (1921), Paris, Éditions Anthropos, coll. Sociologie et socialisme, 1967, 358 p.
- CAVAILLÈS H., *La route française, Son histoire, Sa fonction, Étude de géographie humaine*, Paris, Librairie Armand Colin, 1946, 399 p.
- FOUCAULT M., *Sécurité, territoire, population, Cours au Collège de France (1977-1978)*, éd. établie sous la dir. de F. EWALD et A. FONTANA, par M. SENELLART, Paris, Seuil, Gallimard, coll. « Hautes Études », 2004, 435 p.
- FOUCAULT M., *Surveiller et punir, Naissance de la prison*, Paris, Éditions Gallimard, coll. Tel, 1975, 318 p.
- GRAVIER J.-F., *Paris et le désert français en 1972*, Paris, Flammarion, 1947, rééd. 1972, 284 p.
- LEGENDRE P., *Dominium mundi, L'empire du management*, Paris, Éditions Mille et une nuits, 2007, 94 p.
- LITTRÉ P.-E., *Dictionnaire de la langue française*, Monte-Carlo, Éditions du Cap, 1971, 6809 p.
- MAZURE A., *Dictionnaire étymologique de la langue française usuelle et littéraire*, Paris, Librairie classique d'Eugène Belin, 1863, 564 p.

Ouvrages spécialisés

- ALLAND D. et RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2003, 1649 p.
- BIEBER R., MAIANI F., DELALOYE M., *Droit européen des transports*, préface de H. J. ERDMENGER, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, coll. Dossiers de droit européen, 2006, 413 p.
- BROUSSOLLE D., *Le rail et la route, La convergence des secteurs public et privé*, préface de M. FROMONT, Paris, Éditions Economica, 1981, 175 p.

- CHENOT B., *Organisation économique de l'État*, Paris, Librairie Dalloz, coll. Études politiques, économiques et sociales, 1965, 543 p.
- CHERCHARI M. S., *L'État et les entreprises publiques (1981-1997), Éléments pour une théorie générale*, 2 tomes, Thèse, Université Toulouse 1 Capitole, 2001, 440 p.
- CORNU G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, 6e éd., Paris, PUF, coll. Quadrige, 2004, 968 p.
- DECOSTER F., VERSINI F., *UE : la politique des transports, Vers une mobilité durable*, préface de A. TAJANI, postface de D. BUSSEREAU, Paris, La Documentation française, coll. réflexe Europe, 2009, 154 p.
- DU MARAIS B., *Droit public de la régulation économique*, Préface de R. DENOIX DE SAINT-MARC, Paris, Presses de la FNSP, Dalloz, 2004, 601 p.
- ENCINAS DE MUNAGORRI R. et LHUILIER G., *Introduction au droit*, Paris, Flammarion, coll. Champs Université, 2002, 361 p.
- GRARD L. (dir.), *L'Europe des transports. Actes du colloque d'Agen, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 7 et 8 octobre 2004*, Paris, La Documentation Française, coll. Travaux de la CEDECE, 2005, 857 p.
- HAURIOU M., *Précis de droit administratif et de droit public*, (12e et dernière éd., 1933, Éditions Sirey), éd. revue et mise à jour par A. HAURIOU, rééd. présentée par P. DELVOLVÉ et F. MODERNE, Paris, Éditions Dalloz, coll. Bibliothèque Dalloz, 2002, 1150 p.
- JEANNEAU B., *Droit des services publics et des entreprises nationales*, Paris, Dalloz, coll. Précis Dalloz, 1984, 750 p.
- MESCHERIAKOFF A. S., *Droit public économique*, 2e éd. revue et augmentée, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 1996, 293 p.
- QUESSETTE L., *Au croisement de l'État, du service public et du marché, recherches sur les chemins de fer en droit administratif français*, 2 tomes, Thèse, Université Toulouse 1 Capitole, 2011 (à paraître en 2013 aux Presses Universitaires d'Aix-Marseille), 1328 p.
- RAPP L., *Les filiales des entreprises publiques*, préface de P. DELVOLVÉ, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1983, 576 p.
- SAINT-GIRONS B., *Aspects juridiques de l'évolution récente des entreprises publiques (1967-1979)*, Thèse, Université Toulouse 1 Capitole, 1979.
- TROPER M., *La philosophie du droit*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2003, 127 p.
- WALLON M., *Les saint-simoniens et les chemins de fer*, Paris, A. Pedone, Éditeur, 1908, 175 p.

Articles

- BÉROUJON F., « Le recul de l'établissement public comme procédé de gestion des services publics », *Les mutations du service public, Colloque du jeudi 4 octobre 2007, Université de Franche-Comté, RFDA*, n° 1, 2008, p. 26
- BOUVIER M., « La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l'État », *AJDA*, n° 7, 2008, p. 329
- CAILLOSSE J., « Interrogations méthodologiques sur le "tournant" contractuel de l'action publique. Les contrats publics entre théorie juridique et sciences de l'administration », *Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal*, vol. II, textes réunis et présentés par G. Clamour et M. Ubaud-Bergeron, préface A. Castagné, Montpellier, Presses de la Faculté de Droit de Montpellier, coll. Mélanges, 2006, p. 469
- CAILLOSSE J., « L'administration entre exigences juridiques et impératifs managériaux », *Cahiers français*, n° 346 : *La réforme de l'État*, septembre-octobre 2008, p. 27
- DROBENKO B., « De la consistance du service public ferroviaire », (2 parties), *LPA*, n° 26, 28 février 1992, p. 9 ; n° 27, 2 mars 1992, p. 11
- LOMBARD M., « Institutions de régulation économique et démocratie politique », *AJDA*, n° 10, 2005, p. 530
- NICINSKI S., « Intervention économique et régulation », in P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, tome 2, Paris, Éditions Dalloz, coll. Traités Dalloz, 2011, p. 120
- RIVERO J., « Droit public et droit privé : conquête, ou statu quo ? », *D.*, 1947, chron. XVIII, p. 69