

**PREMIERE PARTIE: LA GENESE DES PROJETS, LA FORMATION DE LA
DECISION**

La décision d'implantation des trains métropolitains relève de deux problèmes : la nécessité d'équilibre des comptes extérieurs et le besoin d'économie d'énergie, à la suite du deuxième choc pétrolier. Nous considérons que ces deux problèmes se trouvent à la base du processus de décision que nous nous proposons d'étudier.

La première partie de cette thèse a pour objectif de commencer à "décoder" le processus de décision des trains métropolitains. Cet objectif ne peut être atteint sans l'apport de quelques réflexions sur la politique économique du Brésil dans la période 1976-1983. De ce fait, nous faisons le point sur l'état de la balance des paiements du Brésil de 1976 à 1983. Cette approche nous permet de voir la "source" de la décision, c'est-à-dire ses antécédents et son encadrement.

Le premier chapitre présente le contexte économique global du Brésil pendant la période 1976-1983. Dans la stratégie du gouvernement, le transport urbain devient un atout majeur, dans la mesure où il attire des investissements étrangers et répond aux prérogatives du gouvernement central. Le Programme des Trains Métropolitains occupe une place importante dans ce contexte.

Le deuxième chapitre aborde le rôle des institutions et des acteurs de la décision. Nous allons voir que la structure institutionnelle de la décision est très éclectique. Cette structure relève du caractère "interministériel" de la décision des trains métropolitains. Le concours de plusieurs institutions, à divers niveaux de pouvoir, donne un caractère particulier à la décision.

Enfin, le troisième chapitre met en évidence les enjeux de la décision. Pour qui cette décision a-t-elle constitué un véritable enjeu ? Dans quel sens ? Dans cet ordre d'idées, la participation des acteurs et leurs stratégies sont vus en détail. Ils donnent à la décision toute sa spécificité et sa raison d'être.

CHAPITRE 1 : LE CONTEXTE ECONOMIQUE GLOBAL (1976 A 1983)

L'objet de ce chapitre n'est pas d'analyser de façon exhaustive la situation économique du Brésil entre 1976 et 1983, mais tout simplement de constater une situation économique de crise, qui nous permettra de comprendre la suite des événements liés à la prise de décision concernant les trains métropolitains.

Avant de mettre en évidence la situation économique du Brésil, il s'avère nécessaire d'expliquer les raisons du choix de la période d'analyse. Cette période, de 1976 à 1983, relativement récente, est marquée par des forts déséquilibres économiques dont les conséquences se font encore sentir aujourd'hui.

Un des tableaux de bord susceptible de traduire la situation économique d'un pays, dans ses relations extérieures, est la balance des paiements. Cet outil a été pourtant fortement critiqué (1), du fait de l'hétérogénéité des sources d'informations qui le composent.

Faute d'autres outils capables de démontrer plus clairement la politique économique extérieure du Brésil, nous avons décidé d'avoir recours à la balance des paiements entre les années 1976 et 1983. Elle va permettre de souligner, d'une part, les soldes souvent négatifs, la nécessité de devises et, d'autre part, d'expliquer la stratégie du gouvernement brésilien pour surmonter ces problèmes macro-économiques.

(1) René SANDRETTO - "Le Pouvoir et La Monnaie", Paris, Economica, 1983.

**SECTION 1 : LA BALANCE DES PAIEMENTS DU BRESIL : UN VRAI
PROBLEME ET LE DETONATEUR D'UNE SERIE DE MESURES**

1 - A propos de balance des paiements : les concepts et lectures possibles

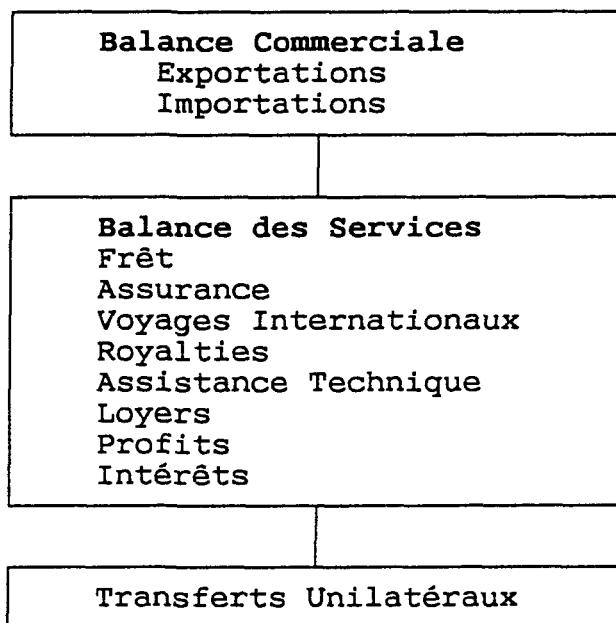
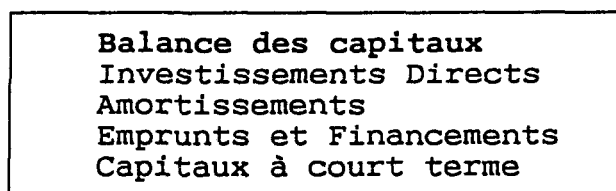
Une introduction aux concepts de balance des paiements paraît important, dans la mesure où elle établit la "toile de fond" de la décision. S'agissant d'un sujet connu de tous les spécialistes en économie, nous avons quand-même voulu l'aborder, afin de prendre en compte les autres lecteurs possibles de ce travail, qui auront ainsi un bref aperçu des concepts de base qui appuient notre démarche.

Selon SANDRONI (2), la balance des paiements "concerne l'enregistrement de toutes les opérations de caractère économique et financier d'un pays avec le reste du monde". Elle se divise généralement en deux catégories d'opérations : les opérations courantes et les opérations de capital. Les premières concernent les marchandises (importations et exportations), les opérations invisibles ou les services territoriaux (tourisme, frets, assurances, services divers) et, enfin, les revenus dits "extérieurs" (rémunération et charges de capital placé hors du territoire national, recettes et dépenses de l'administration du pays à l'étranger et des administrations étrangères dans le pays) en bref, les transferts de revenus. Les opérations de capital englobent les dons et les placements en or et en devises convertibles (3).

(2) Paulo SANDRONI - "Balço de Pagamentos e Dívida Externa", Série Fundamentos, Sao Paulo, Editora Atica, 1989.

(3) Nous n'avons pas voulu être exhaustif dans notre description. Le concept de balance des paiements a été cité ici dans le but d'introduire le sujet et, ensuite, de pouvoir choisir la lecture appliquée à la balance des paiements du Brésil, qui nous intéresse.

Pour mieux illustrer la balance des paiements prenons l'exemple du schéma simplifié tracé par SANDRONI (4) :

SCHEMA 1 -BALANCE DES PAIEMENTS SIMPLIFIEE**o p é r a t i o n s c o u r a n t e s****o p é r a t i o n s d e c a p i t a l**

(4) Paulo SANDRONI, op. cit., p. 31.

"Une balance des paiements étant, par construction, nécessairement équilibrée, ce qui importe est de savoir comment l'équilibre est obtenu" (5). Pour cela, plusieurs lectures sont possibles : l'optique patrimoniale, l'optique des transferts, l'optique du financement compensatoire.

L'optique patrimoniale tient compte de l'analyse du commerce extérieur du pays ; l'optique des transferts met en évidence la manière dont le solde des ressources et des emplois réels est financé par l'épargne et les transferts au sens large, en d'autres termes, lorsque la balance commerciale est déficitaire, l'excédent de l'investissement domestique a été financé grâce à un apport d'épargne extérieur d'un montant équivalent du déficit.

L'optique du financement compensatoire vise à savoir si le commerce international engendre des pressions sur le taux de change et dans quel sens ces pressions s'exercent. Toutes ces lectures forment un tout et ne peuvent être dissociées. Il va sans dire que la lecture d'une balance des paiements dépend de la manière dont elle est présentée.

La présentation de la balance des paiements du Brésil fera désormais l'objet de notre analyse. Ceci, rappelons-le, afin de mettre en évidence la situation économique dans la période 1976-1983, référence temporelle du processus de décision concernant les trains métropolitains.

(5) René SANDRETTO, op. cit., p. 16.

2 - L'évolution de la balance des paiements du Brésil de 1976 à 1983

a) L'état de la balance des paiements

Il est courant de commencer l'examen de politiques macro-économiques par les objectifs poursuivis par les gouvernements. Ces objectifs sont au moins au nombre de deux : la croissance du Produit Intérieur Brut (PIB) et le maintien d'un bas taux d'inflation. D'autres dimensions peuvent être prises en compte telles que : le plein emploi, une meilleure distribution des revenus, des investissements en expansion, l'équilibre de la balance des paiements. Ces objectifs doivent être au moins compatibles. Face à ces problèmes d'ordre purement macro-économique, le gouvernement doit pouvoir disposer des moyens pour atteindre ses objectifs.

Ceci nous conduit à la balance des paiements du Brésil dans la période d'étude choisie. Cet ensemble de comptes de la nation peut, à lui tout seul, exprimer en chiffres la situation macro-économique du pays, ainsi que son évolution au cours d'une période donnée.

La tendance déficitaire chronique de la balance des paiements est une caractéristique commune des économies en développement rapide. Le Brésil n'échappe pas à cette règle et en est un exemple significatif. Ceci est parfaitement démontrable à partir de l'examen de sa balance des paiements (cf. tableau 1).

**TABEAU 1 - BALANCE DES PAIEMENTS DU BRESIL DANS LA PERIODE
1976-1983 (EN MILLIONS DE DOLLARS COURANTS)**

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1. BALANCE COMMERCIALE	- 2254	96	- 1024	- 2839	- 2822	1202	780	6470
EXPORTATIONS	10128	12120	12658	15244	20132	23293	20175	21899
IMPORTATIONS	12383	12023	13683	18083	22955	22090	19395	15428
2. BALANCE DES SERVICES	- 3763	- 4134	- 6037	- 7920	-10152	-13135	-17082	-13415
VOYAGES INTERNATIONAUX	- 304	- 173	- 186	- 234	- 241	- 165	- 845	- 392
TRANSPORTS	- 969	- 971	- 1100	- 1418	- 1936	- 1691	- 1456	- 912
ASSURANCES	- 21	- 15	67	41	85	44	- 18	- 42
PROFITS ET DIVIDENDES	- 379	- 457	- 560	- 635	- 309	- 369	- 585	- 757
INTERETS	- 1809	- 2103	- 2696	- 4185	- 6311	- 9161	-11353	- 9555
AUTRES (*)	- 281	- 415	- 1562	- 1489	- 1440	- 1793	- 2825	- 1757
3. TRANSFERTS UNILATERAUX	1	0	71	18	167	198	- 8	107
4. TRANSACTIONS COURANTES (1 + 2 + 3)	- 6017	- 4037	- 6990	-10741	-12807	-11734	-16310	- 6837
5. BALANCE DES CAPITAUX	6593	5278	11891	7656	9678	12772	7850	1538
(*) INVESTISSEMENTS DIRECTS	958	809	2046	2212	1531	2325	2546	1358
PRETS ET FINANCEMENTS	7771	8424	13810	11228	10596	15553	12515	8153
AMORTISSEMENTS	- 2986	- 4060	- 5323	- 6384	- 5010	- 6241	- 6951	- 9119
CAPITAUX A COURT TERME	1108	303	1578	762	2719	1229	- 64	1316
AUTRES CAPITAUX	- 258	- 198	- 220	- 161	- 158	- 93	- 195	- 170
6. ERREURS ET OMISSIONS	615	- 610	- 638	- 130	- 343	- 413	- 368	- 669
7. EXCEDENTS OU DEFICITS (4 + 5 + 6)	1191	630	4262	- 3214	- 3471	625	- 8828	- 5969

(*) Réinvestissements

Observation : Les sommes ne sont pas exactes car les chiffres sont arrondis.

Source : Extrait du tableau de SANDRONI, 1989, page 32.

En 1976, la balance commerciale du Brésil a accusé un déficit de 2,2 milliards de dollars. La balance des services (tourisme, frets, assurances, services divers) présentait un solde négatif de 3,5 milliards de dollars. Ce déficit était dû essentiellement aux intérêts et aux dividendes (66% de ce déficit). Le total du déficit (commerce+services) était de presque 6 milliards de dollars.

En ce qui concerne les opérations de capital (6), le Brésil a obtenu, en 1976, une somme de 7,7 milliards de dollars. C'est cet emprunt qui permet d'expliquer l'excédent de la balance des paiements. Le total des investissements directs ont en effet constitué une recette dans les opérations de capital de l'ordre de 9,7 milliards de dollars (7). Cet emprunt a aussi permis d'enregistrer des amortissements totalisant 2,9 milliards de dollars. Par soustraction (opérations de capital moins amortissements) l'excédent était de 6,8 milliards de dollars.

b) Un excédent "dopé"

Examinons de plus près les 6,8 milliards de dollars d'excédent de la balance des paiements. En 1976, le Brésil aurait-il enfin surmonté les problèmes de déficit chronique ? Non, car cet excédent correspondait en réalité à des emprunts et à des financements extérieurs croissants. En revanche, ce phénomène avait pour corollaire une augmentation de la dette extérieure, alourdissant le paiement des intérêts de l'emprunt et entraînant le pays dans un "cercle infernal". *"Nous commençons à faire partie du groupe des débiteurs, qui sont obligés à contracter des nouveaux emprunts aujourd'hui, pour payer ceux qui ont été obtenus la veille"* (8).

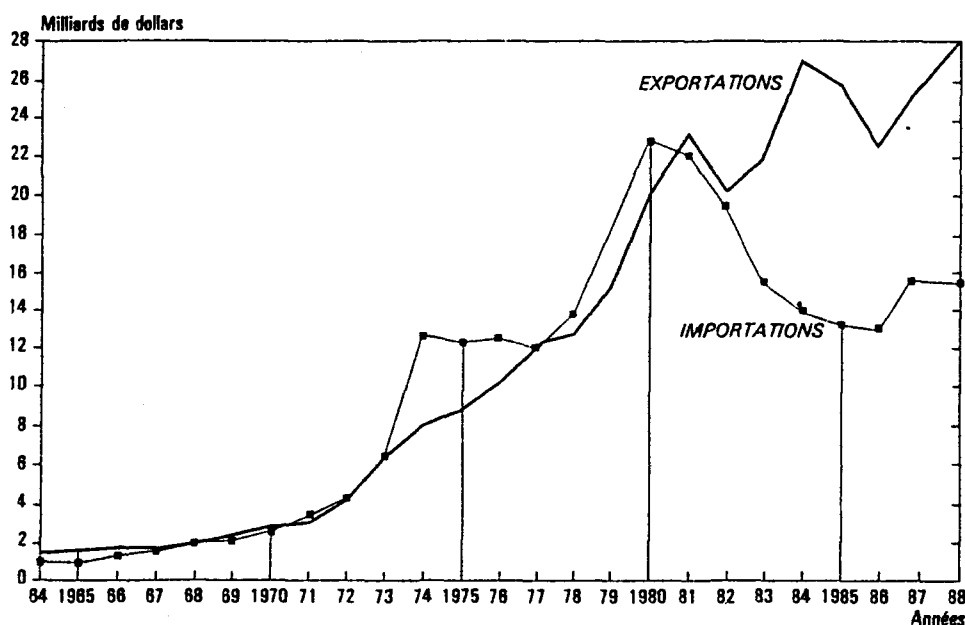
(6) Celles-ci englobent pour l'essentiel les emprunts et financements fait à l'étranger. Par emprunt on comprend une "entrée" en monnaie étrangère dans le pays qui implique, au moment du remboursement, une "sortie" de devises. Le financement est généralement lié à l'acquisition de biens et services du pays qui a concédé le financement. Cf. SANDRONI, Paulo, op.cit., p. 26.

(7) Investissements directs de 0,9 milliards + capitaux à court terme de 1,1 milliards + le montant d'emprunts et financements de l'ordre de 7,7 milliards de dollars. Ce qui fait 9,7 milliards de dollars. Cf. SANDRONI, op.cit., p. 44.

(8) SANDRONI, op.cit., p. 46.

En 1978, le déficit de la balance des paiements réapparaît. Il atteint la somme d'un milliard de dollars. Le Brésil obtient 17,4 milliards de dollars en emprunts, financements extérieurs, capitaux à court terme et investissements directs. La situation internationale est extrêmement favorable car nous nous trouvons dans une situation d'excès de liquidité de la part des banques internationales. Le Brésil est devenu "la solution" pour l'application de cet excès de ressources.

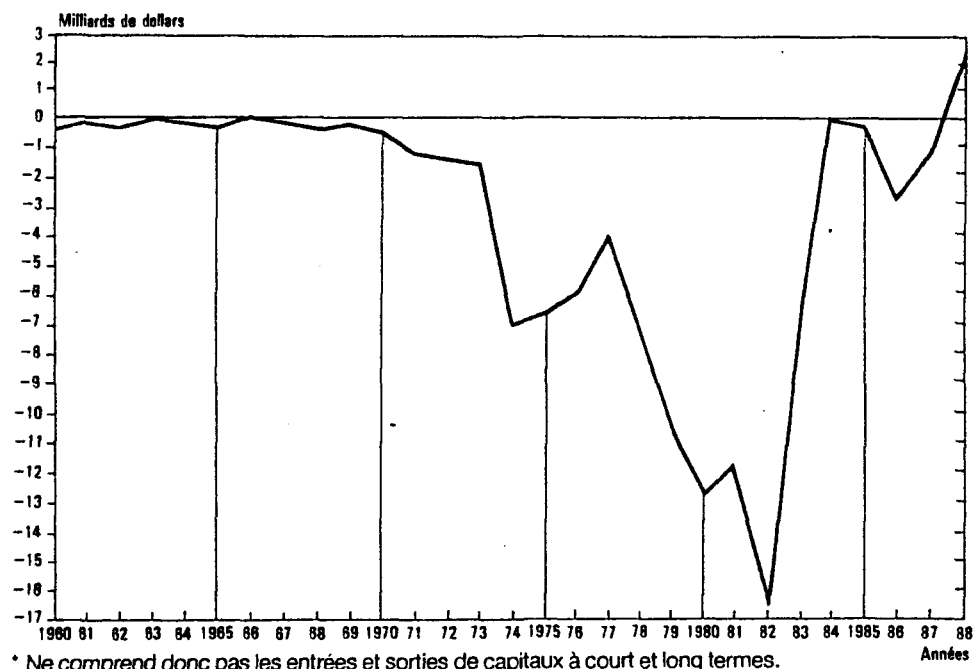
GRAPHIQUE 1 - BALANCE COMMERCIALE DU BRESIL



Source : TAIEB, Eric ; Barros, Octavio - "Economie et société brésiliennes - Croissance ou Développement ?", Nathan, Paris, octobre 1989, p.42.

La balance des paiements de l'année 1978 présente un excédent de 4 milliards de dollars, "dopé" par des emprunts et financements extérieurs de l'ordre de 13,8 milliards de dollars.

GRAPHIQUE 2 - BALANCE DES PAIEMENTS DU BRESIL (transactions courantes en milliards de dollars)



Source : TAIEB et BARROS, op.cit., p.38.

c) Le financement extérieur : une pratique connue

Le redressement de la balance des paiements devient le problème-clef des gouvernements. Les ressources nécessaires pour "équilibrer" la balance des paiements en 1979 atteignent la somme astronomique de 17 milliards de dollars, ce qui est supérieur à la valeur des exportations du Brésil cette même année. Le gouvernement brésilien a utilisé une partie de ses réserves en devises pour couvrir ce déficit.

Avec l'utilisation d'une partie des réserves en monnaie étrangère, le Brésil s'est trouvé dans une situation difficile. *"Signe des temps, il avait cependant dû puiser aussi dans ses propres réserves en devises (...). Et, en 1981, il faudra trouver à l'étranger 19 milliards de dollars"* (9).

Le recours aux réserves a conduit à une impasse. La dette extérieure était croissante, les déficits sont devenus une affaire courante, les emprunts et financements ont fait boule de neige, d'autant plus qu'ils ont été utilisés pour couvrir l'essentiel de la dette extérieure (les amortissements) et les déficits commerciaux. Ceci n'a pas contribué à accroître la capacité réelle d'investissements dans le pays. Nous avons donc atteint une période de récession pour l'économie nationale.

L'année 1980 a été la dernière au cours de laquelle il y a eu déficit de la balance commerciale, mais c'est aussi l'année qui a précédé la profonde récession de la période 1981-84. En effet, à la fin 1980, le gouvernement adopte des mesures qui tentent de résorber ces déséquilibres externes, en mettant à contribution l'économie interne.

La première mesure a consisté en un renversement de la tendance déficitaire de la balance commerciale. Il s'agissait d'obtenir un excédent record. Le Brésil avait besoin d'environ 18 milliards de dollars pour redresser sa balance des paiements.

Au cours de cette même année le Brésil a atteint une somme record d'emprunts et de financements extérieurs : 15,5 milliards de dollars. Ceux-ci, ajoutés aux 2,3 milliards d'investissements directs et 1,2 milliards de dollars de capitaux à court terme ont donné un résultat légèrement supérieur au nécessaire pour équilibrer la balance des paiements. Le résultat fût étonnant : un excédent de 600 millions de dollars...grâce au recours aux financements extérieurs.

Comme nous pouvons le constater, il était pratiquement impossible d'avoir recours à la richesse et à la monnaie nationales. Celles-ci étaient déjà compromises et destinées à solder une partie des intérêts de la dette extérieure croissante qui, toute seule, représente, en 1980, 70% des

(9) Cf. Thierry MALINIAK - "Bilan Economique et Social 1984", LE MONDE Dossiers et Documents, Paris, janvier 1985.

exportations. Cependant, d'autres facteurs ont favorisé le recours à des prêts extérieurs ; viennent s'y ajouter : les taux d'inflation croissants (10) ; l'industrialisation basée sur l'exportation de matières premières (faible valeur ajoutée) ; la dépendance économique par rapport à l'importation de nombreux produits.

Où trouver les capitaux pour couvrir la brèche provoquée par les déficits de la balance des paiements, par le manque de devises, par la pénurie d'épargne et monnaie nationales ? C'est une question à laquelle nous allons essayer de répondre à la lumière des stratégies proposées par les gouvernements brésiliens entre 1976 et 1983.

SECTION 2 : LA STRATEGIE PROPOSEE : LE RECOURS AU FINANCEMENT EXTERIEUR

Avant d'étudier les réponses choisies par le gouvernement pour faire face à la crise instaurée, il est nécessaire de faire un bref rappel de la stratégie de développement adoptée lors des années qui précèdent la période d'étude que nous avons choisie.

Au début des années 80, la politique économique du Brésil se concentrait essentiellement sur la recherche des solutions à trois problèmes conjoncturels majeurs : le redressement de la balance des paiements, la maîtrise de l'inflation et la réduction de la consommation d'énergie. Le premier problème, précédemment évoqué dictait en quelque sorte la stratégie à suivre pour le gouvernement brésilien.

(10) Pour la première fois dans l'histoire du Brésil, le rythme de l'inflation a atteint les trois chiffres, ayant été de 109% entre octobre 1979 et octobre 1980, soit le taux le plus élevé d'Amérique du Sud. Cf. MALINIAK, Thierry, op. cit.

Depuis 1956, le gouvernement brésilien avait adopté une politique nationale qui reposait sur des plans de développement pluri-annuels. Les premiers plans de développement, appelés "Plano de Metas" et "Premier Plan National de Développement" (PND I) se déroulent entre 1956 et 1973. Concernant la politique nationale de transports, ils donnaient la priorité aux transports routiers.

Antérieurs au premier choc pétrolier et à la crise qu'il a déclenché, les plans pluriannuels avaient comme but principal l'accélération du développement économique du Brésil, à travers l'articulation systématique entre la politique industrielle et les investissements publics, c'est-à-dire, le soutien du secteur industriel par les investissements publics. *"On voit ainsi apparaître de puissantes entreprises de travaux publics qui réalisent, à l'aide de financements publics, de très importants travaux de voirie nationale"* (11).

La période comprise entre les années 1973 et 1976 annonce le célèbre "miracle brésilien", où le Brésil connut sa plus forte croissance économique. Dans la première moitié des années 70, les premiers symptômes du premier choc pétrolier se font ressentir. Le Brésil qui est un importateur de pétrole par excellence, commence à sentir les effets de la politique de l'OPEP (12).

Ainsi, à partir de 1974, la stratégie du gouvernement formulée dans le Deuxième Plan National de Développement (1974-1979) donne dorénavant la priorité à l'énergie. La politique des transports vient en soutien. C'est en effet à partir du Deuxième Plan National de Développement que s'est dessiné la stratégie axée sur une politique de réduction de la consommation d'énergie. Le programme énergétique brésilien était considéré comme une nouvelle solution pour redresser la balance des paiements.

(11) Jean-Claude ZIV - "Rôle de la Banque Mondiale dans le financement de la politique des transports urbains au Brésil". Journée Spécialisée "Quelles Politiques de Transport Urbain pour les Pays en Développement", INRETS, Paris, 25 juin 1987.

(12) En 1973, le baril de pétrole coûtait US\$ 3,86 ; en 1979, il passe à US\$ 14,90. En 1986, il atteint la somme de US\$ 36,00. Entre 1979 et 1981 il y a eu une augmentation de 241%. Cf. "Conférence du Ministre des Transports à l'Ecole d'Ingénieurs de l'Université de Minas Gerais", Ministério dos Transportes, Belo Horizonte, 12 juin 1981.

Les autorités brésiliennes croyaient avoir trouvé l'équation pour concilier les intérêts nationaux de croissance économique et la nécessité d'équilibrer ses comptes extérieurs, au moyen d'un vaste programme de restructuration de l'économie nationale, à travers de grands projets de développement. Cependant, vu la situation chaotique des ressources financières, comment financer cette forme de développement ?

Il y avait un certain nombre de programmes qui pouvaient contribuer à l'obtention de financements extérieurs, par le biais d'une participation du capital étranger. De ce fait, la stratégie adoptée par le gouvernement brésilien visait à concilier l'expansion des sources d'énergie renouvelables avec les moyens de conservation d'énergie. Elle cherchait aussi à établir une sélectivité très rigoureuse dans les dépenses publiques et à trouver le maximum d'efficacité dans l'usage des infrastructures existantes.

Dans le secteur des transports, la stratégie adoptée englobe trois directions principales : la priorité aux transports qui demandent une moindre consommation d'énergie ; l'utilisation de la bio-énergie ; la meilleure utilisation des réseaux de transport ferroviaires, dans le but de réduire la consommation de carburant. A partir de ces trois directions, concentrons nos attentions sur le transport urbain. Comment est-il devenu un atout pour la mise en oeuvre de cette stratégie ?

SECTION 3 : LE TRANSPORT URBAIN : UN MOYEN A PART ENTIERE

1 - Le nouveau rôle du transport : réponse à la crise de l'énergie et soutien à l'industrie ferroviaire

Contrairement à l'option retenue dans les années 50 et 60, la politique des transports de la fin des années 70 met en avant la nécessité de développer les infrastructures existantes. Depuis le Deuxième Plan National de Développement, la politique de transport basée sur le développement du transport routier était déjà considérée comme révolue. Il fallait donc trouver d'autres formules "miraculeuses" permettant un développement du secteur des transports d'une part et constituant une solution à la crise conjoncturelle de l'économie brésilienne, d'autre part.

Le "Programme de Transports Alternatifs pour l'Economie des Carburants" préconisait les actions suivantes : l'achèvement des métros de Rio de Janeiro, commencés au début des années 70 ; l'amélioration d'un certain nombre de réseaux de voies navigables dans le Sud, le Nord et le Nord-Est du Brésil ; l'expansion de quelques réseaux de trolleybus existants ; l'augmentation du parc d'autobus urbains ; enfin, l'implantation du Système des Trains Métropolitains dans sept villes brésiliennes.

Le secteur du transport ferroviaire urbain de personnes faisait partie du "Programme de Transports Alternatifs pour l'Economie de Carburants". Ce programme, élaboré en août 1979, donnait la priorité à la rénovation du transport ferroviaire de marchandises, ainsi qu'au transport ferroviaire urbain de personnes.

En ce qui concerne l'existant en matière de transport urbain, si un certain nombre de villes brésiliennes possédaient déjà des lignes de train de banlieue, ces chemins de fer sont devenus le pivot de la stratégie de développement des transports en commun dans les grandes villes brésiliennes et sont, de ce fait, devenus prioritaires.

La spécificité de la réponse à la crise en termes de transport réside dans le fait qu'il s'agissait du seul programme capable de répondre aux objectifs du gouvernement. Le Programme des Trains Métropolitains, lancé par le Ministère des Transports en 1979, conciliait en effet les intérêts du gouvernement brésilien et ceux d'un certain nombre d'investisseurs étrangers et nationaux.

A cette même époque, une politique incitative est appliquée au secteur privé, privilégiant les fabricants de matériel ferroviaire, les consultants et les entreprises de travaux publics. Le gouvernement espérait ainsi développer l'industrie brésilienne de matériel ferroviaire. En effet, c'est à partir de 1974 que le secteur de matériel ferroviaire urbain devient prospère au Brésil, grâce à la participation de constructeurs étrangers. Ceux-ci étaient tenus par le gouvernement brésilien de s'allier auprès des constructeurs nationaux. La décision du gouvernement avait comme support une organisation corporatiste active, l' "Association Brésilienne d'Industrie Ferroviaire" (ABIFER).

2 - Le profil du Programme des Trains Métropolitains

Le Programme des Trains Métropolitains a été lancé, suite à un effort du Ministère des Transports pour répondre aux besoins économiques du pays et à la nécessité d'améliorer les réseaux de train de banlieue de sept villes brésiliennes: Rio de Janeiro, Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador et Fortaleza, choisies pour accueillir ce programme sectoriel dans la politique nationale.

Le critère de choix reposait sur la préexistence de lignes de train de banlieue dans ces villes. Ces trains, qui avaient une mauvaise image de marque auprès des usagers, utilisaient le diesel comme carburant. Ils se prêtaient parfaitement aux ambitions de la politique énergétique et industrielle du gouvernement pour deux raisons : on pouvait à la fois améliorer les infrastructures existantes et répondre aux priorités de la politique énergétique.

Comme une réponse aux objectifs du "Programme de Transports Alternatifs pour l'Economie de Carburant", le Programme des Trains Métropolitains avait pour objectif de revitaliser les réseaux ferrés de banlieue qui avaient, jusqu'alors, une mauvaise image de marque, liée à la vétusté du matériel roulant, les fréquences faibles, les retards très courants. L'originalité de ce programme était dans l'utilisation de tout ou partie des infrastructures déjà existantes. En effet, dans les sept villes choisies, il y avait déjà une esquisse de réseau ferré de banlieue (13).

Parmi les sept villes brésiliennes choisies pour accueillir le Programme des Trains Métropolitains, nous avons retenu trois villes-témoins pour procéder à notre analyse de la mise en oeuvre de ce programme : Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre. Ce choix est dû au fait que ces trois villes ont fait l'objet de négociations importantes au niveau du financement de ce programme et chaque projet se présente sous une forme différente. La disparité entre les processus de décision de chacun de ces projets de train métropolitain a attiré toute notre attention.

Les trois projets de train métropolitain étudiés ici ont été décidés et implantés au début des années 80. Le processus de décision s'est étalé entre 1976 et 1983. Les inaugurations successives des systèmes ont eu lieu entre 1981 et 1986. Ces systèmes ont été financés par des prêts extérieurs. *"Les trois projets représentent en tout des investissements de l'ordre de 1,3 milliard de dollars, dont 63% environ proviennent de financements extérieurs. Ces investissements permettront d'exécuter un programme d'environ 80 Km de train de banlieue"* (14).

(13) Dans les villes de Rio de Janeiro et Sao Paulo, le réseau de banlieue existant était le plus important en ce qui concerne la taille et le nombre de déplacements assurés. Les autres villes, surtout celles situées dans le Nord-Est (Recife, Salvador et Fortaleza) possédaient aussi des lignes de train de banlieue, mais celles-ci ne pouvaient pas être considérées comme importantes du point de vue de la taille et du nombre de déplacements (entre 1% et 2% des déplacements quotidiens).

(14) Cf. Jorge Guilherme FRANCISCONI - "Technologie et Coûts des Transports Urbains dans les Pays en Voie de Développement", in Transports Collectifs Urbains et Régionaux dans les Pays en Voie de Développement, Compte Rendu de la Rencontre de Recherche, Institut de Recherche des Transports, Unesco, 27, 28 et 29 septembre 1983, p.305.

3 - Les villes-témoins : Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre

Pour mieux connaître les villes étudiées, il faut repérer leurs caractéristiques principales, ainsi que la situation des transports urbains de passagers dans chacune d'entre elles.

Du point de vue administratif et démographique, les villes de Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre sont respectivement trois capitales importantes du Nord-Est, Sud-Est et Sud du Brésil (voir carte 1). Leur population est de l'ordre de 3 millions d'habitants. Toutes les trois constituent des Régions Métropolitaines (15).

(15) Les Régions Métropolitaines sont les "zones relatives à des communes qui, indépendamment de leur lieu administratif vont intégrer une même communauté socio-économique". Dans ces régions se trouvent les principales communes qui jouent un rôle prépondérant pour le développement économique du Brésil. Elles furent institutionnalisées à travers la Loi Complémentaire n 14, du 08 juin 1973, qui établissait les Régions Métropolitaines de Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém et Fortaleza et, plus tard (Loi Complémentaire n 20, du 1er juillet 1974), celle de Rio de Janeiro.

CARTE 1 - LE BRESIL, SES ETATS FEDERES ET LEUR CAPITALE



Source : TAIEB et BARROS, op.cit., p.10.

Passons maintenant à la description succincte des régions métropolitaines. Nous avons voulu regrouper les principales caractéristiques de chaque ville et l'évolution de l'urbanisation au cours des années. Les tendances à l'expansion urbaine sont aussi évoquées (16).

(16) La présentation simplifiée de ces villes tient à notre souci de ne pas alourdir le texte. Notre effort de synthèse est donc tout à fait justifié.

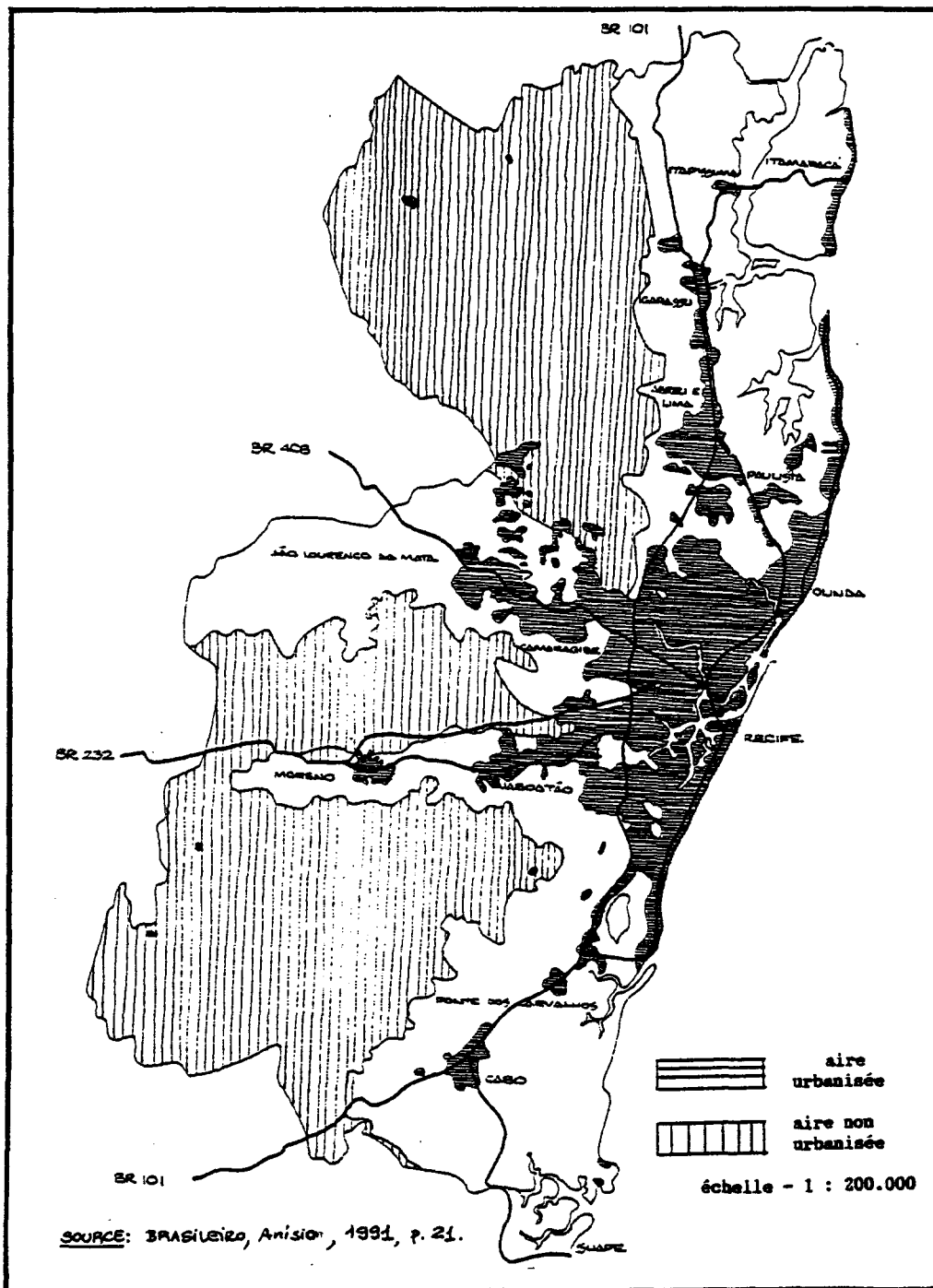
a) La Région Métropolitaine de Recife

Population : 2,7 millions d'habitants en 1985

Nombre de communes : 12

Taux de croissance démographique annuelle : 3,7%

CARTE 2 - LA REGION METROPOLITAINE DE RECIFE (1987)



La Région Métropolitaine de Recife est située dans la partie Est de l'Etat de Pernambuco (17). Recife, capitale de cet Etat, en est le pôle principal, concentrant les commerces, les services, les activités urbaines en général. Cela lui confère un rôle économique très important dans l'ensemble de la Région Métropolitaine, voir même dans l'Etat de Pernambuco.

Pendant une longue période, l'évolution urbaine de la Région Métropolitaine de Recife a accusé une concentration de l'activité commerciale au centre-ville de Recife. Mais il y avait en même temps une forte croissance de la périphérie (18). La concentration des commerces et des services le long des principaux axes de liaison entre le centre-ville de Recife et les autres communes contribue à l'équilibre des fonctions urbaines, répartissant les activités économiques dans un espace urbain plus étendu.

On voit effectivement que la tendance à l'expansion urbaine de la Région Métropolitaine de Recife suit deux directions : l'axe Ouest-commune de Jaboatao et, le long de la route nationale BR-101, jusqu'à la commune du Cabo (voir carte 2). Dans les années 70, la croissance s'est accélérée dans les communes de Jaboatao et Sao Lourenço da Mata (19).

Malgré les efforts de planification urbaine, Recife, la capitale, est encore aujourd'hui un pôle central d'attraction et attire la plupart des emplois de la Région Métropolitaine. Cela provoque une concentration urbaine non négligeable et des déplacements quotidiens des communes périphériques vers le centre-ville de Recife. Le système de transports de la Région Métropolitaine de Recife assure 2.300.000 déplacements journaliers, entre la périphérie et le centre-ville.

(17) "Le Brésil est une République Fédérale, constituée sous le Régime Représentatif, par l'union indissoluble des Etats, du District Fédéral et des Territoires ". In : Constituição da Republica Federativa do Brasil. Emenda Constitucional n 1 du 17/9/69, p. 11. Au Brésil, chaque Etat a une capitale.

(18) La périphérie comprend les 11 autres communes qui composent la Région Métropolitaine de Recife.

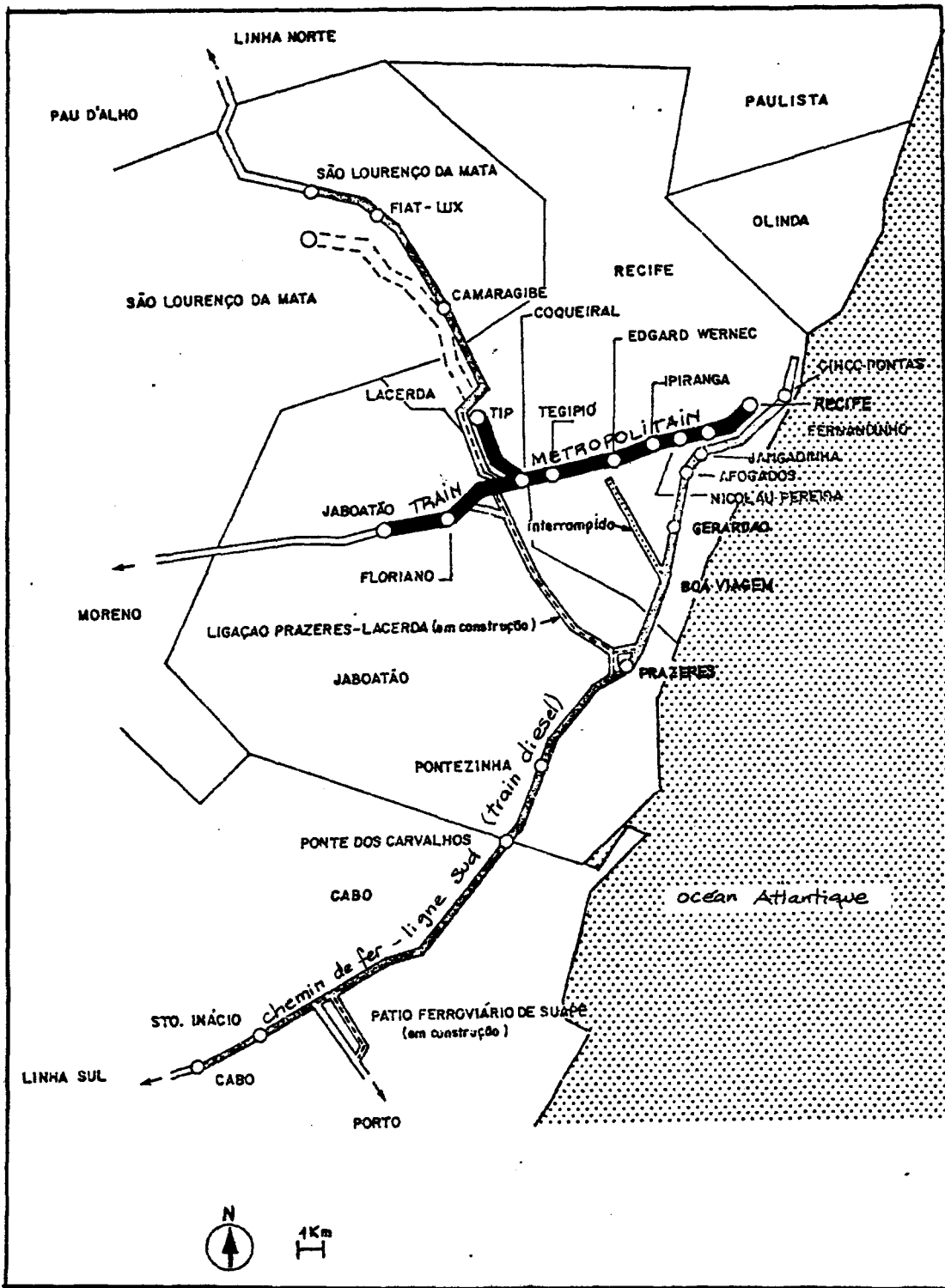
(19) Taux de croissance annuelle de 6,8% et 9,9% respectivement.

Le Système de Transports Publics de Passagers (STPP) a plusieurs composantes : le réseau d'autobus, les trains de banlieue et, depuis 1985, le train métropolitain, les taxis et les lignes de trolleybus. Les autobus assurent 60% des déplacements, la voiture particulière 34%, les taxis 3%, le trolleybus et les trains de banlieue (hors train métropolitain) seulement 1%.

En moyenne, 2/3 de la population emprunte l'autobus pour ses déplacements quotidiens, les autres modes étant marginaux. La part infime des transports ferroviaires tient à une mauvaise qualité de service : vétusté du matériel, faibles fréquences (deux voyages par jour en général), manque de sécurité.

C'est au sein de ces réseaux de transport en commun que le train métropolitain vient s'insérer (cf. carte 3).

CARTE 3 - LE TRAIN METROPOLITAIN DE RECIFE



Une des caractéristiques majeures du train métropolitain de Recife est son effet structurant sur l'urbanisation. A l'origine, selon les études réalisées sur la zone traversée par le train métropolitain, il s'agissait en effet d'une occupation du sol désordonnée. A proximité du centre-ville de Recife, plus précisément la station "Joana Bezerra", on voit la présence du phénomène de "favellisation". Dans la "Favela du Coque", la majorité des habitants utilise le train métropolitain pour leurs déplacements au centre-ville. Il faut signaler que la population active de cette "favela" se caractérise par des emplois précaires ou saisonniers, concentrés au centre-ville.

Si on poursuit l'itinéraire du train métropolitain en direction de ses terminus, on traversera des zones d'habitation et de petits commerces (épiciers, boulangers...), qui sont caractérisées par la précarité, l'insalubrité et la pauvreté. A la station "Afogados", nous trouvons un centre secondaire de commerces et services.

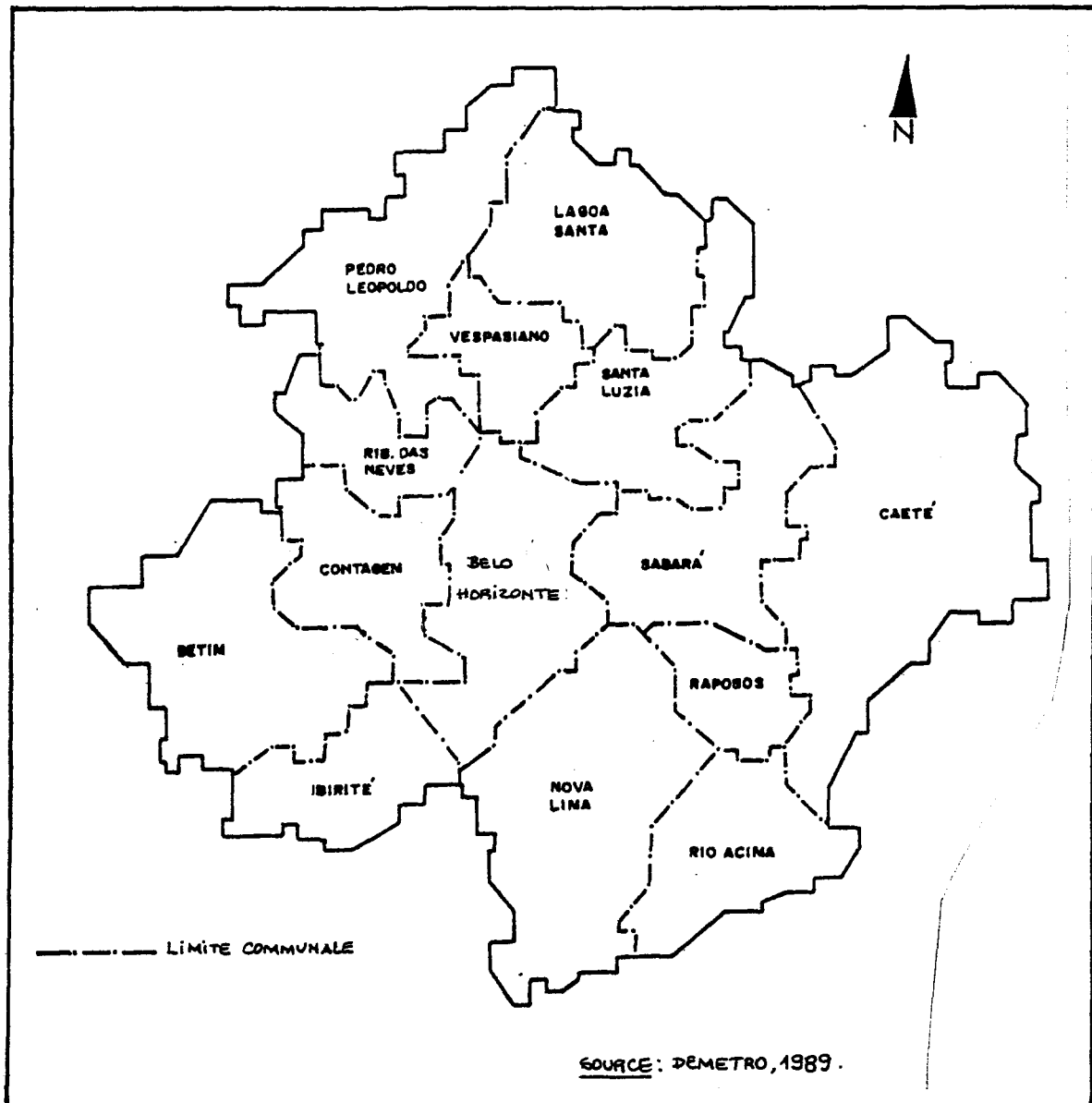
Aux deux terminus de la ligne, les stations "Jaboatao" et "Rodoviaria", l'espace urbain est beaucoup plus consolidé. La station "Jaboatao" est située dans une des communes de la Région Métropolitaine de Recife qui a le taux de croissance démographique annuelle le plus élevé. Elle contribue, effectivement, au renforcement d'un deuxième centre urbain. La station "Rodoviaria" est située à l'intérieur de la nouvelle gare routière de la Région Métropolitaine, qui accueille la plupart des cars interurbains. Ces deux pôles extrêmes du train métropolitain constituent un atout pour son bon fonctionnement en terme de demande.

Le train métropolitain de Recife est en service depuis mars 1985. Il a commencé avec seulement sept stations (premier tronçon, de Recife à Werneck). Actuellement toutes les stations sont en service et leur fonctionnement assure le transport d'environ 100.000 passagers par jour (20).

(20) L'évolution de la demande du train métropolitain de Recife figure dans l'annexe 7.

b) La Région Métropolitaine de Belo HorizontePopulation : 3,2 millions d'habitants en 1985Nombre de communes : 14Taux de croissance démographique annuelle : 4,2%

CARTE 4 - LA REGION METROPOLITAINE DE BELO HORIZONTE



Avec ses 3,2 millions d'habitants repartis sur 14 communes, la Région Métropolitaine de Belo Horizonte est la troisième agglomération du Brésil.

Belo Horizonte, capitale de l'Etat de Minas Gerais, demeure le pôle d'attraction principal. Cependant, d'autres communes de la Région Métropolitaine de Belo Horizonte constituent des centres d'activités importants.

Le centre-ville de Belo Horizonte est le centre traditionnel administratif et de services de la Région Métropolitaine. Cidade Industrial, à l'Ouest, est un pôle industriel important qui attire la population active des zones du Sud et du Nord. Betim, encore plus à l'Ouest, est un pôle tertiaire et industriel, habité par des classes moyennes, qui fonctionne de manière autonome. Aujourd'hui, les zones du Nord se développent le plus.

Contrairement aux prévisions du "Plan de Développement Urbain" (21), le développement urbain se dirige vers le Nord et non vers l'Ouest de la Région Métropolitaine. Cette erreur de prévision devient lourde de conséquences, compte tenu du choix du tracé du train métropolitain qui, lui, suit l'axe Est-Ouest.

Dans le système de transports collectifs de la Région Métropolitaine de Belo Horizonte, les autobus assurent 94% des déplacements, le reste se partage entre les taxis (1.800.000 voyages par mois) et le train métropolitain. Ce dernier transporte actuellement 600.000 passagers par mois (environ 40.000 passagers par jour, en moyenne), chiffre bien inférieur aux prévisions de 400.000 passagers par jour.

A Belo Horizonte, le train métropolitain peut être considéré comme un réseau ferroviaire intégré au système existant. Le système ferroviaire qui dessert la Région Métropolitaine de Belo Horizonte est composé de lignes de transport de marchandises, de trains de banlieue et de lignes de trains interurbains (liaisons entre Belo Horizonte et d'autres villes de l'Etat de Minas Gerais, dépassant les limites de la Région Métropolitaine).

(21) Ce plan a été élaboré en 1976 par le PLAMBEL, organisme responsable de la planification urbaine de la Région Métropolitaine de Belo Horizonte.

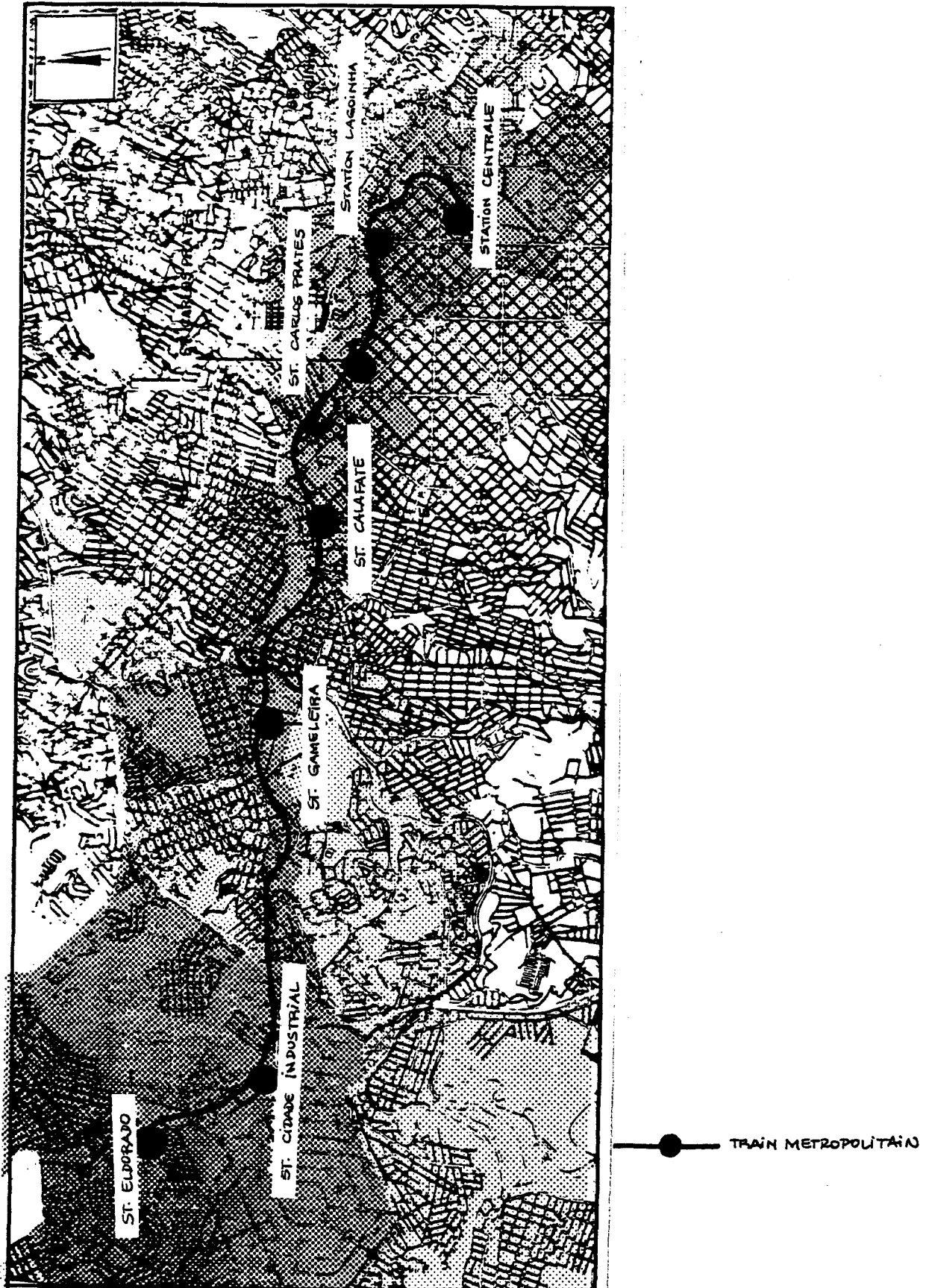
L'activité du transport de marchandises dans ce complexe ferroviaire est élevée, car les activités économiques locales sont centrées essentiellement sur les industries sidérurgiques (22).

Le transport ferroviaire de banlieue assure seulement 1% des déplacements et reste marginal, comme pour la Région Métropolitaine de Recife.

Le tracé choisi pour le train métropolitain est identique à celui du transport ferroviaire de marchandises. La ligne de train métropolitain étant parallèle à la voie marchandises. De ce fait, on est arrivé à une solution financièrement et économiquement intégrée (cf. carte 5).

(22) Dans l'Etat de Minas Gerais est concentrée la plupart des industries sidérurgiques du Brésil, dans l'endroit nommé "Triângulo Mineiro". Cet Etat est aussi doté d'un bassin minier important.

CARTE 5 - LE TRAIN METROPOLITAIN DE BELO HORIZONTE



SOURCE: METROBEL, 1985.

Le train métropolitain de Belo Horizonte traverse une zone résidentielle de revenus moyens, ainsi que des centres d'activités industrielle (station "Cidade Industrial"), commerciale et d'éducation.

Les deux premières stations, "Central" et "Lagoinha" se situent dans le centre-ville de Belo Horizonte. La station "Lagoinha" est située, comme pour Recife, dans la gare routière de cars interurbains, assurant les liaisons entre la ville de Belo Horizonte et les autres villes de l'Etat de Minas Gerais et du Brésil.

Le train métropolitain de Belo Horizonte est en service depuis décembre 1986. En août 1989, il assurait 55.000 déplacements par jour (23).

(23) L'évolution de la demande du train métropolitain de Belo Horizonte est illustrée par l'annexe 7.

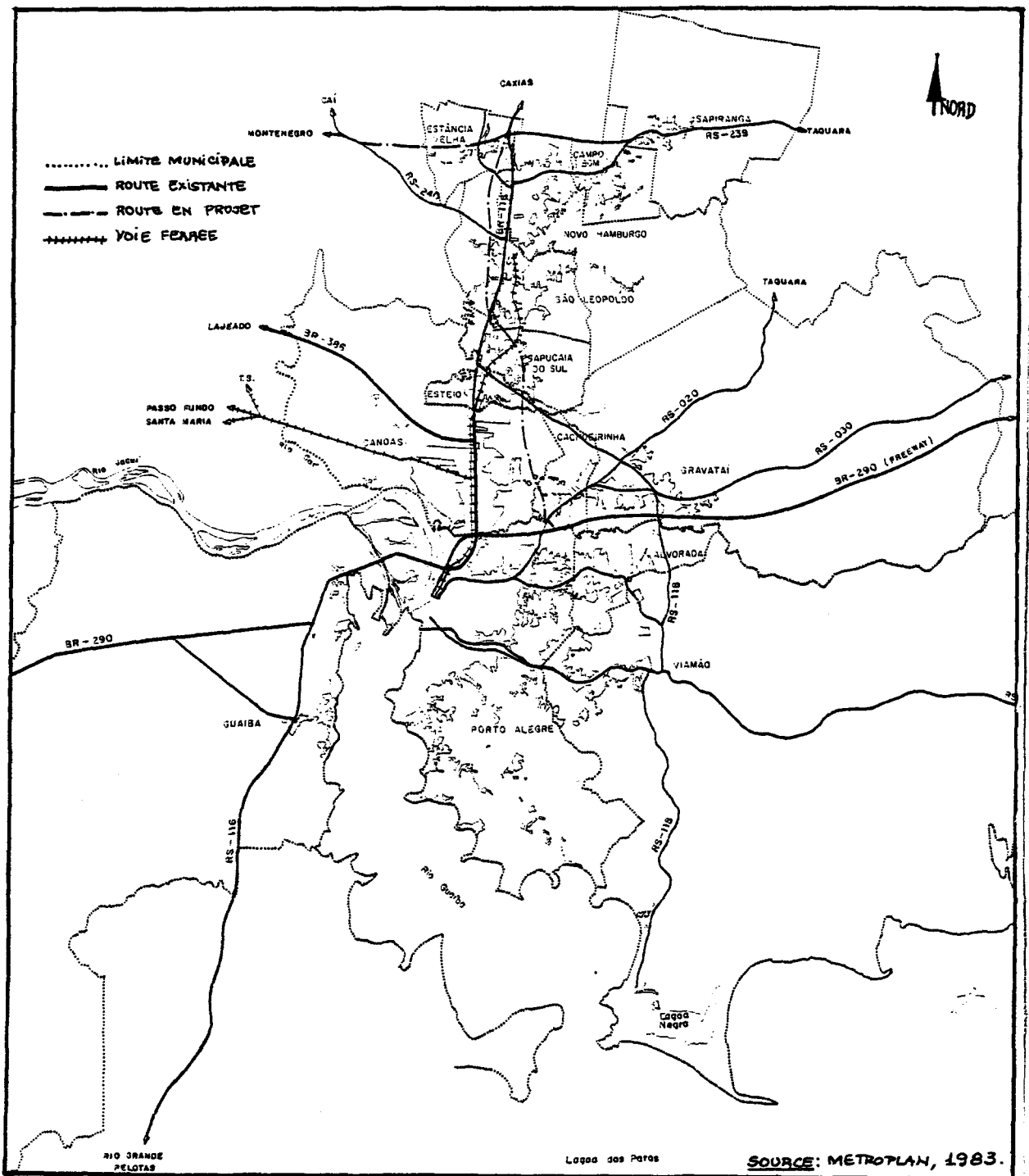
c) La Région Métropolitaine de Porto Alegre

Population : 2,7 millions d'habitants en 1985

Nombre de communes : 14

Taux de croissance démographique annuelle : 3,1%

CARTE 6 - LA REGION METROPOLITAINE DE PORTO ALEGRE



La Région Métropolitaine de Porto Alegre (RMPA) est le plus grand pôle de développement de l'Etat de Rio Grande do Sul. Parmi les Régions Métropolitaines, c'est elle qui se situe le plus au Sud du Brésil. Avec ses 14 communes, elle forme une agglomération de 2,7 millions d'habitants.

En 1970, la population de la RMPA, avec 1,6 millions d'habitants était quatre fois plus nombreuse qu'en 1940. Cette croissance est due à des flux migratoires importants. Bien que la ville centre de Porto Alegre demeure la commune la plus importante sur les plans démographique, économique et politique, son poids démographique dans la RMPA diminue depuis plusieurs décennies, avec 48% de la population totale en 1970 contre 32% en 1985.

La RMPA forme un ensemble homogène du point de vue géographique, voire même économique. Elle concentre d'importantes activités économiques de l'Etat de Rio Grande do Sul, dont le port de Porto Alegre. Malgré cette homogénéité, on peut distinguer deux grandes unités urbaines: une située dans la moitié Sud de la RMPA est constituée par les communes de Porto Alegre, Canoas, Esteio, Alvorada, Cachoeirinha, Viamao, Gravatai et Guaiba. Celles-ci sont directement liées à Porto Alegre. Une deuxième unité comprend les communes situées à l'extrême Nord de la RMPA : Sao Leopoldo, Novo Hamburgo, Estância Velha, Campo Bom et Sarapiranga. Reste la commune de Sapucaia do Sul, située entre ces deux unités et plus directement liée à Porto Alegre.

L'axe Nord-Sud était en plein développement dans le début des années 70, tandis que l'axe Est-Ouest (entre le centre-ville et la ville de Alvarado) a atteint son plein développement au début des années 80. Déjà en 1973, avec l'élaboration du "Plan de Développement Intégré" (24), les tendances de développement étaient prévues et c'était l'axe Est-Ouest qui devait être créé. Aujourd'hui, l'axe Nord-Sud est celui qui se développe le moins.

Porto Alegre, en raison de ses fonctions urbaines au sein de la Région Métropolitaine, peut être qualifiée de ville tertiaire supérieure. L'existence de commerces et services dans le centre-ville de Porto Alegre témoigne de

(24) Plan urbain élaboré par la METROPLAN, organisme de planification urbaine de la Région Métropolitaine de Porto Alegre.

cette situation. En effet, le centre-ville de Porto Alegre attire la plupart des emplois dans les commerces et services de la Région Métropolitaine.

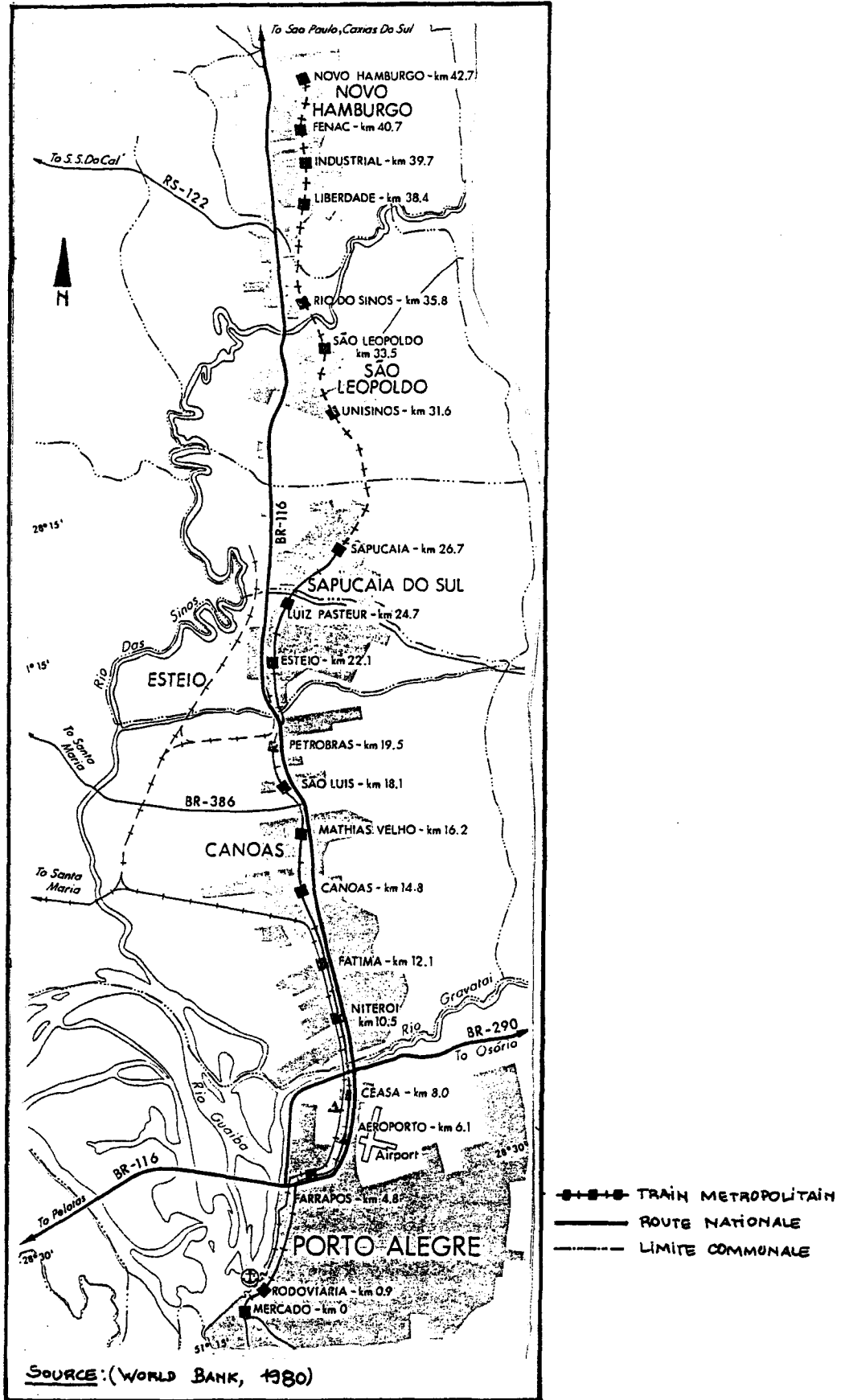
Parmi les autres communes environnantes, Canoas peut être considérée comme un deuxième pôle de commerces et de services, ayant une vie pratiquement autonome par rapport à la ville-centre. Novo Hamburgo est un centre industriel important et qui attire la plupart des emplois des communes de Sao Leopoldo et Sapucaia.

Le système de transports collectifs de la RMPA est largement dominé par les autobus, qui assurent 67% des déplacements. Les minibus assurent 55% des déplacements quotidiens. Les deux comprennent des lignes inter-municipales qui traversent la Région Métropolitaine, et des lignes municipales qui desservent chaque localité.

En mars 1985, la première tranche du train métropolitain était mis en service, long de 26,7 Km, entre le centre de Porto Alegre et la ville de Sapucaia. Cette ligne utilise en quasi totalité l'ancienne ligne de chemin de fer de banlieue (25). Le deuxième tronçon prolonge cette même ligne jusqu'à Novo Hamburgo, totalisant 42,06 Km d'extension (cf. carte 7).

(25) Dans la zone centrale de Porto Alegre, les infrastructures ont été créées dans une extension de 2,3 Km.

CARTE 7 - LE TRAIN METROPOLITAIN DE PORTO ALEGRE



Le train métropolitain de Porto Alegre englobe la partie Nord de la RMPA et traverse les communes de Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, Sao Leopoldo et Novo Hamburgo. Avec ces 14 stations, il dessert des zones fortement urbanisées.

La ligne de train métropolitain est parallèle à la route nationale BR-116, où circule la plupart des autobus intermunicipaux. Des efforts de liaison entre ce réseau de surface et le train métropolitain ont été entrepris dans le sens d'une intégration modale. Actuellement, Le train métropolitain transporte environ 100.000 passagers par jour, contre 143.000 prévus en 1985.

CHAPITRE 2 : INSTITUTIONS ET ACTEURS DE LA DECISION

Jusqu'à présent nous avons développé le contexte macro-économique de la décision. Cette décision peut être même qualifiée de "macro-décision" (1) puisqu'elle englobe des aspects qui dépassent le cadre local de chaque ville-témoin. Nous avons donc présenté l'univers de cette "macro-décision", sans en évoquer les participants.

Ce chapitre aborde trois points principaux. Les institutions liées au transports urbain et participant à la décision, la structure du financement des transports urbains et, enfin, la stratégie de l'Entreprise Brésilienne des Transports Urbains à l'égard de la décision.

Ainsi, après la compréhension de l'environnement de la décision concernant les trains métropolitains, les prochaines sections ont pour but de construire son cadre institutionnel et ses acteurs (2).

(1) "Macro-décision" dans le sens développé par BANCAL dans son ouvrage. La "macro-décision" n'a pas seulement pour objectif d'élaborer un plan particulier nouveau pour influencer sur les données de la situation (...). Elle vise à l'élaboration d'un plan général, destiné à modifier, en sa faveur, l'ensemble des données techno-physiques, techno-économiques et même socio-personnelles". Cf. BANCAL, Jean - "L'Economie des Sociologues", Collection Sociologie d'Aujourd'hui, Paris, PUF, 1974, p. 94.

(2) Acteur est celui (individu ou groupe) qui participe à une action et qui à des intérêts communs pour cette action. Cf. BERNOUX, Philippe - "La Sociologie des Organisations", Collection Points, Paris, Editions du seuil, 1985, p154.

**SECTION 1 : LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE ET FINANCIERE DES
TRANSPORTS URBAINS AU BRESIL**

1 - Les institutions responsables du transport urbain : une structure lourde

La décision concernant les trains métropolitains se place en dehors même de l'univers des transports urbains. Les "promoteurs" de cette décision sont moins liés à la politique des transports qu'à une politique économique qui se sert du transport pour faire prévaloir ses propres intérêts.

Jusqu'en 1975, le transport urbain ne faisait pas partie des préoccupations majeures du gouvernement brésilien. Les compétences en matière de transport urbain étaient du ressort de chaque municipalité. Il y avait une sorte de "décentralisation" des compétences.

En 1975 seulement, le gouvernement brésilien a pris des mesures de structuration institutionnelle du transport urbain. Ces mesures se sont traduites par la création de l'Entreprise Brésilienne des Transports Urbains (EBTU) (3) . Depuis, l'organisation institutionnelle des transports urbains se concrétise et se caractérise par une extrême concentration des compétences au niveau fédéral.

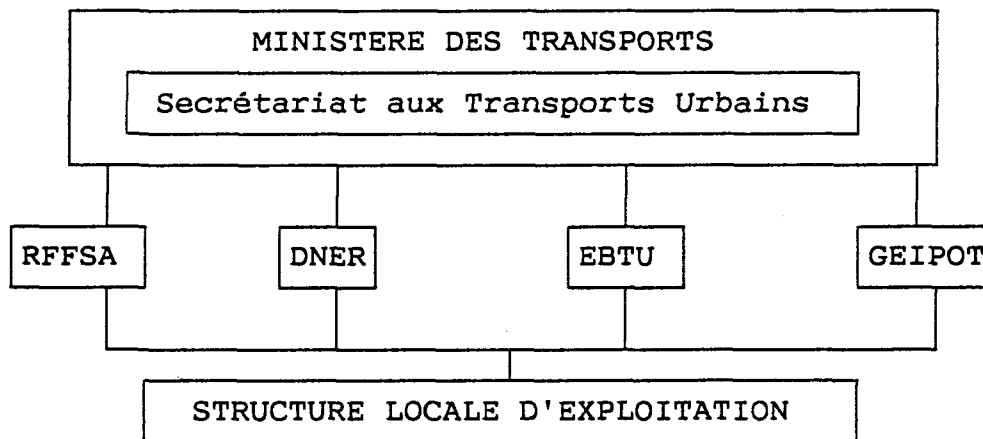
Parallèlement à l'EBTU, un Système National de Transports Urbains (SNTU) a également été créé. Celui-ci peut être défini d'une part par un ensemble de règlements et de normes de fonctionnement des transports collectifs, d'autre part par un ensemble d'organismes publics et privés qui participent à la politique des transports urbains, soit au niveau de chaque région métropolitaine, soit au niveau de chaque commune. Ce

(3) Créée par la loi n 6261 du 1^{er} novembre 1975.

SNTU a deux objectifs prioritaires : la desserte des villes par un service de transports urbains de passagers qui soit capable de répondre aux besoins de chaque population ; l'organisation et la coordination des services de transport collectif, à un niveau capable d'en assurer l'efficacité et la fiabilité dans chaque ville.

Le SNTU se situe à deux niveaux, national et local. Le schéma 2 permet de mieux comprendre cette organisation institutionnelle.

SCHEMA 2 - LE SYSTEME INSTITUTIONNEL DES TRANSPORTS URBAINS EN 1975



Au niveau national, l'organisation institutionnelle des transports urbains nous amène à éclaircir le rôle d'un certain nombre d'organismes. Ces rôles peuvent être classés en quatre catégories d'actions : 1) la coordination et la stratégie ; 2) l'exécution et l'assistance ; 3) la planification (organismes techniques, d'exécution d'études) ; et 4) l'exploitation et la gestion des systèmes de transports.

Si nous reprenons notre grille d'analyse, les trois premières catégories comprennent uniquement des institutions au niveau national, à savoir :

- Le Ministère des Transports (MT), qui délibère sur la politique nationale des transports et doit choisir les stratégies de développement de ce secteur ;

- Le Secrétariat aux Transports Urbains du Ministère des Transports (STU/MT), qui coordonne les organismes qui constituent le Système National de Transports Urbains (SNTU) et élabore la politique nationale de transports urbains ainsi que les normes du SNTU ;
- Le Département National des Routes (DNER), qui exécute la politique nationale de transport routier. Il détient la concession du transport de marchandises et de passagers entre les Etats brésiliens.
- L'Entreprise Brésilienne des Transports Urbains (EBTU) , qui exécute la politique nationale des transports urbains, avec pour fonctions de base : l'assistance financière, technique et organisationnelle du système de transports urbains au niveau national, le contrôle des projets d'investissement en matière de transport urbain, la divulgation d'informations en matière de politique de transports urbains, le conseil auprès des régions métropolitaines, ainsi qu'auprès d'autres villes brésiliennes.

Un seul organisme au niveau national est chargé de la planification.

- L'Entreprise Brésilienne de Planification des Transports (GEIPOT) élabore des projets techniques en matière de transport urbain au niveau de chaque ville et développe des études et des recherches opérationnelles et d'infrastructure de transport. Elle est un organisme d'appui technique à la politique des transports urbains rattaché au Ministère des Transports.

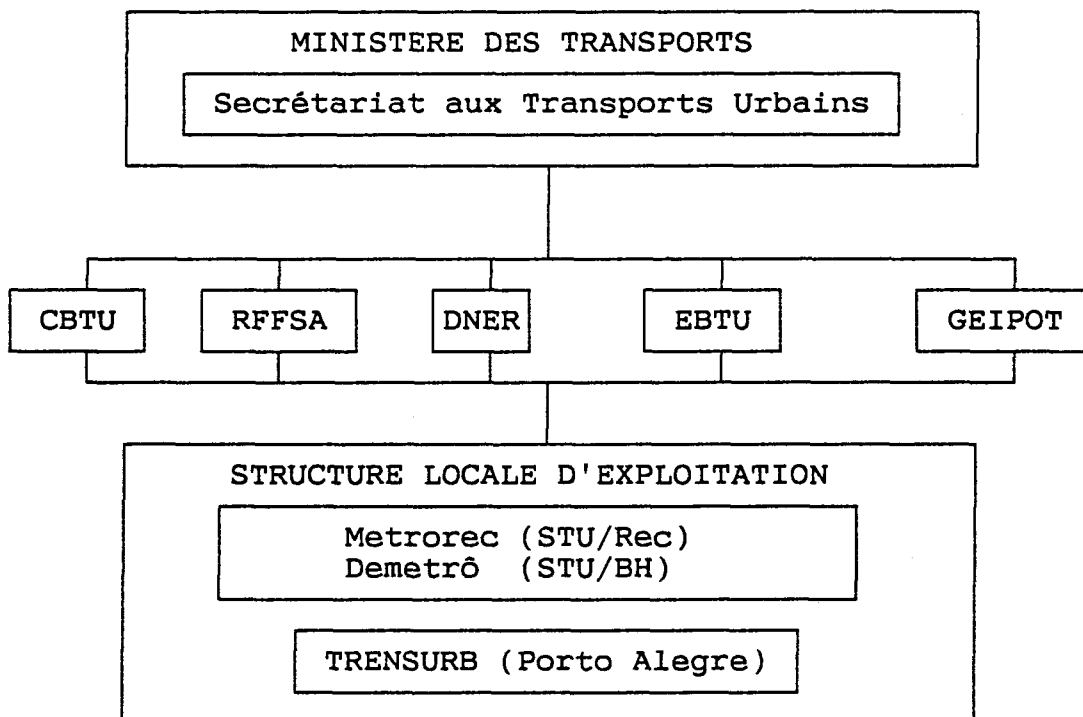
L'exploitation des systèmes de transports intervient au niveau des agglomérations. Pour le transport ferroviaire urbain de passagers, il existe deux exploitants directement attachés au Ministère des Transports :

- La "Rede Ferroviaria Federal Sociedade Anônima" (RFFSA), qui détient toutes les emprises ferroviaires de banlieue dans les agglomérations brésiliennes et exploite tous les réseaux ferroviaires de marchandises du territoire national, ainsi que certains réseaux ferrés de banlieue. Elle a cédé une partie de ces emprises pour la construction des trains métropolitains ;

- La Compagnie Brésilienne des Trains Urbains (CBTU), créée en 1985 (4) pour gérer une partie des réseaux ferrés de banlieue et notamment les trains métropolitains. Cet organisme, attaché également au Ministère des Transports a absorbé tout le personnel de l'ancienne ENGEFER, entreprise de travaux publics, avec une grande partie de son personnel formé à l'Ecole Militaire d'Ingénieurs, spécialisée dans la construction de chemins de fer de marchandises.

La création de la CBTU a alourdi davantage le cadre institutionnel des transports urbains. La nouvelle organisation s'est accompagnée de la création des "Secrétariats aux Trains Urbains", au niveau de chaque agglomération (cf. schéma 3).

SCHEMA 3 - LE SYSTEME INSTITUTIONNEL DES TRANSPORTS URBAINS DEPUIS 1985



(4) Créée par le Décret n 89.396 du 22/02/84.

Après la mise en service des trains métropolitains de Recife et Belo Horizonte, des Secrétariats aux Trains Urbains au niveau de chaque Région Métropolitaine ont été créés. Le résultat pour Recife et Belo Horizonte a été la création, dans un premier temps, de consortiums responsables de la mise en place des trains et de leur future exploitation. C'est ainsi qu'au début de l'implantation des deux systèmes on assiste pour Recife, à la constitution du METROREC et, pour Belo Horizonte, du DEMETRO. Ces deux institutions réunissaient des représentants de divers organismes responsables des transports urbains au niveau national et local. Depuis la création de la CBTU, en 1985, elles sont devenues des Secrétariats aux Trains Urbains, responsables de l'exploitation des systèmes de train métropolitain et rattachés à la CBTU. Elles exécutent la politique d'entreprise dictée par cette dernière.

A Porto Alegre le cadre est différent. Lors de l'implantation du projet, une des exigences de l'organisme financier, la Banque Mondiale était la création d'un organisme complètement autonome pour l'exploitation du système. La TRENSURB a été créée dans cette perspective.

D'autres institutions viennent se greffer sur ce cadre déjà chargé. Elles détiennent les fonctions de planification et d'exploitation de l'ensemble de modes de transports autres que le train métropolitain. Leur rôle est détaillé dans le tableau 2.

**TABLEAU 2 - REPARTITION DES COMPETENCES EN MATIERE DE
TRANSPORTS URBAINS AU NIVEAU DES REGIONS METROPOLITAINES DE
RECIFE, BELO HORIZONTE ET PORTO ALEGRE**

Région Métropolitaine	Institution	Fonction	Périmètre d'intervention
Recife 2,4 millions d'habitants	Entreprise Métropolitaine de Transports Urbains (EMTU)	Planifie et gère les T.U.	RMR
	Compagnie des Transports Urbains (CTU)	Exploite le système trolleybus	commune de Recife
	STU/Rec Metrorec	Exploite le Train Métropolit.	RMR
Belo Horizonte 3,2 millions d'habitants	TRANSMETRO	Planifie, gère et concède le T.U.	RMBH
	STU/BH Demetrô	Exploite le Train Métropolit.	RMBH
Porto Alegre 2,7 millions d'habitants	Secrétariat Local aux Transports	Planifie et gère les T.U.	commune de Porto Alegre
	Département Autonôme des Routes(DAER)	Concède quelques lignes de bus	RMPA
	METROPLAN	Planifie et gère les T.U.	RMPA
	TRENSURB	Exploite le Train Métropolit.	RMPA

Comme on peut le constater, le cadre institutionnel de la décision n'est pas des moins complexes. Cela se complique encore plus au niveau de chaque Région Métropolitaine. Ici, on constate l'existence de plusieurs organismes qui dépendent en majorité du niveau fédéral.

Cette panoplie d'institutions pose la question même du partage des compétences au sein de chaque agglomération. La décision d'implantation des trains métropolitains n'avait peut-être pas prévu ces nombreuses et néfastes conséquences. C'est ce qu'on va voir pour le cas spécifique de l'Entreprise Brésilienne des Transports Urbains (EBTU) et d'autres intervenants.

2 - Rappel sur le financement des transports urbains au Brésil

La bonne compréhension de l'ensemble de l'environnement de la décision ne peut se faire sans un rappel du financement des transports urbains au Brésil. Dans le but de compléter notre approche, nous citerons brièvement les principaux points à ce sujet.

En ce qui concerne le secteur transport urbain de personnes, la participation des fonds nationaux est croissante dans le début des années 70. Trois impôts directs participaient au financement du secteur des transports urbains:

- L'Impôt Unique sur les Lubrifiants et Carburants Liquides et Gazeux - IULCLG, qui constituait la principale source financière du secteur et l'Aditionnel de l'IULCLG, prélevé dans les mêmes conditions que l'IULCLG et correspondant à 12% de sa valeur.
- La Taxe Routière Unique - TRU, appliquée à tous modes de transports motorisés et l'Aditionnel de la TRU, correspondant au prélèvement de 0,5% de la valeur vénale des voitures particulières. La TRU est remplacé, en 1985, par l'IPVA.
- L'Impôt sur les Services de Transport Routier, Intercommunal et entre les Etats Fédérés de Personnes et de Marchandises - ISTR ; devenu, en 1985, l'Impôt sur les Services de Transports - IST.

Le tableau 3 résume leurs principales caractéristiques.

TABLEAU 3 - IMPOTS DIRECTS AFFECTES AU FINANCEMENT DES TRANSPORTS AU BRESIL

Impôts et Taxes	Affectation	Répartition en pourcent		
		Etat	Et. fédérés	Communes
IULCLG	-Construction, conservation et amélioration des routes. -Développement des transports urbains.	40	40	20
Aditio. IULCLG	-Fond de Développement des Transports Urbains	40	40	20
TRU	-Programme Spécial de Voies Express-PROGRES. -Fond de Développement des Transports Urbains -Programme de Mobilisation d'Énergie.	55	30	15
Aditio. TRU	-Fond de Développement des Transports Urbains	55	30	15
IST	-Programmes de transport routier.	30	50	20

Source : AFONSO, José Roberto - "Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968/88", 1989.

Il est opportun de faire quelques observations à propos de ces impôts et taxes.

L'application de l'Additionnel de l'IULCLG est liée à la fonction "développement urbain". Les unités fédératives (états fédérés, District Fédéral, territoires et communes) sont obligés à destiner 75% de cet impôt à des dépenses en transports urbains. Dans le cas des Régions Métropolitaines au moins 50% du prélèvement de cet impôt est destiné à des programmes d'intérêt métropolitain.

Deux périodes marquent l'importance de la TRU : les années 1972 et 1979. En 1972, 17,1% du prélèvement de la TRU est destiné au "Programme Spécial de Voies Express - PROGRES" (5). Ce programme comprend la planification, la construction, l'amélioration et l'implantation de voies express urbaines, de carrefours urbains et de périphériques.

En 1975, la TRU participe au "Fond de Développement des Transports Urbains" à raison de 14%. En 1979, 26% sont destinés au "Programme de Mobilisation d'Energie".

A partir de 1980, la TRU peut être utilisée librement par ses bénéficiaires (6). Des 55% affectés à l'Etat, 40,5% ont une affectation à préciser, 8,5% sont affectés au "Département National des Routes - DNER" et 6% sont affectés à l'EBTU.

Outre ces impôts directs et taxes, il y avait aussi la contribution des péages, des transferts du Trésor National, ainsi que des opérations de crédit interne et extérieur.

Les impôts indirects affectés au transport urbain se présentent plus sous la forme de "fonds". C'est ainsi que nous avons : le Fond de Participation des Etats Fédérés - FPE, le Fond de Participation des Communes - FPM et le Fond Spécial - FE. La participation de ces fonds au financement du transport urbain se fait donc indirectement, à travers l'affectation des ressources aux programmes de développement urbain. Ils sont constitués par une partie du prélèvement de l'Impôt sur les Revenus et l'Impôt sur les Produits Industrialisés (7).

La base financière du transport urbain est donc très diversifiée. Elle est nourrie pas la création surtout des taxes et impôts spéciaux. C'est dans les années 70 que cette base financière nationale est la plus solide, car les ressources affectées sont appuyées par des fonds spécialement créés pour le transport urbain.

A partir des années 80, la base financière se fragilise. Ceci va atteindre directement la bonne continuation des programmes prioritaires dits de développement urbain, dont le transport urbain et les projets directement liés au Programme de Mobilisation d'Energie. Cette période marque le recours croissant aux prêts extérieurs. Elle correspond aussi à un

(5) Créé par le Décret 71273/72.

(6) Décret-Loi 1886/81.

(7) En 1985, 14% pour le Fond de Participation des Etats Fédérés, 16% destinés au Fond de Participation des Communes et 2% pour le Fond Spécial.

travail conjoint entre les techniciens brésiliens de l'EBTU et les techniciens de la Banque Mondiale. La base financière nationale du transport urbain commence à donner ses premiers signes d'épuisement. Le recours à l'endettement extérieur est quasiment inévitable.

Avec la rareté des ressources nationales, le destin de certains projets va être très douteux. Le cas des trains métropolitains exprime bien cette nouvelle phase du financement des transports urbains.

SECTION 2 : LES TRAINS METROPOLITAINS ET LA STRATEGIE DE L'EBTU

Avant de passer aux explications d'une situation concrète, il est important de préciser ce que nous entendons ici par "stratégie". Nous reprenons la définition de LEARNED et alli, selon laquelle la stratégie est "*le tissu des missions, finalités ou objectifs et des principales politiques et plans pour aboutir à ces objectifs*" (8). De ce fait, nous atteignons le troisième volet de notre analyse : la mise en évidence de la participation concrète des promoteurs de la décision des trains métropolitains dans ce processus. Pour ce faire, nous avons choisi un seul des acteurs ayant participé à cette décision et qui y portait un intérêt tout particulier, vu sa situation dans le contexte institutionnel du transport urbains au Brésil : l'Entreprise Brésilienne des Transports Urbains (EBTU).

L'existence des projets des trains métropolitains marque une période d'extrême importance dans les transports urbains au Brésil. Le président de l'EBTU à l'époque (en 1980) soutenait fortement ces projets, dans une optique de réorganisation institutionnelle des organismes chargés du transport urbain dans les Régions Métropolitaines.

(8) LEARNED et alli - "Business Policy, Text and Cases", Richard D. IRWIN, Homewood, III. 1976, p.15, cité par GHERTMAN, Michel - "La Prise de Décision", Paris, PUF, 1981, p.40.

Il s'agissait de créer, à travers l'implantation des trains métropolitains, des nouvelles institutions qui auraient pour but de coordonner tous les modes de transport urbain. En effet, le cadre institutionnel était "saturé", le nombre élevé d'institutions en place rendait difficile une véritable coordination et concertation entre les organismes chargés du transport urbain.

Le train métropolitain est un système de transport structurant et sa mise en place était une occasion de centralisation des décisions relatives au transport urbain, dans un nouveau cadre institutionnel.

Une autre raison de l'intérêt de l'EBTU pour ces projets était l'opportunité qu'ils lui donnaient de mieux se placer dans le scénario des transports urbains au Brésil. En effet, l'EBTU, comme la plupart des institutions au niveau fédéral, se trouvait fragilisée par la situation économique. Le seul moyen pour sa relance économique était les projets des trains métropolitains. Or, ceux-ci s'ajustaient parfaitement aux objectifs du gouvernement en matière de politique économique.

A partir des projets des trains métropolitains, l'EBTU avait une stratégie bien définie, comme l'explique son ancien président :

"Dans notre stratégie (...) nous allons décentraliser, par la création de "holdings métropolitains". Ceux-ci, avec les trains métropolitains en tant qu'axes lourds structurants auraient été les centres de planification et de "know-how" de toutes les régions métropolitaines(...). On croyait pouvoir créer à l'époque un système national décentralisé où l'EBTU passerait les responsabilités des trains métropolitains aux états fédérés et en assurerait uniquement l'appui technique" (9).

Le transport urbain est toujours considéré comme un moyen, comme une solution aux problèmes de chaque institution. Les projets des trains métropolitains étaient qualifiés, par l'EBTU, de "projets à tiroir". Ils existaient déjà et attendaient tout juste le moment de se réaliser. Le moment venu, l'EBTU sort le grand jeu.

Les trains métropolitains peuvent être considérés comme le début d'une nouvelle vague dans la politique de transports urbains prônée par l'EBTU. A ce propos, M. Francisconi ajoute:

(9) Interview avec Guilherme Francisconi, à Brasília, le 04/8/88.

"L'EBTU avait une stratégie à long terme, elle sortait du micro-investissement et allait vers un essai de macro-investissement et une politique de décentralisation" (10).

Les projets des trains métropolitains impliquaient non seulement les organismes concernés par le transport urbain, mais aussi et surtout ceux qui pouvaient en tirer profit. Ce sont ces autres acteurs du processus de décision que nous allons aborder maintenant.

(10) Interview, op. cit.

CHAPITRE 3 : LE JEU DES DECIDEURS, LES ENJEUX DE LA DECISION

Avec la réelle possibilité de relance du transport ferroviaire, à travers la réactivation des infrastructures de transport ferroviaire de banlieue, la situation d'un certain nombre d'acteurs va être complètement bouleversée. Comme nous l'avons vu pour l'EBTU, d'autres acteurs directement ou indirectement impliqués dans le processus de décision des trains métropolitains vont apparaître sur la scène nationale.

Les concepts de jeu et d'enjeu sont extrêmement importants. Le "jeu" est pris ici dans le sens d'un ensemble de situations qui implique un succès où un échec de la part des participants au processus de décision. La notion d'enjeu renvoie à *"la valeur que chacun attribue à une action ; ce qu'il peut gagner ou perdre au-delà des objectifs de l'action"* (1).

Ce chapitre est centré sur les acteurs du processus de décision des trains métropolitains. Il met l'accent sur leurs fonctions dans ce processus et met en évidence leurs intérêts et le jeu de leurs alliances.

(1) Cf. BERNOUX, *op.cit.*, p.154.

**SECTION 1 : LA PLACE DES ACTEURS DANS LE PROCESSUS DE
DECISION : DES ROLES MOUVANTS.**

Nous allons procéder au "démontage" des mécanismes en jeu. L'identification de la fonction de chaque acteur concerné par la politique des transports urbains a été déjà mise en lumière auparavant. Cependant, nous n'avons pas cité les acteurs qui ont participé activement aux différents stades de la décision. Ces derniers ont une particularité commune : ils sont tous directement impliqués dans cette décision et vont tout faire pour en profiter au maximum, en fonction de leurs objectifs.

La décision concernant les trains métropolitains ressort d'une opportunité duale. L'opportunité d'améliorer la situation économique du Brésil et l'occasion donnée aux promoteurs de cette décision de participer à un projet de grande taille et d'importance nationale. Les participants à cette décision ne vont pas mesurer leurs efforts pour apparaître sur la scène nationale et pour tirer profit de cette politique de transport urbain.

L'analyse de ce que représente l'action ou le jeu dépend du système d'objectifs de chaque acteur. Ces objectifs vont dépendre de leur propre fonction sur la scène nationale. Le projet des trains métropolitains va inciter ces acteurs à participer activement au processus de décision.

1 - Les promoteurs de la décision : des acteurs au-delà du système institutionnel des transports urbains

Avant de passer au repérage des acteurs de la décision des trains métropolitains, il est opportun de préciser ce que sont les "institutions-acteurs". Nous avons voulu créer ce terme pour aller au-delà du concept d'institution, qui "consiste à l'ensemble des formes ou structures établi par la loi" (2). L'institution-acteur est l'institution qui joue un rôle précis et déterminant dans le processus de décision.

Tout grand projet de transport urbain, tel que l'implantation d'une infrastructure lourde peut mobiliser de nombreux acteurs concernés par le secteur transport. Les équipes locales qui vont accueillir le projet peuvent être, en ce sens, de véritables "promoteurs" de la décision.

La décision des trains métropolitains échappe à cette situation et sa particularité est l'absence totale des acteurs locaux dans le processus. Confrontés à la décision, ils ont eu une attitude passive, de par leur faible pouvoir financier et institutionnel.

On peut dire que la nature des promoteurs de la décision des trains métropolitains résulte des caractéristiques mêmes de l'environnement décisionnel. Comme nous l'avons vu plus haut, la situation économique du Brésil, dans la période 1976-83 n'était pas des meilleures (3). Le processus de décision des trains métropolitains se situe dans cette période de pénurie de devises, où le gouvernement brésilien est amené à prendre une série de mesures pour surmonter ces difficultés.

Comme le signalent M. CADAVAL et E. FAGNANI :

"On assiste, à cette période, à une centralisation et à un contrôle du processus de décision de la politique de transports collectifs dans les instances responsables des politiques énergétique, monétaire et de change" (4).

(2) Cf. Dictionnaire Petit Robert.

(3) Cf. première partie, chapitre I.

(4) Cf. CADAVAL, Mauricio ; FAGNANI, Eduardo - "A Política Federal de Transporte Coletivo nos Anos 80", Revue ANTP n 42, Année 10, décembre 1988, p.44.

Trois domaines constituent l'environnement décisionnel des trains métropolitains : la politique économique, la politique énergétique et la politique des transports urbains. Chaque domaine regroupe des "institutions-acteurs" du processus de décision.

Les trois domaines d'intervention du processus de décision des trains métropolitains regroupent trois buts : trouver des solutions à la crise économique de la fin des années 70, trouver une issue au deuxième choc pétrolier, et enfin, améliorer le système de transport collectif urbain, par le biais de la revitalisation de quelques réseaux ferrés de banlieue.

Deux ministères-clef contrôlent et choisissent la stratégie en la matière de politique économique : le Ministère des Finances et le Ministère au Plan. Le premier comme institution de contrôle et de surveillance de la situation économique ; le deuxième comme le cerveau de la stratégie en matière de planification économique, élaborant les plans pluri-annuels de développement. Tous les deux sont strictement liés et travaillent main dans la main.

Le Secrétariat au Plan de la Présidence de la République (SEPLAN), responsable des décisions stratégiques au niveau de l'économie nationale, a le dernier mot. Ces trois instances sont directement impliquées dans la politique monétaire et de change. Elles sont l'instrument de mise en oeuvre des priorités économiques du gouvernement brésilien.

La politique énergétique relève du Ministère de l'Energie. Il est responsable du "Programme de Transports Alternatifs pour l'Economie de Carburants", lancé en 1979 (5). Ce ministère aura une participation en tant qu'incitateur de cette politique, en occupant une place importante dans le processus de décision concernant les trains métropolitains.

Le lancement du "Programme de Transports Alternatifs pour l'Economie de Carburants" va entraîner la participation d'autres secteurs de l'économie brésilienne dans ce processus. Nous ferons référence ici au secteur industriel, qui voyait une chance de relance dans le marché ferroviaire.

(5) Cf. première partie, chapitre I, section 3.

L'industrie de matériel ferroviaire traversait une période de récession, après l'achèvement d'une tranche des travaux de construction des métros de Rio de Janeiro et Sao Paulo, commencés au début des années 70. Les difficultés du secteur sont exprimées par un des représentants des industries, qui explique :

"Une partie des commandes pour les trains métropolitains apparaît dans une période de déclin du volume des commandes. Celles qui étaient en cours de livraison atteignaient leur fin et les trains métropolitains entrent en scène au moment où l'industrie ferroviaire se "refroidissait". Mais elle était dans l'espoir de se réactiver, avec les commandes des trains métropolitains" (6).

Il faut souligner que le développement technologique était une des priorités de la politique économique du gouvernement GEISEL (de 1974 à 1979). A cette époque, l'industrie de matériel ferroviaire était déjà constituée et attendait l'occasion de participer plus activement à la politique économique. Cette attente n'a pas été longue, car le gouvernement GEISEL prêchait pour la création d'un parc industriel autonome de matériel ferroviaire, favorisant les entreprises nationales.

Avec le programme des trains métropolitains, ces entreprises avaient enfin l'opportunité de participer plus activement à la politique économique, ainsi que de se lancer plus solidement sur le marché national.

Les institutions-acteurs de la politique de transport viennent se greffer à cette union, entre les priorités économiques et la politique énergétique. Elles sont le moyen de la mise en oeuvre du programme des trains métropolitains.

Dans le processus de décision concernant les trains métropolitains, le cadre institutionnel de la politique de transports urbains est inchangé. Sa particularité est d'être moins lié à la politique de transports urbains "en théorie" (7) qu'aux spécificités du programme des trains métropolitains.

(6) Interview d'un directeur de la COBRASMA, responsable des commandes du train métropolitain de Belo Horizonte, à Osasco, le 18/9/89.

(7) Par là, nous entendons la structure institutionnelle formelle de la politique des transports urbains, avec les institutions déjà évoquées, les règles de fonctionnement du système institutionnel et les fonctions des institutions, déterminées par la politique des transports au niveau national.

Ce sont les acteurs situés au-delà du système institutionnel qui ont déclenché le processus de décision. Ils y ont joué un rôle moteur, de "locomotive", dans le sens évoqué par GHERTMAN (8). Dans ce sens, et après avoir passé en revue les diverses institutions-acteurs du processus de décision des trains métropolitains, qui ne sont pas, dans leur fonction intrinsèque, directement liées au transport urbain, analysons maintenant les rôles joués par ces institutions-acteurs dans ce processus.

2 - Les institutions-acteurs : des rôles adaptés au processus de décision

Il est important de mettre en évidence les institutions-acteurs qui ont effectivement participé au processus de décision des trains métropolitains, et, par conséquent, à la politique économique et énergétique du gouvernement brésilien.

La notion d'ensemble "environnement-système d'acteurs" nous amène à faire la différence entre la "fonction" et le "rôle" des institutions-acteurs. La "fonction" est liée à l'aspect institutionnel formel, c'est-à-dire, la place de l'institution-acteur dans la politique économique, énergétique ou des transports. Le "rôle" est plutôt lié à la place occupée par l'institution-acteur dans le processus de décision.

Les institutions-acteurs prédéterminées essentiellement par l'environnement économique, issues d'une situation de crise et participant au processus de décision concernant les trains métropolitains peuvent être représentées par le tableau 4.

(8) On observe, d'un côté, une proposition émanant d'un individu ou d'un groupe qui, en la formulant, engage sa réputation et appelle une réponse d'un autre décideur. Nous nommerons ce premier moment du modèle politique : phase de locomotive. Cf. GHERTMAN, Michel, op. cit., p.15.

TABLEAU 4 -INSTITUTIONS-ACTEURS DU PROCESSUS DE DECISION DES TRAINS METROPOLITAINS

INSTITUTION ACTEUR	FONCTION INSTITUTIONNELLE	ROLE DANS LE PROCESSUS DE DECISION
Ministère des Finances	Planification, contrôle et exécution de la politique économique	Incite la relance des grands programmes d'investissements, susceptibles d'attirer le capital étranger.
Ministère au Plan Secrétariat au Plan (SEPLAN)	Planification et exécution de la stratégie de développement économique. Elaboration des plans pluriannuels de développement.	Choisit la stratégie de développement appuyée sur le recours à l'épargne extérieure et permet ainsi la relance des grands projets de transport.
Ministère de l'Energie	Délibération de la politique d'énergie, lancement de programmes, surveillance et contrôle du prix des carburants.	Avec le lancement, en 1979, du Programme de Mobilisation d'Energie permet le démarrage du Programme des Trains Métropolitains.
Ministère des Transports	Délibération de la politique nationale des transports et choix des stratégies dans le secteur.	Responsable du montage du Programme des Trains Métropolitains, le GEIPOT, son bureau technique, élabore les avant-projets à sa demande.

On constate que les fonctions et les rôles-clefs du processus de décision sont entre les mains des institutions situées au sommet du gouvernement brésilien.

Les quatre ministères évoqués : Finances, Plan, Energie et Transports sont effectivement à la tête du processus de décision des trains métropolitains. Cependant, leurs rôles sont d'une importance décroissante.

Le Ministère des Finances déclenche le processus de décision, à travers l'incitation d'une politique de recours à l'épargne extérieure, engendrée par la situation économique du pays. Le Ministère au Plan assure son rôle d'appui à cette décision stratégique du Ministère des Finances. Ces deux

ministères peuvent être classés d'"initiateurs", "incitateurs" du processus de décision des trains métropolitains. Les Ministères de l'Energie et des Transports servent à mettre en oeuvre la stratégie des deux ministères précédents. Ils jouent le rôle de "metteur en scène" de la décision.

Le "quarté" représenté par les Ministères des Finances, au Plan, d'Energie et des Transports nous conduit à introduire l'idée de formation "interministérielle" de la décision et du sens du "flux décisionnel", qui va du haut vers le bas.

Les institutions-acteurs situées au sommet du gouvernement et assurant la fonction de choix et de délibération des politiques entraînent l'apparition d'autres institutions-acteurs. Celles-ci vont prendre le relais du processus de décision et seront importantes dans la phase de mise en oeuvre de la décision des trains métropolitains (9).

Les nouvelles institutions-acteurs assureront la continuité du processus de décision en question. Nous pensons ici à quatre autres institutions-acteurs figurant sur le tableau analysé, à savoir : l'Entreprise Brésilienne de Planification des Transports (GEIPOT), l'Entreprise Brésilienne des Transports Urbains (EBTU), la "Rede Ferroviaria Federal" (RFFSA) et enfin, la Compagnie Brésilienne des Trains Urbains (CBTU).

Le tableau 5 regroupe les institutions-acteurs liées à la politique des transports, qui ont participé au processus de décision des trains métropolitains.

(9) Cette phase fera l'objet de la deuxième partie de notre thèse.

TABLEAU 5 - INSTITUTIONS-ACTEURS RESPONSABLES DU TRANSPORT URBAIN AU NIVEAU NATIONAL

INSTITUTION ACTEUR	FONCTION INSTITUTIONNELLE	ROLE DANS LE PROCESSUS DE DECISION
GEIPOT	Elaboration de projets techniques de transport urbain et développement des études en la matière.	Met au point les avant-projets des trains métropolitains.
EBTU	Exécution de la politique nationale de transports urbains.	Négocie les financements pour les projets des trains métropolitains. Gère et contrôle les investissements appliqués à ce programme.
RFFSA	Exploitation des réseaux ferrés de marchandises, ainsi que de quelques réseaux ferrés de banlieue.	Cède ses emprises ferroviaires pour l'implantation des trains métropolitains.
CBTU	Gestion de quelques réseaux ferrés de banlieue, ainsi que des trains métropolitains de Recife et Belo Horizonte	N'apparaît que dans la phase d'implantation des trains métropolitains dans chaque ville.

La GEIPOT se situe dans le processus de décision des trains métropolitains en tant qu'organisme technique du Ministère des Transports. Cette entreprise assure les études techniques en matière de transport urbain et a mis au point les avant-projets des trains métropolitains, à la demande du Ministère des Transports, avec l'appui financier de l'EBTU.

L'EBTU occupe une place importante dans la mise en oeuvre de la décision en question. Elle négociera tous les contrats de financement auprès des banques étrangères. Elle agira en tant qu'exécuteur de la politique des transports urbains et qu'institution par laquelle passent tous les financements appliqués aux trains métropolitains.

L'importance de la participation de l'EBTU au processus de décision des trains métropolitains peut se résumer par le fait que les projets en question permettaient de diriger ses investissements. Comme nous l'avons déjà vu, ces projets ont marqué une période de changement de conduite de l'EBTU. Elle passe des micro-investissements aux macro-investissements et, selon son ancien Président :

"En cette année-là (1980), nous avons complètement changé de stratégie. Au lieu de continuer à faire de petits projets, quand nous avons vu que nous allions mourir, que nous allions perdre le statut que nous avons conquis, nous avons changé de stratégie. Si le chemin choisi par le gouvernement fédéral est celui-ci, nous le rejoignons" (10).

Le changement de conduite de l'EBTU, provoqué par l'opportunité de la mise en oeuvre des trains métropolitains, vient renforcer sa participation dans la politique économique choisie par le gouvernement brésilien.

Selon l'ancien Président de l'EBTU : *"Le rééchelonnement de la dette extérieure, voulu par le Ministre des Finances ; la crise énergétique et les grands projets de transport ; le Ministre des Transports qui voulait des grands projets ; l'existence de trois avants-projets quasiment achevés... Quand nous (EBTU) avons réuni ces facteurs, nous avons réussi à participer à la politique du Ministère des Finances" (11).*

Comme nous pouvons le constater, il ne s'agissait pas seulement d'une participation indirecte, par le biais du transport urbain, à la politique économique du pays, mais en plus, d'un retournement de situation et d'une affirmation dans le scénario national.

La RFFSA assure une participation minime dans le processus de décision des trains métropolitains. Cependant, elle ne veut pas se voir écartée de la politique de relance des transports ferroviaires. Elle joue un rôle à la fois de partisane de ce programme et de refus de toute atteinte à sa politique d'entreprise.

(10) Interview, op.cit.

(11) Interview, idem.

Comme la RFFSA possédait les emprises ferroviaires destinées à l'implantation des trains métropolitains, elle les a cédées pour que les travaux puissent être entamés. Cette attitude peut être considérée comme une manière de se désengager du transport ferroviaire urbain de personnes. En effet, la RFFSA a toujours misé sur le transport ferroviaire de marchandises ; elle en assure même le monopole national.

La décision d'implanter les projets des trains métropolitains venait renforcer son statut, comme le signale un de ces employés :

"La RFFSA s'est toujours consacré au transport de marchandises et elle a toujours laissé de côté le transport de personnes. Ce dernier a toujours été onéreux, pour ne pas dire préoccupant" (12).

La CBTU marque un troisième temps dans le processus de décision, auquel elle n'a pas participé puisqu'elle n'existait pas à l'époque (1976-83). Elle été créée en 1985 pour regrouper les exploitants locaux des trains métropolitains, qui sont désormais sous sa responsabilité.

L'idée de l'EBTU, de créer un monopole du transport urbain, à travers la création des "holdings métropolitains", appuyés par une infrastructure lourde comme le train métropolitain est ironiquement appropriée par la CBTU.

La création de la CBTU relèverait de deux facteurs : de la nécessité de résoudre un problème institutionnel et d'un problème politique. Avant la création de la CBTU, le partage des compétences en matière de transport ferroviaire urbain n'était pas très clair. Il y avait l'EBTU, responsable de l'exécution de la politique des transports urbains au niveau national ; la RFFSA, responsable de l'exploitation des réseaux ferroviaires urbains de personnes dans nos trois villes-témoins (Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre) (13); il y avait également l'ENGEFER, entreprise de travaux publics dans le domaine de la construction des infrastructures ferroviaires. Cette dernière s'occupait de la construction des grandes infrastructures ferroviaires de transport de marchandises.

(12) Interview auprès d'un technicien de la RFFSA et ancien fonctionnaire de la GEIPOT, à Belo Horizonte, le 18/08/88.

(13) Nous ferons référence ici aux réseaux ferroviaires urbains avant les trains métropolitains.

Deux grandes logiques s'opposaient : le transport de personnes et le transport de marchandises. Théoriquement et selon le "Plan National de Circulation" et la loi de création de l'EBTU, c'est cette dernière qui devait assurer les responsabilités du transport urbain de personnes tous modes.

Malgré ces prérogatives officielles, le Ministre des Transports de l'époque (1985) a créé, d'une façon arbitraire, la CBTU. Il s'agit d'un acte non seulement arbitraire, mais aussi voulu. Il semble que la CBTU ait été créée non seulement pour rassembler les exploitants locaux des trains métropolitains, mais aussi au nom des bonnes relations entre le Ministre des Transports et les militaires (14). La CBTU a absorbé tout le personnel de l'ENGEFER.

Avec la création de la CBTU, la culture administrative prônée par l'EBTU, sa stratégie de décentralisation par le biais des trains métropolitains tombent à l'eau. Au moment où le Ministre des Transports opère le transfert des responsabilités du transport ferroviaire urbain de personnes à l'ENGEFER (CBTU), il démonte toute la stratégie de décentralisation et de culture administrative de l'EBTU.

Le problème du nouveau partage des compétences dans le domaine du transport urbain, après l'achèvement du processus de décision concernant les trains métropolitains, fera l'objet de la troisième partie.

SECTION 2 : LES DIFFERENTS ENJEUX DU PROCESSUS DE DECISION

L'intérêt d'une présentation des institutions-acteurs du processus de décision des trains métropolitains est de mettre en évidence les enjeux de chacun dans ce processus. Comme tous les grands projets de transport, les trains métropolitains provoquent l'apparition d'enjeux majeurs et dans plusieurs domaines d'action.

(14) Nous rappelons que le personnel de l'ENGEFER était composé, dans sa majorité, par des ingénieurs issus de l'Ecole Militaire.

Le déclenchement de la décision fait appel à des nombreux enjeux qui seront liés aux objectifs de chaque institution-acteur précédemment cité. Quels sont ces enjeux et en quoi vont-ils expliquer la suite du processus de décision ? C'est l'objet de cette section.

1 - Quel enjeu pour chaque institution-acteur ?

Pour mieux comprendre l'enjeu de la décision concernant les trains métropolitains pour chaque institution-acteur, il est nécessaire de faire le point sur la situation de chacun lors du processus de décision.

Nous avons classé les institutions-acteurs en deux groupes distincts : les institutions-acteurs placées au sommet, c'est-à-dire les ministères ; et les organismes dépendants des instances ministérielles. Chaque groupe a une position institutionnelle bien précise dans le scénario national. L'institution-acteur répond soit à la politique économique, soit, plus précisément, à la politique des transports.

Pendant la période initiale du processus de décision, quand l'implantation des trains métropolitains existait encore en tant qu'idée, les deux groupes d'acteurs se situaient dans une phase d'attente. Cette attente correspond à deux situations : la crise économique qui appelait des solutions à court terme ; la situation du transport urbain ferroviaire de personnes, qui avait besoin d'un nouveau souffle. Cette conjoncture favorable à la prise de décision va provoquer l'apparition d'une série d'enjeux de différents ordres. Nous pouvons les résumer dans le tableau 6.

TABLEAU 6 - LES ENJEUX DU PROCESSUS DE DECISION POUR LES INSTITUTIONS-ACTEURS

INSTITUTION ACTEUR	ORDRE DE L'ENJEU	SPECIFICITE DE L'ENJEU
Ministère des Finances	économique stratégique	Les trains métropolitains peuvent amener du capital étranger, par le biais des financements extérieurs. Ceci permettrait un équilibre possible de la balance des paiements.
Ministère au Plan Secrétariat au Plan (SEPLAN)	économique stratégique	Les trains métropolitains permettent la relance de l'économie nationale et une possible reprise du processus de développement.
Ministère de l'Energie	stratégique	Les trains métropolitains peuvent répondre aux objectifs du Programme de Mobilisation d'Energie, dont l'économie de carburant.
Ministère des Transports	stratégique	Les trains métropolitains peuvent contribuer à l'amélioration des réseaux ferrés de banlieue et, ainsi, changer leur image de marque.

Le processus de décision est très incertain pendant toute sa durée. Les enjeux des institutions-acteurs sont liés à leurs objectifs de départ qui, à leur tour, découlent d'une situation de crise économique.

Nous avons uniquement des enjeux d'ordre économique et stratégique. Ces derniers désignent un changement de conduite de la part de chaque institution-acteur. En outre, la décision est "interministérielle" par excellence, dans le

sens où plusieurs ministères y participent. Elle est donc plus proche d'une conduite "bureaucratique", dans le sens développé par ALBOUY (15).

La conduite bureaucratique dans le processus de décision se caractérise par un fort pouvoir de réglementation. La réglementation du processus de décision est importante et vient du sommet ou d'organes centraux. Le poids des structures situées au sommet y est très important et déterminant.

L'enjeu économique est strictement lié à la recherche des solutions à court terme à la crise économique traversée par le Brésil. L'existence des grands projets de transport, tels que les trains métropolitains, peut attirer des capitaux étrangers, par le biais d'investissements directs, ce qui, pour les ministères, était un atout, voire une solution au déséquilibre de la balance des paiements.

Un enjeu stratégique concerne un changement de direction dans le cursus du processus de développement du pays. Cet enjeu stratégique, placé au niveau des ministères introduit deux éléments importants. Avec l'entrée du capital étranger, il est possible de relancer l'économie nationale, de reprendre ainsi le processus de développement appuyé par l'épargne extérieure ; un deuxième élément concerne surtout le Ministère des Transports et la question de l'économie de la consommation de carburant.

L'enjeu majeur des trains métropolitains, pour le Ministère des Transports était de relancer le transport ferroviaire urbain de personnes, dans le but d'apporter une réponse à la crise énergétique.

Les autres institutions-acteurs liées au processus de décision des trains métropolitains présentent des enjeux qui suivent la logique des événements. La GEIPOT n'a véritablement pas d'enjeu ; organe technique du Ministère des Transports, elle élabore les avants-projets des trains métropolitains et est plutôt portée par les événements. Quand à l'EBTU, elle peut se replacer dans la politique nationale avec l'opportunité d'une participation à des projets qui demandent de grands investissements.

(15) ALBOUY, Marc - "Modèles d'Organisation et Formes de Pouvoir", Revue Economique n 4, juillet 1978.

A la fin du gouvernement GEISEL, en 1979, l'EBTU se trouvait dans une période d'attente. Elle repensait sa stratégie, comme le signale bien un de nos interlocuteurs :

"Si l'EBTU continuait comme une entreprise qui finance des ouvrages d'infrastructure urbaine, elle deviendrait un organe de plus dans le gouvernement, survivant dans la médiocrité nationale" (16).

Cette déclaration résume bien la situation de l'EBTU à la fin des années 70. Avec l'arrivée des trains métropolitains, elle pouvait participer plus activement à la politique nationale. Ses ambitions dépassaient même le cadre de la simple participation à ce processus de décision. Elle envisageait une reprise de pouvoir dans le domaine des transports urbains. Les trains métropolitains auraient pu lui servir à "casser" l'organisation institutionnelle des transports urbains au niveau de chaque ville. Ils auraient permis la création des "transit authorities", c'est-à-dire, une entreprise publique de transport avec monopole sur le périmètre urbain.

La CBTU traduit le rêve de l'EBTU de se transformer en "holding" des trains métropolitains. Cet enjeu est véritable à partir de sa création : elle gère actuellement les réseaux de transport ferroviaire urbain de personnes de Rio de Janeiro, de Recife et Belo Horizonte.

Le seul problème se trouve au niveau de la Région Métropolitaine de Porto Alegre. Il s'agit d'un cas bien particulier et soumis aux règles de la Banque Mondiale. Ici, on constate l'existence de la TRENSURB, société autonome, responsable du train métropolitain.

L'enjeu de la CBTU est d'ordre purement politique. Mais la dimension sociale y est aussi présente : L'ENGEFER, filiale de la RFFSA, exploitante des trains de marchandises entre l'Etat de Minas Gerais et Rio de Janeiro a d'énormes problèmes financiers et doit subir de fortes compressions de personnel. Ses employés sont absorbés par la CBTU.

(16) Interview d'un ancien technicien de l'EBTU, qui a participé activement aux négociations de financement des trains métropolitains, à Rio de Janeiro, le 22/9/89.

Les enjeux de ces quatre dernières institutions-acteurs peuvent être résumés dans le tableau 7.

TABEAU 7 - DIFFERENTS ENJEUX DU PROCESSUS DE DECISION DES TRAINS METROPOLITAINS

INSTITUTION ACTEUR	ORDRE DE L'ENJEU	SPECIFICITE DE L'ENJEU
GEIPOT	pas d'enjeu	Elle a agi comme organisme technique du Ministère des Transports.
EBTU	stratégique	Les trains métropolitains lui donnent l'opportunité de participer à la politique économique et de se lancer dans les grands investissements.
RFFSA	stratégique	Les trains métropolitains lui permettent de se désengager du transport ferroviaire urbain de banlieue, sa volonté apparente depuis longtemps.
CBTU	politique social	Les trains métropolitains permettent sa création et l'intégration des employés de l'ENGEFER dans la CBTU.

Dans le processus de décision des trains métropolitains, chaque institution-acteur garde une possibilité de jeu autonome, qu'elle utilise plus ou moins. L'enjeu est soumis aux contraintes macro-économiques.

L'enjeu de la décision des trains métropolitains est la possibilité qu'ont les institutions-acteurs d'atteindre leurs objectifs de départ. *Les objectifs sont les buts qu'elles se donnent à atteindre (...). L'enjeu est la valeur que ces objectifs ont à leurs yeux, pour des raisons qui les concernent plus personnellement (17).*

2 - Les enjeux industriels : enjeux-moteurs dans le processus de décision ? (18)

En dehors des enjeux macro-économiques, le processus de décision des trains métropolitains fait appel à la participation d'un certain nombre d'acteurs impliqués dans la fabrication de matériel ferroviaire. *Ils font eux-mêmes appel à un nombre limité de pays industriels, dont les offres de financement s'avèrent de plus en plus déterminantes pour emporter la décision (19).*

Ces enjeux concernent deux niveaux : l'international et le national. Le premier n'a pas encore été évoqué, car il apparaît davantage dans la période de mise en oeuvre de la décision. Cependant, il mérite d'être cité puisqu'il a un poids important dans la décision des trains métropolitains. Il regroupe les fabricants de matériel ferroviaire internationaux. Le deuxième niveau, national, concerne de plus près les fabricants nationaux de matériel ferroviaire.

Certains pays en développement constituent un marché potentiel élevé pour la vente de nouvelles technologies de transport. Au Brésil, ceci est confirmé par la participation d'industries étrangères dans la mise en place des projets de métro dans les années 70 et 80. Les trains métropolitains font également partie de cette logique ; des fabricants de matériel ferroviaire français, allemands, anglais et japonais ayant participé à sa mise en oeuvre.

(17) Cf. BERNOUX, op.cit., p. 359.

(18) Les informations obtenues pour la rédaction de ce passage proviennent des articles de la "Revista Ferroviária" et des "Bulletins de l'Association Brésilienne d'Industrie Ferroviaire".

(19) GODARD, Xavier - "Transports Urbains et Pays en Développement", Revue Le Rail n 3, juin 1988.

Quel était l'enjeu des projets des trains métropolitains pour ces entreprises étrangères ? Leur participation à l'implantation des trains métropolitains relevait de deux facteurs : l'élargissement de leur marché vers l'étranger et leur participation aux exportations de leur pays d'origine.

La participation des entreprises étrangères est une condition *sine qua non* à l'obtention des financements accordés par les gouvernements étrangers au Brésil, pour l'implantation des trains métropolitains. Le Brésil est donc un marché potentiel en matière de transport ferroviaire urbain, avec l'opportunité donnée par les trains métropolitains.

Il convient de souligner ici la conjugaison parfaite d'intérêts entre les entreprises étrangères et le gouvernement brésilien. Les premières ont l'opportunité de vendre leur matériel, d'élargir leur marché ; le gouvernement brésilien a non seulement les crédits en monnaie étrangère, mais aussi l'occasion de profiter du savoir-faire de ces entreprises et de permettre la continuation du processus de transfert de technologie ferroviaire. Ce processus a été entamé lors de l'implantation des métros de Rio de Janeiro et Sao Paulo, au début des années 70.

Les fabricants nationaux de matériel ferroviaire espéraient profiter largement de la décision concernant les trains métropolitains. Comme nous l'avons déjà vu, la politique du gouvernement GEISEL visait la création d'un parc autonome de matériel ferroviaire. L'arrivée des projets des trains métropolitains a renforcé cette politique industrielle. Cependant il ne faut pas croire que la décision d'implanter ces systèmes nouveaux est responsable de la relance de l'industrie brésilienne de matériel ferroviaire. Celle-ci est déjà bien développée au début des années 70. A cette époque-là, le parc industriel ferroviaire brésilien était constitué de plus de 40 entreprises. Leur production regroupait toutes sortes d'équipements ferroviaires, de la voiture aux systèmes de télécommunications et des pièces détachées.

Le tableau 8 résume les fabricants de matériel ferroviaire brésiliens :

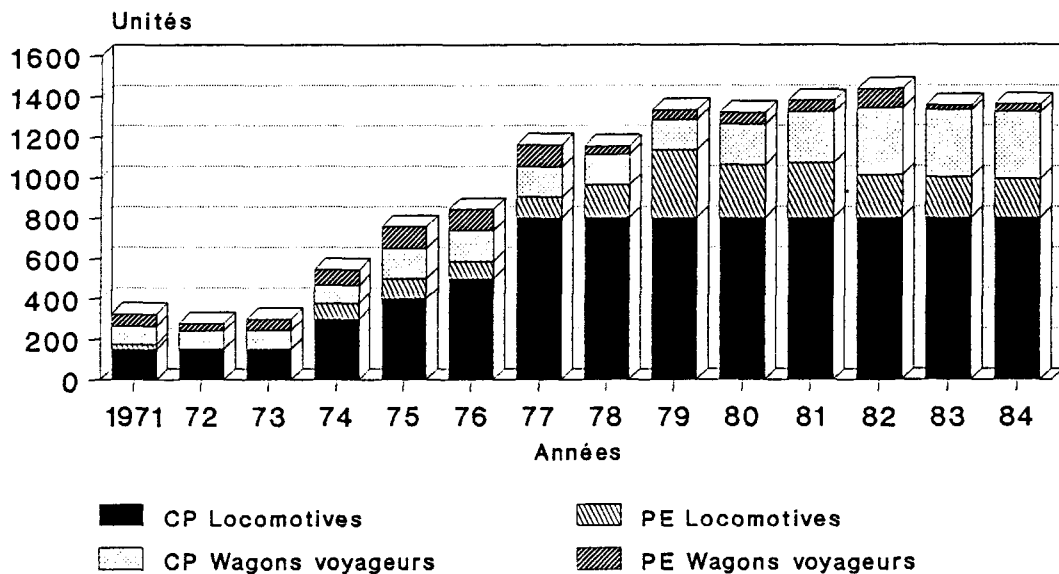
TABLEAU 8 - FABRICANTS DE MATERIEL FERROVIAIRE AU BRESIL

INDUSTRIES	MATERIEL FABRIQUE	
	WAGONS VOYAGEURS ET MARCHANDISES	LOCOMOTIVES
COBRASMA	oui	non
MAFERSA	oui	non
FNV-Véhicules et Equipements	oui	non
Compagnie Com- merce et Cons- tructions	oui	non
Compagnie In- dustrielle SANTA MATILDE	oui	non
General Electric du Brésil	non	oui
Equipements VILLARES	non	oui
EMAQ Ingénierie de Machines	non	oui

Source : ABIFER SIMEFRE, Revista Ferroviaria, Ano 45, n° 10, 1984.

La capacité de production et la production effective de ces industries figurent dans le graphique 3.

GRAPHIQUE 3 - CAPACITE DE PRODUCTION ET PRODUCTION EFFECTIVE DES FABRICANTS DE MATERIEL FERROVIAIRE AU BRESIL ENTRE 1971 ET 1984



CP : Capacité de Production
 PE : Production Effective
 Source : Bulletins de l'ABIFER

Entre 1976 et 1983, l'industrie ferroviaire brésilienne avait une capacité de production annuelle moyenne de 9.000 wagons, 800 locomotives et 345 voitures. Sa production effective moyenne était de 2.177 wagons, 205 locomotives et 67 voitures. Il y a respectivement un écart de 24%, 26% et 19% entre la capacité de production et la production effective. De ce fait, on peut parler de chômage technique au sein de ces entreprises, pendant cette période. Le record est battu en 1980 où ces entreprises fonctionnaient à seulement 15% de leur capacité de production. Cette année-là, il y a eu 85% de chômage technique.

Avec la politique de "refroidissement" de l'économie, en 1976, les commandes furent réduites, entraînant le licenciement de 2.200 personnes dans le secteur industriel ferroviaire. Selon les chefs d'entreprises à l'époque, la seule façon de s'en sortir était l'augmentation du volume des commandes. Ces entreprises misaient sur la réduction de la consommation de carburant, stratégie envisagée par le Ministère de l'Energie, face à la crise du pétrole. Elles croyaient que les mesures de substitution de l'essence par l'alcool (Programme Proalcool), ainsi que la réduction de la consommation d'essence n'étaient pas, à elles seules, capables de répondre à la crise.

Avec le premier choc pétrolier, en 1973, l'industrie brésilienne de matériel ferroviaire commençait à s'éveiller en raison de quelques programmes d'amélioration et d'expansion de certains systèmes ferrés de banlieue. Les métros de Rio de Janeiro et Sao Paulo étaient en phase d'implantation et les industries brésiliennes y participent activement. Cependant, en raison de la récession économique traversée par le Brésil, l'industrie ferroviaire ressentait les effets de la crise.

Pour compléter le cadre défavorable à la bonne santé de l'industrie ferroviaire, le plus grand exploitant des réseaux ferroviaires de marchandises et de réseaux ferrés de banlieue, la RFFSA n'investissait plus dans ces réseaux, pour des raisons économiques.

En janvier 1981, le Président de la RFFSA déclarait :

"Dans la conjoncture actuelle, nous croyons qu'il vaut mieux maintenir l'existant, au lieu d'investir en des nouvelles et miraculeuses commandes (...). Notre but est de profiter au maximum de notre parc existant" (20).

Le chômage technique et la diminution des commandes rendaient la situation de l'industrie ferroviaire pour le moins préoccupante. De plus, cette situation pouvait provoquer son effondrement. Ayant une capacité d'exportation, l'industrie ferroviaire brésilienne courait le risque d'une paralysie totale et de la perte d'une technologie accumulée depuis au moins 40 ans.

(20) Interview accordée à la revue "Transporte Moderno", janvier 1981.

En 1984, le président de l'Association Brésilienne d'Industrie Ferroviaire (ABIFER) déclarait :

"Personne ne pouvait imaginer un deuxième choc pétrolier (...). L'année 1976 a encore été relativement bonne, avec la vente de 4.479 wagons, mais depuis, nous avons connu une chute vertigineuse, jusqu'en 1981" (21).

En 1982, dans le but d'éviter l'effondrement imminent de l'industrie ferroviaire, les entrepreneurs ont soumis au gouvernement un "plan d'urgence", dans lequel les conditions de survie du secteur ferroviaire étaient établies.

Les entrepreneurs voulaient une garantie de production minimum dans le marché national, en plus des subventions accordées à l'exportation. Le plan a été bien accepté par le gouvernement et a même déclenché la signature de quelques contrats entre les entreprises et le gouvernement brésilien. Ces contrats n'ont malheureusement pas été accomplis, par manque de rigueur de la part du gouvernement, en ce qui concerne les délais de paiements. Cette solution qui aurait pu pallier la situation, n'a fait que l'aggraver.

Les trains métropolitains auraient pu constituer un véritable enjeu pour l'industrie ferroviaire brésilienne. Les villes de Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre demandaient 25 trains chacune. La COBRASMA a assuré la commande de Belo Horizonte, conjointement avec des entreprises françaises ; La Compagnie Industrielle Santa Matilde a assuré la commande de Recife, avec des entreprises anglaises et allemandes. Le train métropolitain de Porto Alegre est de fabrication entièrement japonaise, suite à l'appel d'offres international lancé par la Banque Mondiale.

La solution au problème de l'industrie ferroviaire nationale a été à moitié résolue. Les entreprises brésiennes ont participé au programme des trains métropolitains, mais elles ont dû partager "la part du gâteau" avec des entreprises étrangères, pour des raisons contractuelles : l'accord du financement était lié à l'achat d'équipements du pays prêteur.

(21) Interview accordée à la revue "Industria e Desenvolvimento", janvier 1984.

En effet, l'enjeu industriel des trains métropolitains était d'une grande importance. Il y avait d'une part la situation difficile des entreprises nationales qui attendaient de pouvoir reprendre leur développement ; d'autre part, nous constatons l'intervention d'entreprises étrangères qui avaient, elles aussi, un grand intérêt dans l'affaire. Entre les deux, nous avons la difficile situation d'arbitrage du gouvernement brésilien qui devait concilier les priorités de sa politique économique avec la pénible reprise du processus de développement.

SECTION 3 : L'INTERVENTION DE L'EXTERIEUR : LES ENTREPRISES ET LES BANQUES

Le niveau international est présent dans le processus de décision des trains métropolitains par le biais de deux acteurs principaux : les entreprises étrangères qui ont participé à la mise en oeuvre du programme des trains métropolitains, et les banques qui ont assuré son financement. Ces deux moments de la décision, la mise en oeuvre du programme et le financement, seront vus de plus près dans la deuxième partie de cette thèse.

Il s'agit seulement ici de repérer ces acteurs, les entreprises et les banques étrangères, qui rendent la décision bien particulière. Elles sont étrangères au niveau national, mais vont jouer un rôle très important dans l'engagement de la décision. Une autre particularité est que ces acteurs sont différents dans chaque cas étudié.

Nombreuses sont les recherches consacrées à l'intervention du capital étranger dans les économies en voie de développement. Parmi les véritables travaux de référence sur les transports urbains au Brésil, la thèse de FAGNANI aborde non seulement cet aspect du problème, mais surtout

aborde non seulement cet aspect du problème, mais surtout l'intervention de l'Etat dans le transport collectif urbain (22).

Certes, ce point est d'une grande importance pour comprendre l'évolution des transports urbains au Brésil, mais il s'avère nécessaire d'approfondir quelques questions relatives à la spécificité de la participation des groupes étrangers dans les processus de décision nationaux. C'est cet aspect que nous allons développer ici.

Le processus de décision des trains métropolitains relève, nous l'avons vu, d'aspects étrangers à la politique des transports urbains. Ce processus de décision englobe des institutions-acteurs nationaux et internationaux. Ces derniers sont davantage présents dans la phase de mise en oeuvre de la décision, où les moyens pour le bon déroulement des projets seront mis en place.

Deux catégories d'acteurs internationaux jouent un rôle déterminant dans le processus de décision des trains métropolitains : les entreprises et les banques étrangères. Cependant, elles ne sont pas les mêmes pour nos trois cas de référence (cf tableau 9).

(22) FAGNANI, Eduardo - "Pobres Viajantes - Estado e Transporte Coletivo Urbano - Brasil - Grande Sao Paulo (1964-84)", Dissertação de Mestrado, Département de Sciences Sociales de l'Université de Campinas, décembre 1985.

TABLEAU 9 - PRINCIPAUX FOURNISSEURS ETRANGERS DES TRAINS METROPOLITAINS

VILLES TEMOINS	FOURNISSEURS ETRANGERS (classement par fourniture)				
	Trains	Réseau aérien	Systèmes d'énergie	Signali- sation	Telecom- municat.
Recife	FERROS- TAAL GECTRAC- TION	GTPL	GTPL	GTPL	GTPL
Belo Horizonte	MTE	Jeumont- Schnei- der	CGEE- Alsthom	Jeumont- Schnei- der	Jeumont- Schnei- der
Porto Alegre	MITSUMI	**	**	**	**

** Information non disponible.

On constate la présence, pour Recife, de trois entreprises étrangères : une allemande, la FERROSTAAL et deux autres anglaises, la GECTRAC-TION LTD. et la GTPL. Pour Belo Horizonte, nous avons une participation exclusivement française, avec MTE, Jeumont-Schneider et CGEE-Alsthom. A Porto Alegre, et en conséquence à l'appel d'offres international imposé par la Banque Mondiale, nous avons la japonaise MITSUMI.

La participation de ces entreprises à la mise en oeuvre de la décision est importante dans la mesure où elle répond à la politique économique du gouvernement. Elle est une condition *sine qua non* à la bonne conduite des contrats de financement obtenus auprès des gouvernements étrangers.

L'obtention de crédits financiers, sous forme de contrats réunissant des conditions parfois aberrantes (nous y reviendrons plus loin), a permis l'introduction des entreprises étrangères. Cette participation vient renforcer le caractère éminemment politique de la décision.

Nous désirons accorder aux banques étrangères une attention toute particulière, car elles assurent une large part du financement des trains métropolitains et s'efforcent, pour une très large part, de soutenir les sociétés étrangères

dans leurs exportations. Ces banques permettent aux sociétés de joindre à leurs propositions commerciales, des offres financières, essentiellement des crédits export et, comme pour le cas des trains métropolitains, des crédits financiers d'accompagnement. Les banques étrangères participant au financement des trois trains métropolitains sont représentées dans le tableau 10.

TABEAU 10 - BANQUES ETRANGERES PARTICIPANTS AU FINANCEMENT DES TRAINS METROPOLITAINS

VILLES TEMOINS	BANQUES ETRANGERES
Recife	.Lloyds Bank International Limited (Londres) .Lloyds Bank PLC (Londres) .Westlb International S/A (Luxembourg) .Westdeutsche Landesbank Girozentrale (Dusseldorf)
Belo Horizonte	.Crédit Lyonnais (Paris) .BNP - Banque Nationale de Paris
Porto Alegre	. BANQUE MONDIALE

La présence de ce groupe d'acteurs relève, encore une fois, de la nécessité de faire rentrer un montant maximum de devises dans le pays. Les banques étrangères s'insèrent dans un contexte de participation aux marchés financiers des pays en voie de développement.

Par le biais des grandes infrastructures de transport, apparemment capables d'attirer plus facilement le capital étranger, les acteurs financiers internationaux participent activement à une politique nationale consacrée au changement de la politique économique. Cette participation revêt des contours très particuliers et va entraîner des alliances entre la classe industrielle brésilienne et les banques. Ces alliances seront flagrantes dans la mise en oeuvre de la décision.

Certes, l'exercice de repérage des acteurs de la décision des trains métropolitains ne nous permet guère la "modélisation" de la décision au Brésil. Ce serait impossible, car la caractéristique de la décision des trains métropolitains est la différence de mise en oeuvre dans chaque cas. Mais cela ne nous empêche pas de schématiser, à grands traits, cette décision.

En guise de conclusion, nous pouvons dire que trois caractéristiques forment la spécificité de la décision concernant les trains métropolitains : la première tient à son caractère "macro", c'est-à-dire, sa forte dépendance de la situation macro-économique du Brésil, entre 1976 et 1983. Il s'agit d'une "macro-décision". Une deuxième caractéristique relève du nombre de participants, des promoteurs de cette décision. Ceux-ci sont nombreux et situés à un niveau central du pouvoir. Il s'agit d'une décision "interministérielle". La troisième caractéristique découle des deux premières. La participation d'autres acteurs, exclusivement financiers vient confirmer l'objectif majeur du gouvernement brésilien, qui est celui d'assurer l'équilibre de la balance des paiements à travers une stratégie de développement appuyé sur l'épargne extérieure.

Ces caractéristiques témoignent du "réalisme" de la décision, dans le sens évoqué par MICHAUD. *Entre le moment où naît l'idée et celui où celle-ci se met en place, il se produit un phénomène (...) : un certain nombre de structures se changent (...). On assiste ainsi à l'entrée en jeu d'un certain nombre de structures : organismes administratifs, groupes privés, industriels ou financiers, groupes d'intérêts, etc (23).*

(23) MICHAUD, Claude, op.cit., p.141.

Le réalisme de la décision des trains métropolitains est davantage ressenti dans sa mise en oeuvre. Les alliances formées, la notion de temps dans la décision vont montrer que le caractère macro-économique est dominant dans tout le processus. De plus, quand les gouvernants favorisent un secteur économique donné (le secteur des transports urbains, en l'occurrence), un nombre généralement limité d'investisseurs ont la connaissance, le capital et la position politique (et économique) qui leur permet de coopérer. Les asymétries entre les investisseurs et la précision des instruments de politique spécifiques à un secteur transforment généralement l'interaction entre l'Etat et le marché, entre incitation de l'Etat et choix d'investissement privé, en une négociation entre un petit nombre d'acteurs (24).

Les alliances, les négociations de la décision concernant les trains métropolitains donneront suite à notre analyse. Elles feront l'objet de la deuxième partie.

(24) BARZELAY, Michael - "The Politicized Market Economy : Alcohol in Brazil's Energy Strategy", University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1986. Cité par D'ARBERA, Richard - "Evaluation du Plan Proalcool Brésilien - 1975-1985", Rapport Final de Recherche réalisée pour le PIREN du CNRS, L'OEIL- Laboratoire d'Observation de l'Economie et des Institutions Locales, IUP, décembre 1987, p.12.