

DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN OEUVRE DE LA DECISION

Dans la première partie de cette thèse, nous avons développé ce qui précédait la décision concernant les trains métropolitains. De la politique macro-économique du Brésil dans la période 1976-1983 jusqu'aux acteurs de la décision, le cheminement a été évolutif. Nous avons souligné le cadre macro-économique, mis en évidence les différents acteurs de la décision, ainsi que les enjeux en question. De ce fait, le "décodage" de la décision a commencé d'une manière empirique, à travers l'observation d'un ensemble d'actions.

L'objectif de la deuxième partie est de mettre en avant la notion de "temps de la décision". Pour ce faire, nous allons organiser la décision en séquences, par moments importants. L'accent sera mis sur le temps des négociations de financement des trois cas étudiés.

Dans quelle mesure les négociations de financement ont été déterminantes dans le processus de décision ? Dans ce sens, et comme l'a dit L. SFEZ :

"Il convient, en fait, dans l'analyse concrète d'une décision, de reconstituer la complexité de l'action, en tenant compte de la multiplicité des acteurs (...), du fait que les étapes représentées ici comme successives sont en étroite interaction (1).

Cette deuxième partie est divisée en deux chapitres. Le premier aborde les séquences décisionnelles et a pour but d'éclaircir les chemins empruntés par la décision. Là encore, nous nous pencherons sur le financement des trois projets étudiés. Cette approche a pour but de souligner le rôle du financement et de le caractériser comme un temps fort de la décision. Le deuxième chapitre détaille davantage les négociations de financement et la manière dont elles ont influencé la décision. De ce fait, nous démontrerons comment l'obtention des financements a été déterminant dans la décision.

(1) SFEZ, Lucien, cité par NIOCHE, Jean-Pierre - "De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques", Revue Française des Sciences Politiques, vol.32, n 1, février 1982, p.54.

CHAPITRE 1 : CHRONIQUE DE LA DECISION

La notion de temps dans la décision est importante, mais non linéaire. De plus, si nous considérons la décision comme un processus politique - comme dans le cas des trains métropolitains - nous sommes obligés de situer les grandes articulations entre les institutions-acteurs de cette décision et la part du temps de chacun dans le processus.

L'analyse temporelle est aussi importante dans la mesure où elle met en évidence les phases importantes du processus. Elle n'est pas linéaire, car porteuse d'une complexité inhérente à tout processus politique : nombreux acteurs, nombreux intérêts, parfois même contradictoires.

Notre approche temporelle du processus de décision des trains métropolitains s'appuie essentiellement sur les méthodes de SFEZ et de GHERTMAN. Cependant, nous allons appliquer ces deux méthodes à nos trois cas dans certaines conditions. La première est l'inexistence de la phase de préparation de la décision, prise en compte par SFEZ ; la deuxième est la prise en compte de la phase de mise à l'épreuve, présente chez GHERTMAN. De ce fait, l'application de ces deux méthodes nous guidera dans notre analyse.

SECTION 1 : LE TEMPS DE LA DECISION DES TRAINS METROPOLITAINS

Rien ne nous empêche de commencer cette section par une description pure et simple des phases du processus de décision des trains métropolitains. Cependant, cette description peut devenir un récit sans conséquences majeures pour la suite de notre analyse. Ce n'est pas en agissant ainsi que l'on pourra éclaircir le cheminement de la décision. Pour ce faire, il faut d'emblée préciser quelques termes.

Pour nous, le processus de décision est le résultat des interactions qui dépendent largement de leur l'environnement. Pour les trains métropolitains, le processus de décision est le résultat d'une contrainte macro-économique. Il est "émergent", il découle d'une situation de crise et il est déclenché par des organisations situées au sommet de la hiérarchie nationale. Il s'agit d'un processus de décision politique.

Le caractère politique de la décision des trains métropolitains est présent tout au long du processus. Ce processus de décision est long. Il se situe entre les années 1976 et 1983. Pendant cette longue période d'émergence, de délibération et de mise en oeuvre de la décision, que s'est-il réellement passé ? Nous allons répondre à cette question à la lumière de l'approche séquentielle du processus de décision concernant les trains métropolitains.

1 - Les approches séquentielles de la décision et leur application au cas des trains métropolitains

Plusieurs auteurs se sont posés la question du temps de la décision. Les approches temporelles du problème sont présentes dans les ouvrages de SFEZ, GHERTMAN et, plus récemment, dans une étude consacrée à la décision dans le cadre de l'entreprise. Cette étude plus récente analyse la décision, la divisant en phases faisant partie d'une stratégie.

Selon STRATEGOR :

"On appelle situation de décision un ensemble de conditions concrètes d'espace et de temps et de perception dans lesquelles un ou plusieurs acteurs sont amenés à produire des changements stratégiques"
(2).

Nous avons voulu regrouper les différentes situations de décision évoquées par ces différents auteurs. Leurs exercices de typologie des situations de décision nous amènent à formuler, à notre tour, les temps spécifiques au cas des trains métropolitains, exprimés dans le tableau 11.

(2) STRATEGOR, op.cit., p.380.

TABLEAU 11 - LES SEQUENCES DE LA DECISION (TABLEAU EXPLICATIF)

LES SEQUENCES DECISIONNELLES PAR AUTEUR		SEQUENCES POUR LE CAS DES TRAINS METROPOLIT.
SFEZ	GHERTMAN	
phase de préparation	phase d'initiative	phase d'émergence
phase de délibération	phase de locomotive	phase d'engagement
phase d'exécution	phase de mise à l'épreuve	phase de mise à l'épreuve

Nous divisons le temps de la décision des trains métropolitains en trois phases importantes, à savoir : la phase d'émergence ; la phase d'engagement et la phase de mise à l'épreuve de la décision. La décision émergente a pour caractéristique l'absence de stratégie apparente et est le résultat d'un environnement politique et économique dominant.

La stratégie est considérée comme le résultat des effets cumulés d'une série de micro-décisions. Pour nous, la décision émergente peut s'appliquer au cas des trains métropolitains, dans la mesure où il n'y a pas de stratégie apparente et la contrainte macro-économique est très présente, définissant l'environnement décisionnel.

La phase d'engagement de la décision découle de la première. Elle se confond avec la phase de délibération, chez SFEZ et de locomotive, chez GHERTMAN. Délibération dans la mesure où il y a engagement de la part d'un ou des acteurs ; locomotive parce qu'il s'agit d'une action dynamique, confirmée par la présence d'un ou des promoteurs de la décision.

La phase d'engagement est essentiellement politique, avec la volonté de changement de l'environnement économique dans lequel s'insère la décision. Par son caractère politique, elle provoque l'apparition de nombreux acteurs, absents des phases précédentes. Cette phase est aussi plus proche de l'exécution de la décision, chez SFEZ. C'est le moment où la décision prend sa forme définitive, quand elle se produit pleinement. Nous sommes en présence des jeux d'acteurs, des alliances entre eux, des négociations. Cette phase, pour le cas des trains métropolitains, se distingue des autres par la présence d'un moment-clef : la recherche du financement pour l'investissement de ces projets.

La phase de mise à l'épreuve est inspirée de celle de GHERTMAN. Il s'agit du refus ou de l'acceptation de la décision, surtout au niveau de chaque ville. Nous sommes devant le fait accompli. Le refus est davantage ressenti et l'existence de nombreux dysfonctionnements, suite à la mise en service des nouveaux systèmes de transport, peuvent en témoigner.

La question posée lors de la première phase de la décision, l'émergence, est de savoir où trouver des solutions pour le redressement de la balance des paiements, largement déficitaire. Lors de la phase d'engagement de la décision, la question est toute autre : où trouver le financement pour donner suite au processus ? Elle évoque la manière dont on pratiquera la décision : comment réunir tous les éléments pour arriver à sa pleine réussite ? Enfin, le moment de rupture, la phase de mise à l'épreuve, pose le problème de l'insertion des projets au sein de chaque ville et provoque la réaction des gouvernements locaux. Comment les autorités locales se sont emparées de cette décision ?

Les trois phases de la décision, appliquées au cas des trains métropolitains, ont le mérite de départager le processus de décision politique. Le temps, en tant qu'unité de mesure est ici important. Nous allons désormais, en découpant le processus de décision, le restituer par rapport aux phases évoquées précédemment.

2 - Opérationnalité d'une approche séquentielle

Si nous reprenons nos trois phases : émergence, engagement et mise à l'épreuve, nous allons pouvoir les situer dans le temps. Ces trois phases, qui vont nous permettre d'éclaircir le cheminement de la décision, sont interdépendantes.

Selon VATE :

"La décision est indissociable de la création d'une réalité économique nouvelle. La perception du changement par l'intermédiaire d'un écart entre l'observation présente et le réel préexistant place donc le temps à la racine de tout problème de décision" (3).

A la lumière de cette approche temporelle, nous proposons une grille d'analyse adaptée au cas des trains métropolitains.

a) Les deux dimensions temporelles : le temps économique et le temps politique

Nous ne pouvons pas nier l'existence de la dimension temporelle dans la décision concernant les trains métropolitains, car elle a un caractère économique majeur, lié à un environnement macro-économique complexe et en pleine crise. Cependant, il est nécessaire de faire la distinction entre deux temps de cette décision. Le premier est le "temps économique" ; le deuxième concerne le "temps politique". Ils sont interdépendants.

(3) VATE, Michel - "Le Temps de la Décision", Presses Universitaires de Lyon, 1976, p.13.

Le temps économique de la décision permet l'adaptation du choix d'une politique à un environnement économique. Il est opportun ici de faire référence aux questions déjà posées par des économistes, dont VATE et GUITTON (4), sans avoir le but de les approfondir : existe-t-il un temps économique ? Nous donnerions une réponse positive dans le sens où nous nous plaçons dans l'analyse d'une décision.

Pour nous, le temps économique est l'instant où le processus de décision des trains métropolitains suppose une disponibilité absolue des moyens qui permet un choix de stratégie et un retournement de situation économique. Dans ce sens, l'existence des projets des trains métropolitains favorise ce temps économique et donne origine à la première phase de la décision : l'émergence.

Le temps économique peut être aussi l'instant des négociations de financement. Il suppose un environnement financier. A partir du moment où la décision émerge, un certain nombre d'actions sont envisagées pour assurer la suite du processus et son engagement. Le temps économique est également présent dans la phase d'engagement de la décision.

Le temps politique introduit la notion de pouvoir sur une ou des actions en cours. La fusion des temps économique et politique apparaît dans la phase d'affirmation de la décision. Là-encore, nous trouvons des actions politiques et économiques. Politiques dans la mesure où il y a participation de divers niveaux gouvernementaux au processus de décision ; économiques par la nécessité de répondre aux objectifs de la politique économique, en plus de la participation des agents financiers capables d'assurer la continuité du processus de décision.

(4) GUITTON, Henri - "A la Recherche du Temps Economique", Fayard, Paris, 1970, cité par VATE, op.cit.

b) L'approche séquentielle : de l'émergence à l'exécution

Une autre notion importante et qui vient appuyer l'analyse d'un processus de décision est celle de "séquence de décisions". La caractéristique séquentielle peut concerner trois types de processus de décision. Le premier est une "préparation progressive", il se fait à petits pas et aboutit à un seul choix. Le deuxième concerne une action multiple et on arrive ainsi à un choix unique ; il s'agit d'une "exécution progressive". Enfin, le troisième, qui s'applique au processus de décision des trains métropolitains, concerne plusieurs petites décisions interdépendantes et introduit la notion de "séquence de décisions" (5). Cette notion, chez VATE, a pour but de spécifier la nature des éléments d'une séquence. De ce fait, nous pouvons identifier chaque séquence de décisions, sa particularité et, ainsi, aboutir à une approche temporelle du processus de décision analysé.

D'après la notion de séquence de décisions, nous pouvons dire que la décision au sujet des trains métropolitains est non seulement émergente, économique, politique, mais aussi évocatrice d'une séquentialité. Ces séquences, déjà citées auparavant, nous permettent de décortiquer l'univers temporel compact du processus de décision des trains métropolitains, et de comprendre le contenu de chaque phase du processus.

Jusqu'à présent, plusieurs approches temporelles du processus de décision ont été citées. Les notions qu'elles introduisent sont nombreuses, mais si nous les regroupons, elles sont complémentaires. Ainsi, nous pouvons constituer une approche particulière et applicable aux cas de Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre. Cette approche séquentielle va nous permettre de bien situer le processus de décision des trains métropolitains dans le temps. Elle peut être résumée dans le tableau 12.

(5) VATE, Michel. *op.cit.*, p.69.

TABLEAU 12 - L'APPROCHE SEQUENTIELLE DE LA DECISION DES TRAINS METROPOLITAINS

SEQUENCES DE LA DECISION	PERIODE CONCERNEE	SPECIFICITE DU TEMPS
phase d'émergence	de 1976 à 1979	- temps économique - recherche de solutions pour le redressement de la balance des paiements.
phase d'engagement	de 1979 à 1983	- temps économique - recherche de financement pour les projets des trains métropol. - temps politique - pratique de la décision
phase de mise à l'épreuve	de 1983 à nos jours	- temps politique - acceptation ou refus de la décision

La durée de chaque phase a été estimée en fonction des observations faites lors des deux enquêtes sur place. Certes, l'appui des interviews est important dans la mesure où il nous permet de situer la décision dans le temps. Cependant, cet appui n'est valable que si nous avons des preuves plus concrètes du déroulement du processus de décision. Pour résoudre ce problème et valider notre démonstration, nous allons analyser les trois phases à partir de deux outils : les interviews et les documents officiels.

**SECTION 2 : L'EMERGENCE : CONTRAINTES ET OPPORTUNITES
EXTERIEURES**

Avant de commencer à analyser les phases du processus de décision des trains métropolitains, il est nécessaire de mettre en évidence trois points importants. Premièrement, nous partons du principe que la phase d'émergence s'est appliqué à nos trois cas et constitue un ensemble temporel homogène. Deuxièmement, la phase d'engagement de la décision marque l'éclatement du processus, c'est-à-dire qu'à partir de cette phase, nous aurons trois processus complètement différents, du fait des institutions-acteurs en présence et de leurs actions. Enfin, en ce qui concerne la phase de mise à l'épreuve, elle se manifeste plutôt lors de l'implantation des projets au niveau local et sera vue en détail dans la troisième partie.

Les trois phases de la décision des trains métropolitains sont distinctes et englobent des acteurs différents à chaque fois. De plus, chaque phase est différente en fonction des cas étudiés. Pour démontrer cette diversité des situations, il faut parler des ruptures dans chaque processus de décision. Ces ruptures sont visibles à partir de la phase d'émergence de la décision. Il s'agit de rupture dans la mesure où il y a changement de stratégie de développement.

En effet, le gouvernement brésilien a opté pour la stratégie de développement financée par l'apport d'épargne extérieure. La rupture est présente dès l'instant où les priorités de développement mettent en avant la nécessité de redressement de la balance des paiements et la sortie d'une situation de crise économique.

La phase d'émergence de la décision nous amène à regrouper les institutions acteurs qui y ont participé. Ceux-ci sont placés au sommet du gouvernement. Nous sommes en présence d'un regroupement de ministères qui vont, ensemble, essayer de trouver une solution au problème la balance des paiements. La décision émerge donc de cette contrainte macro-économique.

Dans cette phase d'émergence, deux faits sont absolument congruents : la nécessité d'améliorer la situation économique du Brésil et l'existence des projets de transport de grande taille, dont ceux des trains métropolitains.

Nous pouvons considérer la phase d'émergence de la décision des trains métropolitains comme l'ensemble de moments de choix d'une stratégie économique. En effet, à partir de 1976, le gouvernement brésilien adopte une stratégie qui visait à concilier trois objectifs : maintenir le taux de croissance économique, contenir l'inflation et redresser la balance des paiements. A première vue, ces objectifs sont difficilement conciliables. Nous portons toute notre attention au dernier, qui était, à l'époque, le plus urgent.

La décision que nous analysons émerge de cette dernière nécessité. Le rééquilibrage des comptes externes, par l'utilisation de réserves en monnaie étrangère, a fini par provoquer la pénurie d'épargne interne, le manque de devises.

Le gouvernement décide donc d'utiliser le chemin le plus court et apparemment, à l'époque, le plus facile. Un certain nombre d'entreprises de l'Etat, attachées à des ministères, sont utilisées comme outil de cette stratégie gouvernementale. Ces entreprises, telles que l'Entreprise Brésilienne des Transports Urbains (EBTU), sont tenues de chercher des crédits en monnaie étrangère pour le financement de leurs projets.

1 - L'endettement extérieur : une solution pour sortir de la crise (1976-1979)

Pour mieux comprendre l'émergence de la décision, il faut connaître les priorités du gouvernement GEISEL. La phase d'émergence de la décision des trains métropolitains se situe durant l'exercice de ce gouvernement (1974-1979). Nous sommes au coeur du Deuxième Plan National de Développement (II PND), qui comprend la période 1975-1979.

Comme nous l'avons vu auparavant, le processus de développement du Brésil s'appuie sur des plans pluriannuels. Ces derniers tracent la stratégie de développement pendant cinq ans. Cependant, cette politique se heurte normalement à des nombreux facteurs extérieurs, qui finissent par guider, à eux tous seuls, le processus de développement du pays. Les facteurs extérieurs déterminants de la politique de développement sont essentiellement liés à la conjoncture économique mondiale.

Pendant la période 1976-1979 l'économie mondiale traversait une période bien particulière. L'euromarché, débordé par des excès de liquidité, cherchait à trouver des destinations à cet excédent. Des pays comme le Brésil, traversaient une période "d'euphorie de développement".

Tous les discours officiels tenus à l'époque font preuve d'une immense volonté de croissance économique. En juin 1976, le Ministre des Finances déclarait :

"Le gouvernement du Président Geisel souhaite redresser la balance des paiements: équilibre global de l'économie, absence de déficit (ou obtention d'excédent) dans la balance commerciale..." (6).

(6) VELLOSO, J. P. dos Reis - "Novas Oportunidades para o Brasil", discours dans la séance d'ouverture du Séminaire Economique sur le Brésil, Conseil des Affaires Economiques de la Canning House, Londres, juin 1976. Cité par DAVIDOFF CRUZ, Paulo - "Divida Externa e Política Econômica - A experiência brasileira nos anos setenta", Editora Brasiliense, Sao Paulo, 1984, p.47.

Le gouvernement brésilien souhaitait ainsi, la bienvenue au capital étranger pour financer son développement, fondé essentiellement sur des grands projets d'infrastructures.

a) La période du Deuxième Plan National de Développement (II PND) : stimulation aux prêts extérieurs

Le Deuxième Plan National de Développement s'adaptait bien à la stratégie de développement basée sur des financements extérieurs. Ce II PND, extrêmement ambitieux dans ses objectifs, était fondé sur des grands projets publics et privés, dans le domaine des biens de production. Il avait l'ambition de placer le Brésil dans le rang des grandes économies industrialisées, pleinement développées.

La période du II PND est marquée par une nette volonté de la part du gouvernement de stimuler l'accroissement de la dette extérieure. On supposait que dans le contexte d'abondance de disponibilités de crédit dans l'euromarché de devises, le Brésil pouvait bien profiter de la situation d'excès de liquidité des banques étrangères et financer ainsi son développement à travers le capital étranger.

A partir de 1976, l'incitation aux prêts extérieurs était flagrante. Plusieurs mesures économiques ont été prises à leur faveur. Avec le blocage des financements internes, les grands organismes liés à l'administration centrale étaient incités à se tourner vers les banques internationales pour financer leurs projets.

"Les politiques anti-inflationnistes ont fait que le financement des grands projets des entreprises de l'Etat, dans le domaine de l'infrastructure, étaient de plus en plus dépendants de l'obtention des financements extérieurs. (...) La recherche de ressources à l'étranger (...) avait l'avantage d'être un moyen de redressement de la balance des paiements" (7).

(7) DAVIDOFF CRUZ, op.cit., pp.49 et 50.

b) Les mesures prises : des facilités aux crédits extérieurs

L'incitation à la recherche de prêts extérieurs se traduit par deux mesures importantes : celle de juillet 1977, dite Résolution n 432, du Ministère des Finances et la résolution présidentielle du 28/9/77.

La Résolution n 432 permettait aux entreprises qui ont obtenu des financements extérieurs, de déposer la somme empruntée en monnaie étrangère à la Banque Centrale du Brésil (BACEN). Pendant la durée du dépôt (délai maximum de 30 jours), la BACEN prenait le risque du change et assumait les charges financières dues à l'emprunteur.

La résolution présidentielle du 28/9/77 défendait aux ministères d'avoir recours au système de financement interne du pays. L'accord pour les financements des programmes d'investissements des organismes et des entreprises subordonnés aux ministères dépendaient du Secrétariat au Plan de la Présidence de la République (SEPLAN). De ce fait, *"les entreprises de l'Etat (telles que l'EBTU), qui étaient déjà induites à la recherche de ressources extérieures, sont encore une fois dirigées vers le marché extérieur"* (8).

Cet état de fait dans la politique économique du pays, nous amène à souligner deux points importants. Le premier concerne la volonté de croissance économique du Brésil, soutenue par un environnement économique mondial favorable. Le deuxième point concerne la centralisation des décisions de financement au sommet. La SEPLAN contrôlait toutes les opérations de prêts internes, contractés par des entreprises et des organismes sous l'administration directe de l'Etat.

(8) Idem, *ibidem*, p.58.

Concernant la politique économique à l'époque, le Ministre des Finances déclarait , en juillet 1974 :

"Dans la période actuelle, où la croissance économique devient difficile - par l'épuisement de la capacité industrielle, par l'inflation mondiale, par la crise d'énergie - on suggère que le pays se développe à un rythme modéré. Ceci serait désastreux (...). Ce que l'on doit faire c'est maintenir l'inflation à un niveau tolérable, ainsi que contrôler la situation de la balance des paiements, tout en préservant l'objectif de croissance économique" (9).

On constate donc une volonté de croissance économique, fortement exprimée par les discours officiels, d'une part et une incitation aux prêts extérieurs, d'autre part. Voilà en quelques mots le profil de la politique économique du Brésil pendant la période 1976-1979. C'est dans ce contexte que la décision concernant les trains métropolitains émerge. Par ailleurs, le transport ferroviaire urbain deviendra important dans cette politique économique, étant le responsable, dans une large mesure, de quelques prêts extérieurs obtenus dans la période.

2 - L'échec d'une politique de transport ferroviaire (1974-1979)

S'il faut remonter à l'année 1975 pour trouver un discours plus explicite en matière de transport urbain ; il est nécessaire de porter un regard sur la période 1974-1979, époque de relance du transport ferroviaire de personnes et de marchandises.

(9) VELLOSO, J. P. dos Reis - "Opções e Pleno Potencial", cours d'ouverture du Doctorat de la EPGE/FGV, Rio de Janeiro, juillet 1974. Cité par DAVIDOFF CRUZ, op.cit., p.38.

L'année 1974 marque le lancement du "Programme de Développement Ferroviaire" (PDF). Il a été lancé en octobre 1974 par le Président GEISEL, pour être mis en application durant la période 1974-1979. Si l'on comptabilise les ressources financières nécessaires à sa mise en oeuvre, il s'agissait d'un programme extrêmement ambitieux : environ 4 milliards de dollars.

Le PDF comprenait 14 sous programmes et 70 projets d'amélioration et de construction de tronçons de transport ferroviaire de personnes et de marchandises. Cependant, il donnait la priorité aux transports de marchandises qui détenait 35% du coût total d'investissement.

Seul les réseaux ferrés de banlieue de Rio de Janeiro et Sao Paulo faisaient partie des améliorations prévues dans le PDF. A cette époque, on ne parlait pas encore des autres réseaux tels que Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre. En effet, le but du PDF était de faire face à la construction de la "Ferrovia do Aço", qui faisait partie du "Plan d'Expansion Sidérurgique". De ce fait, les priorités en matière de transport ferroviaire urbain de passagers occupaient une place secondaire.

Ce programme de grande envergure nécessitait une importante quantité de ressources financières. En principe, le financement du PDF était assuré par le gouvernement brésilien, mais une grande part des ressources avait son origine dans les financements extérieurs. Ce financement, obtenu sous forme d'emprunts, représentaient 28,4% du coût total des investissements (10).

En 1976, le PDF a été paralysé par le manque de ressources financières. En septembre 1976, la direction de la RFFSA, responsable du programme, a communiqué officiellement la faillite du PDF. A cette occasion, le Ministre des Transports a déclaré : "*les ressources financières destinées au PDF peuvent manquer, car elles dépendent de la conjoncture internationale. Le futur des travaux dépend de l'obtention de crédits*" (11).

(10) Voir FAGNANI, op.cit., p.62.

(11) Cité par FAGNANI, idem, p.57.

La faillite du PDF est due à la fragilité de sa base de financement. Comme la plupart des programmes de développement, il a été conçu sans la moindre base financière solide. Les priorités du Deuxième Plan National de Développement guident les programmes et projets, sans le moindre souci préalable de planification financière. S'appuyant dans leur grande majorité sur des possibilités de crédits extérieurs, ces grands projets démarrent dans l'euphorie, pour aboutir à une extrême difficulté financière, menant souvent à l'échec.

3 - La prise en charge de la décision par le pouvoir central

La prise de position du gouvernement fédéral vis-à-vis des trains métropolitains a été ferme. Pendant le gouvernement Figueiredo, plusieurs missions à l'étranger, menées par de nombreuses entreprises privées ont fait la "une" des événements en matière de politique économique. Ces entreprises étaient les pièces-maîtresses de l'obtention de financement extérieur pour les projets de développement dits prioritaires à l'époque. A travers elles, le gouvernement fédéral cherchait à apporter un maximum de monnaie étrangère au pays.

C'est ainsi que les projets des trains métropolitains ont pu être mis en route. Ils existaient sous forme d'avant-projet, mais attendaient le déblocage de crédits pour leur continuation et leur exécution future. La participation des entreprises privées dans le processus de décision a été déterminante, car elles étaient porteuses de garanties d'achat de matériel étranger, en échange de l'obtention de financement. Ce mécanisme sera vu de plus près lors de la description de la phase d'engagement de la décision.

A partir de 1979, le gouvernement fédéral concentre le pouvoir de décision économique entre les mains du Secrétariat au Plan (SEPLAN). Il coordonne le Conseil Monétaire National et contrôle le budget de la nation. Toute la programmation financière des entreprises de l'Etat passent par le contrôle d'un secrétariat spécialement créé à cette fin, le Secrétariat Spécial pour les Entreprises de l'Etat (SEST). Cette concentration de pouvoir va renforcer directement la centralisation politique et économique en matière de transport urbain. L'EBTU, entreprise d'Etat, chargée de la coordination du transport urbain au niveau national sera soumise au contrôle du SEST.

Des projets sortent des tiroirs de l'EBTU. C'est le cas des trains métropolitains. Selon l'ancien président de l'EBTU, Mr. Francisconi, "*(...) renégociation de la dette extérieure, crise d'énergie et l'existence de trois avant-projets quasiment achevés... Quand nous avons réunis ces trois points, nous avons réussi à participer de la politique du Ministre Delfim Netto.*" (12)

L'option choisie par les autorités économiques brésiliennes, de faire face à la crise économique à travers les prêts extérieurs, va jouer sensiblement sur le sort des trains métropolitains. C'est ce que nous allons développer maintenant, en essayant de décoder la phase que nous avons appelé "phase d'engagement de la décision".

(12) Interview du 04/08/88, à Brasilia.

**SECTION 3 : L'ENGAGEMENT : LA RECHERCHE DE FINANCEMENTS
EXTERIEURS**

Dans la période comprise entre les années 1979 et 1983, nous allons assister à l'un des moments les plus intéressants de la décision des trains métropolitains. Cette période marque la phase la plus importante du processus de décision, car il s'agit de la mise en oeuvre de cette décision économique dans le champ des transports ferroviaires urbains de personnes.

C'est à partir de cette période que l'on assiste à l'éclatement de la décision des trois projets différents. La particularité de chaque situation est flagrante et nous nous sommes rendus compte lors des interviews faites au Brésil. Chaque interlocuteur témoigne d'une façon différente à propos de chaque cas, d'où l'extrême ambiguïté de chaque situation et la difficulté de la tâche que nous nous sommes assigné : reconstituer cette période à partir des interviews et de quelques documents officiels recueillis.

1 - De la décision politique à la mise en service des trains métropolitains : une vue synoptique

Nous avons déjà longuement développé la particularité de la variable temps dans le processus de décision. Maintenant nous allons essayer de la placer au coeur de la phase d'engagement de la décision.

Cas par cas, nous allons regrouper sur un seul tableau les principaux événements de cette période. Notre but, ici, est d'arriver à un éclaircissement maximum de la pratique de la décision d'implantation des trains métropolitains. Dans cet ordre d'idées, nous allons relever les moments cruciaux

du processus, qui montre de plus en plus l'existence d'un jeu financier important et qui place la question du transport urbain au second plan, derrière toute attente d'amélioration du transport ferroviaire urbain de personnes.

Les premières études des trains métropolitains remontent au début des années 70. Même avant la création de l'EBTU, en 1975, le GEIPOT a fait les premières propositions d'amélioration du transport ferroviaire de banlieue pour Porto Alegre.

Les premières études pour Recife et Belo Horizonte remontent aux années 70, réalisées également par le GEIPOT. A cette période, la décision d'implantation de systèmes lourds de transport n'était pas encore une réalité, moins encore une priorité.

Les études élaborées par la GEIPOT ont longtemps "hiberné" dans les tiroirs de l'EBTU, jusqu'au moment où la situation économique du Brésil se prêtait parfaitement à leur apparition sur la scène nationale. Certains le confirment, comme un ancien fonctionnaire de l'EBTU :

"Nous ne sommes pas allés chercher l'argent de la Lloyds Bank International ou du Crédit Lyonnais... Vous prenez d'abord l'argent et puis vous inventez un projet... C'était le contraire ! La SEPLAN avait besoin de cet argent pour le redressement de la balance des paiements et a donné son accord pour que j'insère ces projets dans les négociations. Théoriquement j'aurais pu faire la même chose en "cruzeiros" à l'époque. Il aurait suffi que la SEPLAN débloque les crédits du PME." (13)

L'affirmation de notre interviewé confirme notre hypothèse de départ. Les faits vont la confirmer davantage avec une date-clef, qui marque un tournant dans la pratique de la décision des trains métropolitains : le 07 septembre 1979. D'après notre interlocuteur, ce jour-là, une réunion importante s'est tenue chez le Ministre des Transports de

(13) Interview du 22/09/89. à Rio de Janeiro.

l'époque, M. Eliseu Rezende. Le but de cette réunion était d'élaborer une stratégie pour soumettre les projets des trains métropolitains de Porto Alegre et Belo Horizonte à l'appréciation de la Banque Mondiale. Un premier acteur financier entre alors en scène.

La Banque Mondiale accepte d'analyser les trois projets, se rend sur place et donne un avis favorable au projet de Porto Alegre. Pour quelles raisons a-t-elle accepté de financer le train métropolitain de Porto Alegre et pas ceux de Recife et Belo Horizonte ? Car elle était prête à financer le train métropolitain de Recife, sous certaines conditions. Mais elle ne voulait guère financer un projet lourd, demandant des nouvelles infrastructures. La Banque Mondiale proposait pour Recife, ainsi que pour Belo Horizonte, des améliorations de la ligne existante. Ses experts se sont même rendus sur place, au deuxième semestre de l'année 1979. A Recife, ils étaient accompagnés de deux techniciens de l'EBTU, pour élaborer leur "Appraisal Report".

Tout faisait croire que la Banque Mondiale allait financer le train métropolitain de Recife. Cependant, un événement a eu lieu à Brasilia et a écarté toute possibilité de financement par la Banque Mondiale. En octobre 1979, le Ministre des Transports a créé le "Plan de Mobilisation d'Energie" (PME), qui prônait, entre autres, l'implantation d'un train métropolitain à Recife. Un des techniciens de l'EBTU nous dit :

"Pour que l'on ait une idée de l'extrême désarticulation existante, le jour(...) où le PME a été lancé à Brasilia, en octobre 1979, j'étais à Recife pour préparer l'arrivée des experts de la Banque Mondiale(...)"
(14).

Etonnante désarticulation entre les divers niveaux gouvernementaux ? Non. Simplement une décision de principe de la part du Ministère des Transports qui cherchait aussi des solutions pour faire face à la crise énergétique, en donnant la priorité aux systèmes de transport ferroviaire urbain, longtemps oubliés dans les grandes villes brésiliennes.

(14) Interview avec Carlos PAIM, Ingénieur de l'EBTU, au 02/08/88, à Brasilia.

A partir du lancement du PME, nous avons, d'un côté, la réelle possibilité d'implanter les trains métropolitains avec des fonds publics et, d'un autre côté, la recherche de crédits extérieurs pour financer l'implantation des systèmes en question. Les dés sont donc lancés. A partir du début des années 80, nous passons à une phase d'extrême importance pour l'avenir des trois trains métropolitains : le temps de négociations de financement auprès des banques étrangères.

Dans le but de faire une synopsis du processus de décision concernant les trains métropolitains, nous avons retenu quelques dates-clef (cf. tableau 13). Ce tableau regroupe les moments les plus importants de la phase d'engagement de la décision, qui est la plus riche, en termes d'événements. La richesse de faits nous montre l'extrême importance des projets de train métropolitain dans la stratégie du gouvernement à l'époque (15).

(15) Le regroupement et la chronologie des faits a été établi à partir de documents officiels et de références faites par nos interviewés.

TABLEAU 13 - QUELQUES DATES-CLEF DE LA DECISION, DANS LA PERIODE 1979-1983

DATE/ANNEE	EVENEMENT
07/09/79	- Réunion entre le Ministre des Transports et quelques représentants de l'EBTU, pour soumettre les projets de Porto Alegre et Belo Horizonte à l'appréciation de la Banque Mondiale.
octobre 79	<ul style="list-style-type: none"> - L'EBTU prépare la visite de la Banque Mondiale à Recife. - Les experts de la Banque Mondiale se rendent à Recife. - Lancement du Programme de Mobilisation d'Energie, par le Ministère des Transports. - La Banque Mondiale se montre intéressée à l'étude d'un financement pour le train métropolitain de Porto Alegre.
mars 80 avril 80	<ul style="list-style-type: none"> - Les experts de la Banque Mondiale se rendent à Porto Alegre pour préparer leur "Appraisal Report". - La Banque Mondiale conclut son "Appraisal Report" sur Porto Alegre et opte pour une solution lourde. - Le GEIPOT conclut l'avant-projet du train métropolitain de Recife. - A Porto Alegre, création d'un organisme autonome, chargé du train métropolitain, le TRENSURB.
juin 80	- Signature de l'accord de prêt pour le train métropolitain de Porto Alegre, avec la Banque Mondiale.
janvier 81	<ul style="list-style-type: none"> - Appel du Ministère des Transports à l'EBTU, pour discuter une solution de financement pour le train métropolitain de Belo Horizonte. - Visite du Président Figueiredo à Paris. - Négociations, à Paris, pour le financement du train métropolitain de Belo Horizonte.

TABLEAU 13 - QUELQUES DATES-CLEF DE LA DECISION, DANS LA PERIODE 1979-1983 (SUITE)

DATE/ANNEE	EVENEMENT
avril 81	- Visite d'un représentant de l'EBTU en Allemagne, pour négocier le financement du train métropolitain de Recife. - Signature de l'accord de prêt pour Recife, en Allemagne.
juillet 81	- Début des négociations avec les fournisseurs de matériel pour les trois trains. - Signature des contrats de financement pour le train métropolitain de Belo Horizonte.
octobre 81	- Date de mise en vigueur des contrats de financement pour Belo Horizonte.
mars 82	- Signature du contrat d'exécution du train métropolitain de Recife, Contrat TECNOFER.
mai 82	- Changement de Ministre des Transports.
novembre 82	- Création du Consortium METROREC, pour le train métropolitain de Recife.
janvier 83	- Début des travaux de construction du train métropolitain de Recife.
1985	- Année de mise en service partielle des trois trains métropolitains.

2 - Spécificités des négociations de financement

L'année 1979 a été importante car le Ministère des Transports lance le "Programme de Transports Alternatifs pour l'Economie de Carburant". Ce programme, de niveau national a été déjà vu plus en détail auparavant (16). 1979 c'est l'année également où les bases des trains métropolitains sont lancées sous forme de propositions et d'avant-projets. Cependant, ces bases étaient uniquement présentées sous la forme d'idées, il n'y avait rien de plus concret. Certes, la décision d'implanter les trois systèmes de train métropolitain à Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre avait déjà été prise, mais la pratique de cette décision, c'est-à-dire la recherche de solutions pour la pleine réalisation de ces systèmes, n'avait pas encore vu le jour.

La mise en oeuvre de la décision d'implantation des trois systèmes comprend la période de 1981 à 1983. L'année 1981 est marquée par un événement d'ordre national qui a bousculé les données économiques de la crise. En janvier 1981 et dans le cadre des relations économiques internationales, le Président de la République Fédérative du Brésil, le Général Joao Figueiredo s'est rendu en Europe. Le but de son voyage, entre autres, était de négocier des prêts pour un certain nombre de projets dits de développement. La liste était longue. Les négociations se soldèrent par une réussite.

C'est ainsi que, le 31 janvier 1981, à Paris, un important document est signé en vue de financer sept grands projets de développement, dont le train métropolitain de Belo Horizonte. Ce document, appelé "Mémorandum of Understanding" établit un accord entre le gouvernement brésilien et le gouvernement français.

Les banques qui ont participé à cet accord étaient les suivantes : la Banque de l'Union Européenne, la Banque de Paris et des Pays-Bas, la Banque Nationale de Paris, le Crédit Lyonnais et la Société Générale. Celles-ci

(16) Voir première partie, chapitre 1, section 3.

s'engageaient à mettre à la disposition du gouvernement brésilien ou des entreprises chargées des réalisations des projets, des crédits financiers d'accompagnement liés aux crédits acheteurs et s'élevant à 775 millions de dollars.

Lors de son voyage en Europe, le Président était accompagné par un certain nombre d'entrepreneurs brésiliens qui avaient déjà une certaine tradition de négociation de financements avec des partenaires étrangers. Ces groupes privés étaient les "porte-parole" du gouvernement brésilien.

Il est très important de souligner ici la spécificité de la mise en oeuvre de la décision. Les groupes privés étaient les mieux placés pour une négociation de financement auprès des banques internationales.

Les "articulations public/privé" sont fondamentales pour bien expliquer le processus de décision et, surtout, la formation d'une trame financière qui soutiendra le projet et rendra possible sa réalisation. Certes, ces articulations ne sont pas visibles lors de la mise en oeuvre du projet, mais elles expriment la "face cachée" du processus de décision.

a) L'élaboration d'un montage financier : le cas de Belo Horizonte

L'arrière-plan fondamental de la décision d'implantation des trains métropolitains se trouve dans la formation du montage financier. Autrement dit, la mise en oeuvre de cette décision et les outils financiers sont plus importants que les moyens politiques. Une fois dépassée la période des priorités et des plans politiques, le profil de la décision assume une forme plus concrète. Ce profil ressemble plus à une trame financière soigneusement tissée qu'à des arrangements politiques.

Pour mieux expliquer la formation de la trame financière qui a pu rendre possible la mise en oeuvre de la décision, nous avons choisi de prendre un exemple qui illustre bien cette situation. C'est le cas du train métropolitain de Belo Horizonte, avec les innombrables courriers échangés entre les gouvernements brésilien et français (17).

Pendant environ 4 ans, de 1980 à 1984, les négociations de financement pour le train métropolitain de Belo Horizonte ont été continues. Cette période montre combien la maîtrise du financement est importante pour la suite d'un projet de grande envergure comme celui de l'implantation d'une infrastructure de transport lourde. Les partenaires ont été divers et chacun a imposé sa loi. Les banques étrangères distribuaient les cartes. Les autorités brésiliennes, ainsi que le secteur privé subissaient cette loi et tentaient de jouer le jeu.

Le cheminement des négociations de financement pour le train métropolitain de Belo Horizonte n'a pas été tortueux, bien au contraire, une offre bien précise est venue déclencher le processus.

Le 25 novembre 1980, le Crédit Lyonnais et la Banque Nationale de Paris adressent une lettre à l'EBTU dans laquelle elles font part de leur intérêt à "*apporter la plus complète collaboration pour la mise en place des financements nécessaires à la réalisation du marché*" (18). Le "marché" auquel les banques font référence est celui de l'implantation du train métropolitain de Belo Horizonte.

(17) Pendant les mois de septembre et octobre 1989, nous avons fait un important recueil de données dans les trois villes étudiées. Parmi les documents consultés sur place, nous avons eu accès à un réseau d'informations officiel concernant les courriers échangés lors des négociations de financement des projets.

(18) Lettre ayant la référence GW/JH, du 25/11/1980, adressée à l'EBTU et consultée à Belo Horizonte lors de notre enquête, en octobre 1989.

A cette même époque, des négociations commerciales entre l'EBTU et la société française MTE étaient déjà entamées. De ce fait, une entreprise française était déjà susceptible de participer à ce marché. Elle entraînait une banque à ses côtés.

L'offre française ne s'est pas faite au hasard. Elle s'insère dans le cadre d'un protocole financier signé entre les gouvernements brésilien et français, en avril 1980. Dans ce protocole financier, *"le Gouvernement de la République Fédérative du Brésil et la Gouvernement de la République Française ont décidé de conclure le présent protocole financier, pour le financement du matériel roulant destiné au réseau urbain de Belo Horizonte"* (19).

Dans le protocole financier, un échéancier est imposé par les autorités françaises : tous les contrats de financement relatifs au projet doivent être signés avant le 30 juin 1981.

Entre le 25 novembre 1980 et le 31 juin 1981, plusieurs courriers sont échangés. Après environ six mois de négociations, l'obtention de financement auprès du gouvernement français était bouclée.

Le 10 février 1981, dans une lettre adressée au Ministre au Plan, l'EBTU fait part de la proposition faite par les secteurs public et privé français *"pour la réalisation d'une opération de crédit extérieur d'une valeur de 220 millions de dollars"* (20). C'est à partir du mois de février 1981 que les "négociations formelles pour le contrat d'opération de crédit extérieur" ont été entamées (21). Ces négociations se caractérisent par l'élaboration des contrats commerciaux entre le Brésil et la France.

(19) "Protocole Financier entre le Gouvernement de la République Fédérative du Brésil et le Gouvernement de la République Française relatif à l'équipement du réseau urbain de Belo Horizonte", document consulté à Belo Horizonte, en octobre 1989.

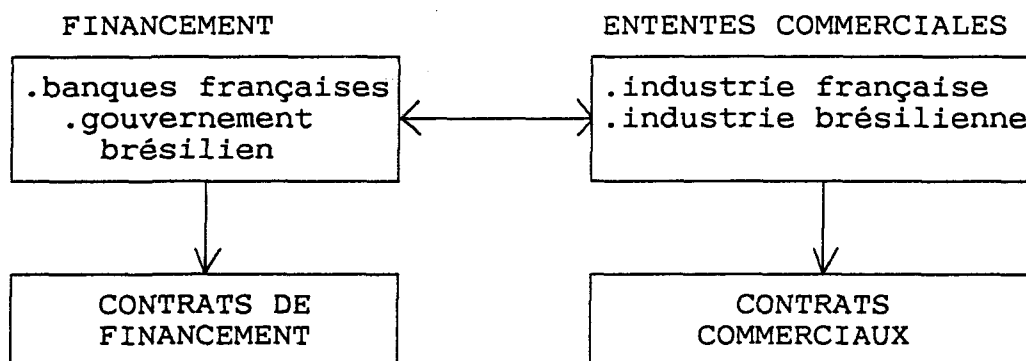
(20) "Aviso n 22/SG", du 10/2/1981, consulté à Belo horizonte.

(21) Ce terme apparaît dans une lettre de l'EBTU adressée au chef du Département de Surveillance et d'Enregistrement de Capitaux Etrangers - FIRCE, du 10/03/1981.

L'obtention d'un financement de type du train métropolitain de Belo Horizonte "oppose" deux entités : le gouvernement brésilien, représenté par l'EBTU comme médiateur; et le gouvernement français, avec la participation décisive des banques et leurs partenaires industriels. Ces deux entités vont donc constituer le profil du financement, qui aboutira à un compromis commun aux deux parties.

Lorsque le financement est assuré, le montage de l'opération s'impose. C'est ainsi que, le 09/2/1981, une réunion a lieu entre la COBRASMA, constructeur brésilien de matériel de transport, la Société MTE, entreprise française équivalente et l'EBTU. Le but de cette réunion est d'esquisser le contrat commercial, c'est-à-dire, qui va fournir le matériel roulant du train métropolitain de Belo Horizonte et de quelle manière sera-t-il fourni ? Lors d'une autre réunion, début mars 1981, les trois partenaires présentent leur proposition. La logique était celle du "mariage" des entreprises françaises et brésiliennes, qui seront chargées de fournir le matériel roulant. Le schéma 4 explique ce stade de la négociation.

SCHEMA 4 - LA NEGOCIATION DU TRAIN METROPOLITAIN DE BELO HORIZONTE



Nous pouvons considérer que, dans la phase de négociation du processus de décision du train métropolitain de Belo Horizonte, il y a deux temps différents : un temps de financement et un autre, d'entente commerciale.

Dans un premier temps de la négociation, il y a concertation entre les banques françaises et le gouvernement brésilien. Ce temps marque l'offre de propositions de financement de la part des banques au gouvernement brésilien, jusqu'à la signature des contrats de financement. Toutefois, les banques françaises associent leur offre à la participation des entreprises françaises dans le marché.

Le gouvernement brésilien, à son tour, propose la participation des industrie brésiliennes, qui seront cependant choisies par leur partenaire français. Une fois réunies, ces entreprises françaises et brésiliennes vont élaborer les contrats commerciaux, sous le contrôle et l'approbation du gouvernement brésilien. Ces deux types de contrats sont strictement liés, mais font l'objet d'élaboration distinctes.

Pour que toute opération de financement puisse être assurée, il faut l'approbation du Secrétariat au Plan de la Présidence de la République (SEPLAN). C'est ainsi que, le 13 mai 1981, le Ministre au Plan, M. Delfim Netto, dans une lettre adressée au Ministre des Transports, M. Eliseu Rezende, reconnaît la priorité du projet du train métropolitain de Belo Horizonte. Une fois le financement reconnu et approuvé par la SEPLAN, le 30 juin 1981, à Brasilia, tous les contrats commerciaux sont signés.

b) Recife : le poids d'un lobby économique : le Groupe ODEBRECHT

Pourquoi parler de "lobby" pour le cas du train métropolitain de Recife ? Les négociations de financement sont le fruit d'une concertation entre le gouvernement brésilien, les banques étrangères allemandes et anglaises, ainsi qu'une entreprise privée de bâtiments et travaux publics, l'ODEBRECHT.

Pour bien mener à bien les négociations, la même démarche est prise en compte, comme pour le train métropolitain de Belo Horizonte. Cependant, le terme "lobby" s'applique mieux au cas de Recife, car tout fait croire que l'ODEBRECHT a été non seulement le maître d'ouvrage des travaux de construction, mais la pièce maîtresse pour l'obtention de financement.

La formation d'un "lobby économique" a été bien démontré dans le cas de la réalisation du projet "Transport de Masse pour Salvador"(22). La formation de ces véritables lobbies économiques montre bien la nécessité de regroupement d'un maximum de garanties financières pour le bon déroulement des compromis entre le gouvernement brésilien et ses prêteurs. Par ailleurs, ces lobbies s'insèrent dans une politique prônée par les grandes entreprises privées de bâtiments et travaux publics au Brésil. *Dans un contexte de pénurie généralisée d'argent, où la distribution des crédits se fait au compte-gouttes, seuls les puissants lobbies ont une chance d'aboutir (23).*

Le groupe ODEBRECHT est à la tête d'une puissante branche de la construction civile. Il possède de nombreux chantiers de constructions lourdes, tels que des barrages, situés en Amérique Latine. Ses activités dépassent même le cadre latino-américain et peuvent se situer en Afrique et en

(22) Voir METZGER, Pascale, "Relations de Pouvoir et Transports collectifs à Salvador - Brésil", Thèse de Doctorat, IHEAL - Paris III, 1990, 421 pages.

(23) Voir METZGER, Pascale, op.cit., page 315.

Europe. C'est effectivement un des géants de la construction civile au Brésil. Le groupe estime à peu près de 48.000 le nombre de personnes qui travaillent pour lui (...) à la fin 1986, dont plus de 4.200 à l'étranger. En 1987 l'ODEBRECHT a vu son chiffre d'affaires augmenter de 50%, atteignant plus d'un milliard de dollars. (24).

D'après ce bref portrait de l'ODEBRECHT, il n'est pas étonnant qu'elle ait joué un rôle déterminant dans l'obtention du financement pour le train métropolitain de Recife. Dans une période où le gouvernement brésilien cherchait à trouver de devises, l'ODEBRECHT était capable de remplir cette tâche, du fait de son assise financière et de son importance au niveau national.

Cependant, nos interlocuteurs se sont montrés bien réticents à l'égard de la participation de l'ODEBRECHT dans les négociations de financement. Très peu d'entre eux ont affirmé que le rôle de cette entreprise ait été capital, mais ils ont quand-même glissé quelques affirmations qui ne nous laissent aucun doute sur la participation déterminante de l'ODEBRECHT. Ceci nous a amené à "fouiller" un peu plus les coulisses de la décision et à interpréter de plus près les déclarations de nos interviewés.

L'importance du groupe ODEBRECHT dans les négociations de financement est illustrée dans l'interview faite auprès de M. Luiz Victor Magalhaes, représentant de l'EBTU dans les négociations, qui dit :

"On ne pouvait pas faire d'appel d'offre, car l'entreprise qui emportait le marché devait obtenir des emprunts pour financer ses propres travaux. C'était une condition "sine qua non" : celui qui emportait le marché des travaux de construction civile, devait amener son propre financement" (25).

(24) Voir METZGER, Pascale, *idem*, page 317.

(25) Interview du 22/9/89, à Rio de Janeiro.

C'est ainsi que l'ODEBRECHT a été choisie par son partenaire allemand, l'entreprise FERROSTAAL. *"Ce fut un contrat signé avec la FERROSTAAL et les banques allemandes (...). Les entreprises brésiliennes furent choisies par la FERROSTAAL (...). Les banques privées allemandes y étaient associées (...). L'entreprise brésilienne choisie fut l'ODEBRECHT"* (26).

L'importance de l'ODEBRECHT dans le processus de décision du train métropolitain de Recife est encore mise en évidence par l'ancien Directeur Financier du METROREC, qui nous déclare :

"Au Brésil, celle qui a le plus poussé à la construction du train métropolitain de Recife fut l'ODEBRECHT (...). Mais elle n'a pas fait plus que les autres entreprises étrangères. Elle a imposé ses prix, ses conditions et le gouvernement a tout accepté" (27).

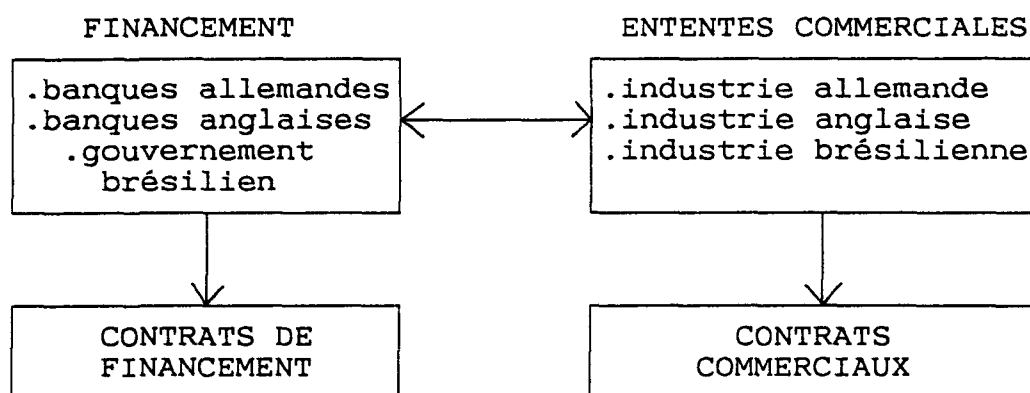
Si l'ODEBRECHT n'a pas fait plus que ses partenaires étrangers, elle a fait l'essentiel pour assurer une grande participation pendant tout le processus de construction du train métropolitain de Recife. Elle a su imposer son image de leader dans le marché des bâtiments et travaux publics, dans une période de crise économique. De ce fait, son objectif majeur a été atteint : elle a emporté le marché de construction des infrastructures et des stations du train métropolitain de Recife.

La chronologie des faits pour Recife débute en avril 1981, avec la visite d'un représentant de l'EBTU en Allemagne, pour négocier le financement du train métropolitain. Les négociations se sont déroulées comme pour le train métropolitain de Belo Horizonte. Le même schéma peut servir pour illustrer le temps des négociations (schéma 5).

(26) Interview avec Guilherme Francisconi, ancien président de l'EBTU, le 04/8/88, à Brasília.

(27) Interview avec Antonio Machado Rocha, Avocat et fonctionnaire de l'EBTU, le 04/8/88, à Brasília.

SCHEMA 5 - LA NEGOCIATION DU TRAIN METROPOLITAIN DE RECIFE



Il y a eu, comme pour Belo Horizonte, "mariage" entre les industries étrangères et les industries brésiliennes, condition sine qua non pour l'obtention du financement. La différence par rapport au cas de Belo Horizonte est le caractère tripartite des contrats. Ils associent, en plus des banques et industries allemandes et brésiliennes, la participation des banques et industries anglaises. Celles-ci sont apparues, si on peut dire, à la dernière minute des négociations de financement. Avec la non participation d'une industrie allemande, la SIEMENS, la GEC TRANSPORTATION la remplace et vient s'associer aux autres partenaires.

La formalisation des ententes pour le financement du train métropolitain de Recife, entre le gouvernement brésilien et le gouvernement allemand, fût scellée par la signature d'un "protocole financier" au mois de mai 1981, lors de la visite du Président Figueiredo à Bonn.

Durant toute cette négociation formelle, le rôle de l'ODEBRECHT a été très important. Le 09 mars 1982, elle adresse à l'EBTU une lettre où elle affirme ses contacts avec la Lloyds Bank International Ltd., pour l'obtention de

financement. "L'ODEBRECHT signale qu'elle a eu les ententes nécessaires avec la Lloyds Bank International Ltd., entité financière qui est disposée à négocier dans une prochaine date à être fixée par vous. Cette banque est également disposée à entreprendre les démarches nécessaires, avec notre suivi, pour l'établissement des emprunts pour cette phase du projet" (28).

L'affirmation de l'ODEBRECHT témoigne de son importance dans les rapports internationaux et de sa notoriété à l'étranger. Sa participation dans les négociations de financement ne figure dans aucun rapport, ni aucun document officiel. Cette participation ne peut être vérifiée que dans les coulisses de la négociation. Cependant, tout laisse croire que, grâce à la présence de ce groupe de pression fort, le train métropolitain de Recife a pu être réalisé.

c) Porto Alegre : la logique économique de la Banque Mondiale

Si la Banque Mondiale a "flirté" avec les trains métropolitains de Recife et Belo Horizonte, elle a concrétisé ce "flirt" pour le cas de Porto Alegre. Ses deux incursions dans les trois premières villes citées n'ont pas abouti à un accord de prêt, ni, au moins, à une intention de prêt. Pourquoi Porto Alegre et pas les deux autres villes ?

Pour accorder un prêt pour le financement d'une implantation dite lourde, la Banque Mondiale applique, si on peut dire, la politique de la contrainte. Elle peut accorder le prêt, mais sous certaines conditions qu'elle-même impose au pays emprunteur. Lors des discussions sur les projets de Recife et Belo Horizonte, le "staff" de l'EBTU, ainsi que les hauts représentants du gouvernement brésilien ont entamé un début de négociation avec la banque mondiale. Des experts de cette dernière sont même venus sur place pour faire l'état des lieux. Seul Porto Alegre a bénéficié du prêt.

(28) Lettre de l'ODEBRECHT du 09 mars 1982, référence Trensurb-Recife, consultée à Recife.

Ni Recife, ni Belo Horizonte n'ont accepté de plein gré les conditions de la Banque Mondiale. Certes, Recife a été atteint par une affaire politique : le lancement, à Brasilia du "Plan de Mobilisation d'Energie", qui imposait pratiquement l'implantation du train métropolitain.

La Banque Mondiale a toujours prôné l'amélioration des infrastructures existantes et l'utilisation pure et simple du matériel roulant. Deux points de vue s'opposaient : la volonté du gouvernement de créer de nouvelles infrastructures et de trouver des crédits étrangers qui seraient forcément des "crédits acheteurs", associant le prêt à l'acquisition de matériel du pays prêteur et, d'autre part, l'intention de la Banque Mondiale de ne faire que l'essentiel.

La vision "simpliste" de la Banque Mondiale a suscité des réactions de la part de quelques techniciens de Recife, qui s'expriment ainsi :

"Les experts de la Banque Mondiale ont fait des propositions d'amélioration, utilisant les équipements existants. Ce ne fut pas une mission très heureuse. Ils donnaient l'impression de vouloir nous faire avaler n'importe quoi."(29)

A notre avis, le gouvernement brésilien était "pris entre deux feux". Certes, il voulait obtenir un maximum de prêts en monnaie étrangère, mais il voulait également faire participer les entreprises brésiliennes à l'implantation des nouveaux systèmes.

Rappelons que, pour le cas de Recife il n'y a pas eu d'appel d'offre ; c'est l'ODEBRECHT qui a emporté le marché. Pour Belo Horizonte, il y a eu appel d'offre pour la construction des infrastructures. Pour Porto Alegre, il y a eu, par exigence de la Banque Mondiale, appel d'offre international pour l'achat du matériel roulant. Ce sont les japonais qui ont emporté le marché.

(29) Interview avec Germano Travassos, Directeur Technique de l'EMTU, à Recife, le 10/8/88.

Le projet de Porto Alegre n'a pas rassemblé des grandes entreprises de bâtiments et travaux publics. Il y a eu appel d'offre pour toutes sortes de travaux, mais dans de petits tronçons où le capital exigé est moins important. "La RFFSA avait une participation actionnaire, ainsi que l'EBTU, l'Etat de Rio Grande do Sul et la commune de Porto Alegre. A la fin de l'exécution du projet, l'EBTU devrait être majoritaire"(30).

Les particularités du financement de Porto Alegre

Le plus important pour le cas de Porto Alegre, ce n'est pas la chronologie des événements, mais la manière dont les négociations de financement se sont déroulées. Par ailleurs, dans cette phase du processus de décision il faut souligner le comportement de la Banque Mondiale vis-à-vis du choix des fournisseurs de matériel roulant.

Pour accorder le prêt pour le financement du train métropolitain de Porto Alegre, la Banque Mondiale a exigé l'appel d'offre international pour l'acquisition des biens. "Les biens devront être acquis par des contrats établis selon des procédures compatibles avec les "Directives pour l'Obtention des Prêts de la Banque Mondiale et Crédits de l'IDA", publiées en mars 1977 (...), fondés sur un appel d'offre international(...)" (31).

Malgré cette clause contractuelle, la Banque Mondiale donnait la priorité aux fabricants nationaux. Ici, il n'y a pas, comme pour Recife et Belo Horizonte, de choix entre partenaires étrangers et brésiliens ; au contraire, l'évaluation des propositions décidera de ce choix.

(30) Interview avec Guilherme Francisconi, ancien Président de l'EBTU, le 04/8/88, à Brasilia.

(31) Traduction certifiée conforme du document officiel "Accord de Prêt (Deuxième Projet de Transport Urbain - Porto Alegre), célébré entre la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement et l'Etat de Rio Grande do Sul et l'Entreprise de Trains Urbains de Porto Alegre et la Fondation Métropolitaine de Planification - METROPLAN et le Réseau Ferroviaire Fédéral S.A. et l'Entreprise Brésilienne de Planification de Transports et l'Entreprise Brésilienne de Transports Urbains", du 02 juin 1980, consulté à Brasilia.

Après l'imposition de cette condition par la Banque Mondiale, l'EBTU, qui était la responsable de la rédaction du contenu de l'appel d'offre, a convoqué trois entreprises brésiliennes fabricants de matériel de transport ferroviaire : la COBRASMA, la MAFERSA et la SANTA MATILDE. *"Je leur ai dit : vous rédigez l'appel d'offre que vous voulez"* (32).

Il s'agissait d'une manoeuvre pour favoriser la classe industrielle brésilienne, comme le signale M. Francisconi :

"On essayait de défendre les intérêts des entrepreneurs brésiliens (...) Nous faisons tout pour protéger les entrepreneurs brésiliens" (33).

Cet appel d'offre a fait le chemin suivant : Ministère des Transports, Ministère des Finances et enfin, Banque Mondiale, où il a été entièrement approuvé.

L'appel d'offre a été lancé et 30 jours avant le dépôt des propositions, les entreprises nationales ont contacté l'EBTU pour demander un délai supplémentaire de 30 jours. Ce moment a souligné, semble-t-il, non seulement un grand manque d'expérience de la part des entreprises brésiliennes, mais aussi a brisé leur image auprès des emprunteurs étrangers.

Les propositions ont été déposées et les japonais ont emporté le marché, avec une différence de 250 mille dollars en moins par rapport à la proposition des entreprises brésiliennes.

(32) Interview avec Guilherme Francisconi, le 04/8/88, à Brasilia.

(33) Interview du 04/8/88, op.cit.

Tout le désespoir de cette défaite des entreprises brésiliennes est présent dans la déclaration d'un de nos interlocuteurs, qui nous dit :

"C'était honteux ! Nous avons fait un effort immense pour miser sur l'entreprise brésilienne. Cela n'a rien donné et les trois entreprises nationales se sont tournées contre nous : "vous êtes du côté des japonais, la Banque Mondiale défend les japonais...". La Banque Mondiale a été strictement professionnelle dans cette affaire. Ils se plaignent du gouvernement brésilien, ils disent qu'il est paternaliste, qu'il se mêle beaucoup des décisions, mais en revanche ils n'ont pas bougé" (34).

Dans une logique purement économique, c'est-à-dire, selon les règles du marché et de la concurrence internationale, la Banque Mondiale offre encore de meilleures garanties comparées à celles des banques privées. Cependant, il faut accepter ses conditions qui étaient, pour le moins, contraignantes pour le bon déroulement de la politique de soutien à l'entrepreneur brésilien.

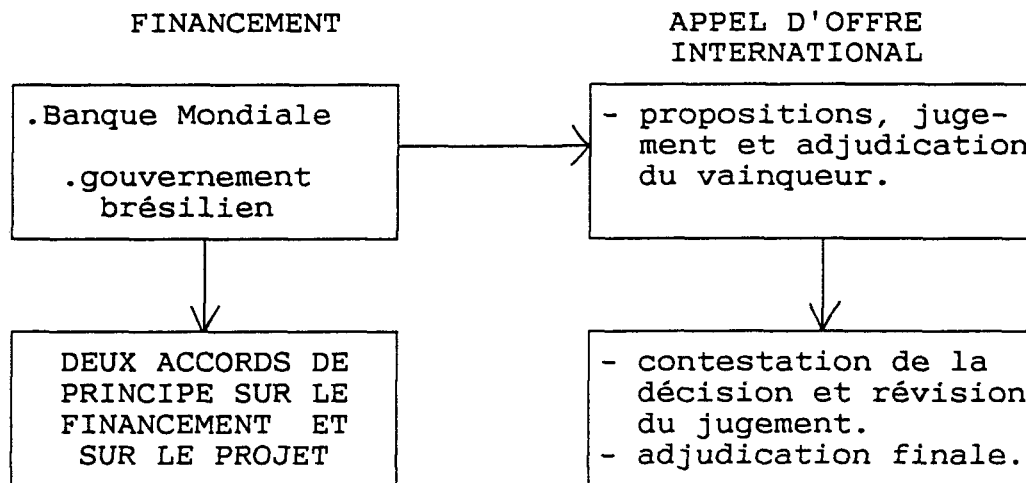
L'exigence de l'appel d'offre international imposait un handicap aux entreprises brésiliennes qui ne disposent d'aucune subvention du gouvernement. Seul un "coup de pouce" aurait pu leur adjuger un contrat de l'ampleur de celui de Porto Alegre. A vrai dire, elles n'avaient aucune chance d'emporter ce marché.

Le cas de Porto Alegre montre que le jeu de la Banque Mondiale a été décisif pour le bon déroulement de la décision. Le schéma des négociations est très différent des deux cas exposés précédemment. D'une part, l'existence d'un appel d'offre international intègre une autre dimension dans les règles de la négociation : la concurrence. Or, dans les deux cas précédents cette situation est inexistante. De plus, le cas de Porto Alegre s'insère dans une politique encore plus financière, typiquement bancaire et avec le contrôle totale de la Banque Mondiale.

La mise en oeuvre de la décision, à travers les négociations peut être résumée par le schéma 6.

(34) Interview, *ibidem*.

SCHEMA 6 - LA NEGOCIATION DU TRAIN METROPOLITAIN DE PORTO ALEGRE



La MAFERSA : qui gagne perd

Si les entrepreneurs brésiliens "n'ont pas bougé" pour emporter le marché de matériel roulant pour le train métropolitain de Porto Alegre, ils ont tout fait pour contester la décision de la Banque Mondiale, qui avait donné sa préférence à l'entreprise japonaise MITSUI.

Un rapport de la "Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul", adressé aux membres de la "Commission d'Enquête Parlementaire de la TRENSURB" contient de nombreuses informations sur l'action menée par la MAFERSA, entreprise brésilienne, contre la décision de la "Commission pour l'Appel d'Offre" et demandant une révision de cette décision (35).

(35) Rapport de la "Chambre des Députés de l'Etat de Rio Grande do Sul", sans date, consulté à Porto Alegre.

D'après le "rapport final" de la "Commission pour l'Appel d'Offre", l'entreprise brésilienne MAFERSA SOCIETE ANONYME avait emporté le marché (36). Plus tard, dans un télex du 08/9/81, la Banque Mondiale conteste cette décision et communique :

"Nous ne pouvons pas être d'accord avec vous en ce qui concerne l'indication de la MAFERSA comme gagnante(...). Le "Taxa de Melhoramento de Portos" et le "Adicional para renovação da Marinha Mercante" ont une relation directe avec l'importation et, de ce fait, ces deux taux doivent être exclus de la proposition" (37).

Dans le rapport de la Chambre des Députés, une analyse minutieuse a été faite sur la position de la Banque Mondiale par rapport à ces taxes. En mars 1977, le document "Normas para las Aquisiciones con Prestamos del Banco Mundial y Creditos AIF" établit :

"La comparaison des propositions relatives à l'acquisition des biens doit exclure les droits de douane".

Ceci est confirmé dans le document de la Banque Mondiale, du 02/6/80, où l'on établit les normes du projet du train métropolitain de Porto Alegre : *"les fournisseurs étrangers ne pourront pas prendre en compte dans leurs propositions les droits de douane liés à la vente ou à l'envoi de biens".*

Plus tard, dans un télex du 13/3/81, la Banque Mondiale établit de nouvelles conditions de fret : *"les entreprises participant à l'appel d'offre peuvent présenter une nouvelle cotation des prix pour le transport des biens jusqu'à Porto Alegre".* Le transport pouvait être assuré par des bateaux étrangers, à condition qu'ils appartiennent à la "Conférence Internationale de Frets" qui établit les normes de fret maritime international.

(36) cf Rapport de la "Chambre des Députés de l'Etat de Rio Grande do Sul". op.cit., page 2.

(37) op.cit., page 4. Ces deux taux concernent l'entretien des ports ainsi que l'aide à la marine marchande brésilienne. Ils ne sont que des droits de douane.

Tout a été fait pour que l'entreprise japonaise emporte le marché, et ce malgré les efforts apparents pour protéger l'entrepreneur brésilien. La Banque Mondiale a toujours contesté la décision de la "Commission pour l'Appel d'Offre" et n' a jamais cédé quant à la suprématie de l'entreprise japonaise.

Dans un télex du 12/2/82 le Vice-Président de la Banque Mondiale pour l'Amérique Latine et les Caraïbes affirme :

"Nous espérons qu'une décision puisse être prise dans les meilleurs délais, pour adjuger le contrat à la MITSUI, qui présente la proposition de moindre coût" (38).

La réponse à ce télex a été brève et la "Commission pour l'Appel d'Offre", à travers le Président de la TRENSURB est revenue sur sa décision. La résolution du 17/2/82 le prouve: *"Le Directeur-Président de la TRENSURB décide de reformuler la conclusion du rapport concernant le jugement de "l'Appel d'Offre International CI - numéro 04/80" et d'adjuger le marché à la MITSUI BRASILEIRA - IMPORTACAO ET EXPORTACAO LTDA. Porto Alegre, le 10/02/82."*(39)

Suite à cette nouvelle décision, prise sous la pression de la Banque Mondiale, la MAFERSA a fait appel le 16/2/82. Cependant, deux jours après cette action, la MAFERSA sollicite le classement de l'affaire.

Le Président de la MAFERSA, lors de sa déposition pour la "Commission d'Enquête" signale que la Banque Mondiale a reçu les résultats du jugement des propositions d'offre et a classé son entreprise à la troisième place. Quant à la demande de classement de l'affaire, il dit :

"Mon objectif était de permettre la réouverture des négociations avec la Banque Mondiale. Ceci m'a été déconseillé par le gouvernement, car c'était délicat en termes de confrontation avec la BIRD (...). Pour ce faire, j'ai reçu l'ordre du Président de la Banque Nationale de Développement Economique et Social" (40).

(38) op.cit., page 4.

(39) idem, page 5.

(40) ibidem, page 8.

En vérité et selon la conclusion du Rapport de la Chambre des Députés de l'Etat de Rio Grande do Sul, une première version de la Commission pour l'Appel d'Offre reconnaissait comme vainqueur l'entreprise japonaise MITSUI, mais les pressions de "*plusieurs catégories professionnelles et même des secteurs officiels ont amené la Commission à multiplier ses efforts dans le sens d'une adjudication du contrat de Porto Alegre à une entreprise brésilienne*" (41).

Selon le Président de la MAFERSA, lors de l'ouverture des propositions commerciales, le 17/3/81, les entreprises japonaises offraient des prix qui étaient en dessous du niveau international. Elles auraient reçu des subventions de leur gouvernement.

Face à la pression constante et croissante de la Banque Mondiale, il était évident que les entrepreneurs brésiliens n'avaient aucune chance. Toutes les manoeuvres ont eu lieu pour les protéger dans un marché concurrentiel puissant, mais la "loi du plus fort" une fois de plus a primé. De toute façon, "*si l'on a envie de construire avec les ressources de la Banque Mondiale, nous devons suivre ses règles.*" (42)

Selon quelles règles la décision a-t-elle abouti ? Quel était l'essentiel du contenu des contrats de financement passés entre les banques étrangères et le gouvernement brésilien ? Le financement est-il une condition sine qua non pour que la décision soit confirmée ? Les aspects financiers sont-ils plus importants que les aspects purement politiques, affichant la volonté du gouvernement brésilien ? Nous allons répondre à ces questions dans le prochain chapitre, en tentant de "décortiquer" le contenu des contrats passés entre le Brésil et les banques citées précédemment.

(41) Cf Rapport de la Chambre des Députés de l'Etat de Rio Grande do Sul", op.cit., p. 23.

(42) Déposition de M. Carlos Aloysio Veber, Président de la RFFSA, le 04/5/82. Cf Rapport de la "Chambre des Députés de l'Etat de Rio Grande do Sul", op.cit., p. 13.

<p style="text-align: center;">CHAPITRE 2 : LE FINANCEMENT DES PROJETS : LA SUBSTANCE DE LA DECISION</p>

Les négociations dont nous avons voulu expliquer l'essentiel dans le chapitre précédent, sont considérées comme la mise en oeuvre de la décision. Elles viennent en quelque sorte la confirmer. Cependant, une question se pose sur le résultat concret de ces négociations. A quoi ont-elles abouti ?

L'issue des négociations de financement est claire, elle prend la forme de contrats de financement passés entre le gouvernement brésilien et les banques et gouvernements étrangers. Ces contrats portent sur les conditions de financement qui doivent être respectées par le pays emprunteur.

Dans ce chapitre, nous allons montrer l'importance du montage financier de chaque projet. Quel type de contrat pour chaque cas ? Nous allons voir que certaines clauses des contrats sont très contraignantes, voire contradictoires avec la politique industrielle et économique de l'époque.

**SECTION 1 : MONTAGES FINANCIERS ET LOGIQUES DE FINANCEMENT
CONTRASTEES**

Contrairement à la période de négociations, qui s'est faite au "coup par coup", le financement des trains métropolitains a sa propre logique, c'est-à-dire qu'il suit des règles économiques appliquées par les banques étrangères. Cette logique est très claire et aboutit à l'établissement de contrats de financement signés entre le pays qui accorde le financement et le Brésil.

Deux types de logique sont à l'ordre du jour, lors de la signature des contrats de financement : une logique plus souple et une autre, que nous appelons lourde. La première concerne les cas de Belo Horizonte et Recife ; la deuxième, celui de Porto Alegre.

Par "logique souple", nous voulons dire une logique de financement qui laisse une marge de manoeuvre au gouvernement brésilien. Celui-ci peut négocier, établir des contrats, les discuter, voir même les modifier. La "logique lourde" est plus proche des règles pré-établies et inchangées. C'est le cas du financement par la Banque Mondiale : aucune modification ne peut être faite sans son accord préalable.

Certes, toute forme de financement exige une certaine rigueur par rapport à l'établissement des règles et de contrôle des dépenses utilisées lors de l'investissement. Pour le cas des trains métropolitains, cette rigueur est présente dans les clauses contractuelles de chaque contrat de financement signé.

Nous allons maintenant développer chaque cas, en ayant le souci de bien souligner les particularités de chaque type de contrat. Pour ce faire, il est nécessaire d'apporter quelques précisions sur ce qui suit. Pour éclaircir le montage financier des cas de Recife et Belo Horizonte, nous nous appuyons sur des rapports consultés à l'EBTU et dans les organismes chargés du train métropolitain dans chaque ville.

Nous n'avons pas voulu approfondir l'étude du contenu de chaque contrat, car nous estimons que seules certaines clauses contractuelles atteignent plus directement la politique économique du Brésil. Nous avons aussi regroupé les deux premiers cas, car ils font partie d'une même logique financière.

Par ailleurs, nous avons choisi d'approfondir le cas de Porto Alegre, qu'illustre bien une situation d'acceptation totale d'une politique financière. Par ailleurs, le nombre réduit de contrats (deux seulement) nous permet de bien comprendre le montage financier et de procéder à une interprétation plus claire et fructueuse pour la suite du travail.

1 - Belo Horizonte et Recife : similitudes et différences

Il est opportun tout d'abord d'expliquer l'existence de deux catégories de contrats : les contrats de financement et les contrats commerciaux. Les premiers concernent les prêts obtenus pour l'investissement des trains métropolitains, tandis que les autres sont liés aux accords entre les industries nationales et étrangères.

Dans la catégorie des contrats de financement, nous avons encore les contrats dits "en monnaie" et ceux dits "suppliers". Les premiers concernent le financement obtenu avec uniquement la participation d'un consortium de banques étrangères ; le deuxième regroupe les banques et une participation des fournisseurs en équipements.

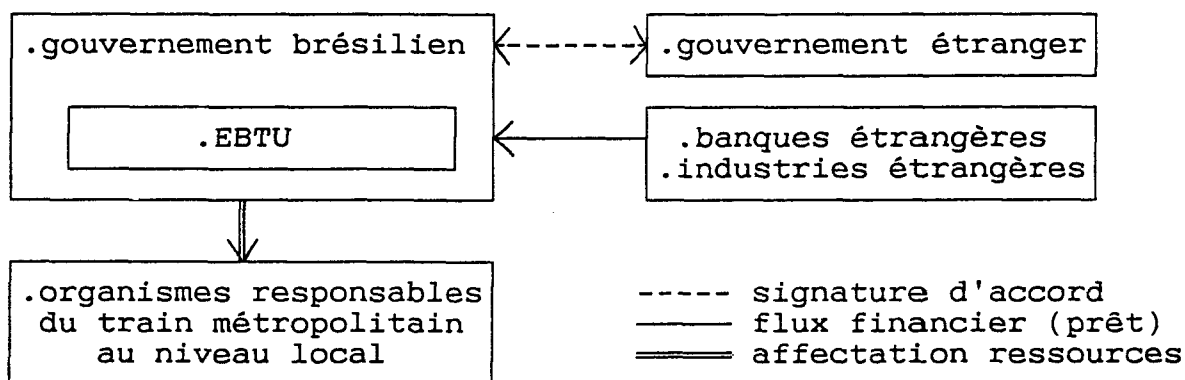
a) Banquiers et industries : l'imbrication nécessaire des acteurs

La particularité essentielle des contrats de financement de Recife et Belo Horizonte est l'étroit rapport entre ceux-ci et les industries des pays prêteur et emprunteur. Ces "alliances financières" sont une condition *sine qua non* pour la bonne conduite des financements obtenus.

Dans cette logique de financement, proche des accords de coopération technique recherchés entre deux pays faisant partie de deux mondes dits développé et en voie de développement, les contrats de type "crédits-acheteurs" prennent une place très importante. Ce type de contrat réussit, entre autres, à concilier les intérêts du monde développé (la recherche de marchés à l'étranger) et ceux du monde en voie de développement (la recherche de crédits capables d'apporter de devises pour la relance de l'investissement).

Belo Horizonte et Recife ont eu un montage financier identique. Il associait l'EBTU, en tant que représentant du gouvernement brésilien ; un groupe de banques étrangères, comme administrateurs du prêt ; enfin, une banque étrangère, chef de file ou agent du prêt. Le schéma 7 résume ce montage financier.

SCHEMA 7 - STRUCTURE DU MONTAGE FINANCIER DES TRAINS METROPOLITAINS DE BELO HORIZONTE ET RECIFE



Le circuit du montage financier a comme plaque tournante l'EBTU. Elle représente le gouvernement brésilien dans les négociations, reçoit et distribue l'argent des prêts aux organismes responsables du train métropolitain. L'EBTU émet et paie tous les intervenants au niveau national. C'est à

elle aussi de rembourser la dette auprès des banques étrangères. A vrai dire, elle joue un rôle très important dans la gestion de la dette due au financement extérieur des trains métropolitains.

Ce montage financier tripartite : gouvernement brésilien, représenté par l'EBTU, gouvernement étranger et banques, se vérifie pour les deux cas. Cependant, la recherche du financement semble indissociable de la répartition de l'ensemble de tâches. Le financement est obtenu à condition de faire travailler l'industrie du pays, d'où l'importance d'associer au prêt, la participation des industries nationales et étrangères.

Les alliances banque-industrie sont d'une extrême importance et conditionnent l'obtention du prêt. C'est ainsi que, pour Recife, le prêt anglais était lié à deux contrats, pour l'essentiel :

- CONTRAT 1 : Contrat appelé TECNOFER - "Tecnologias de Sistemas Ferroviarios". Ce contrat a été passé entre l'EBTU et trois entreprises, dont un sous-traitant anglais. C'est ainsi que nous avons : "TECNOFER - Tecnologias de Sistemas Ferroviarios, consortium constitué par les entreprises suivantes : STL - Sistemas de Transporte Ltda. (...) ; Equipamentos VILLARES S.A. (...) ; Construtora Norberto ODEBRECHT S.A.(...). La STL a comme sous-traitant la GEC Transportation Projects Limited - GTPL."(1). L'objet de ce contrat était l'acquisition de matériel et d'équipements, ainsi que les travaux de construction du train métropolitain de Recife.

- CONTRAT 2 : Ce contrat a été passé entre l'EBTU et quatre entreprises, dont deux sous-traitants étrangers. Le partage du contrat était fait ainsi : la Companhia SANTA MATILDE, entreprise brésilienne et fabricant de matériel ferroviaire, et trois autres sous-traitants : les Industries VILLARES, brésiliennes, la FERROSTAAL AG, allemande et, enfin, la GEC Traction Projects Limited - GTPL, anglaise. L'objet du contrat était l'acquisition de matériel roulant et des pièces détachées pour le train métropolitain de Recife.

(1) Contrato TECNOFER, du 30 janvier 1982, consulté aux archives techniques du METROREC, à Recife.

La même logique s'impose pour le cas de Belo Horizonte, où les entreprises brésiliennes s'associaient aux entreprises françaises, condition pour l'obtention du financement, français pour l'essentiel. L'objectif était de "caser" l'entreprise française avec un partenaire brésilien qu'elle-même choisissait. Le résultat fait apparaître les "couples" franco-brésiliens suivants :

- COBRASMA (Brésil) et MTE (France), tous deux constructeurs de matériel ferroviaire. COBRASMA et MTE se partageaient le marché d'approvisionnement des rames du train métropolitain de Belo Horizonte.
- SIGLA (Brésil) et JEUMONT-SCHNEIDER (France), comme fournisseurs des systèmes de télécommunications et de signalisation. JEUMONT-SCHNEIDER étant leader du groupe français participant aux contrats commerciaux pour Belo Horizonte.
- CGEE - Compagnie Générale des Entreprises Electriques (filiale brésilienne et française), comme fournisseur d'Energie.
- KREYSA - KOHN & ROMOFF Engenharia Industrial (filiale brésilienne) et SPIE BATIGNOLLES (France), chargés de la construction du réseau aérien d'Energie.

Les contrats commerciaux ont été établis avant la constitution des contrats de financement. L'assurance d'avoir des liens solides entre les industries brésiliennes et étrangères facilite beaucoup la suite du montage financier. De ce fait, la trilogie banque étrangère-constructeur étranger-constructeur brésilien vient s'imposer au coeur du problème de financement de ces trains métropolitains et assure la certitude du versement des prêts ainsi que leur valeur.

Les similitudes entre les cas de Belo Horizonte et Recife sont plus flagrantes dans la constitution des contrats commerciaux. Les contrats de financement partent du même principe, mais ils sont différents par rapport à la valeur totale du prêt et aux pourcentages de participation entre financement national et étranger.

b) Les pourcentages de participation : entre la certitude et le doute

Nous pouvons, d'emblée faire la différence entre deux types de financement pour les trains métropolitains. Le financement national, qui regroupe tout ou partie des ressources de financement affectées au transport ferroviaire urbain (2) et le financement extérieur. Ces deux types de financement ont chacun leurs spécificités.

Le premier concerne les prêts issus des fonds nationaux. Il a comme caractéristique l'incertitude liée au versement et à la valeur même des fonds. Il est dépendant du contexte économique extérieur et très atteint par les dévalorisations de la monnaie nationale, dues à l'inflation.

Le financement extérieur, malgré les impositions et les conditions qu'il entraîne, est associé à la certitude du versement des prêts et à leur valeur. Certes, il est très lié aux conditions exigées par le prêteur, mais ce sont ces conditions même qui assurent le bon déroulement de l'opération de financement.

Il est primordial de repérer les différences de montage financier entre les cas de Belo Horizonte et Recife. Les pourcentages de participation au financement reflètent le niveau de dépendance par rapport aux prêts étrangers. C'est le cas, par exemple, du montage financier du train métropolitain de Belo Horizonte. La participation des fonds nationaux est dégressive et nettement inférieure au pourcentage de participation des fonds extérieurs, comme l'indiquent les tableaux 14 et 15.

(2) Voir Chapitre II, Section 1 de la Première Partie..

TABLEAU 14 - EVOLUTION DU TOTAL DES INVESTISSEMENTS PAR FINANCEMENT DU TRAIN METROPOLITAIN DE BELO HORIZONTE (EN MILLIONS DE DOLLARS COURANTS)

FINANCEMENT	1981	1982	1983	1984	1985	TOTAL
crédits français	20,0	71,6	59,7	53,5	15,2	220,0
crédits brésiliens (PME)*	22,8	17,9	8,1	7,5	18,5	74,8
TOTAL	42,8	89,5	67,8	61,0	33,7	294,8

Source : Aviso n 431, du 13/5/81, du Ministre des Finances au Ministre des Transports.

* Plan de Mobilisation d'Energie.

TABLEAU 15 - EVOLUTION DES POURCENTAGES DE PARTICIPATION DES FONDS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX AU FINANCEMENT DU TRAIN METROPOLITAIN DE BELO HORIZONTE

FINANCEMENT	1981	1982	1983	1984	1985	TOTAL
crédits français	9,11	32,54	27,13	24,31	6,91	100,00
crédits brésiliens (PME)*	30,48	23,93	10,83	10,03	24,73	100,00
TOTAL	14,52	30,36	23,00	20,69	11,43	100,00

Source : Aviso n 431, du 13/5/81, du Ministre des Finances au Ministre des Transports.

* Plan de Mobilisation d'Energie.

C'est en 1982 que l'apport de financement extérieur est le plus prononcé. En effet, cette année marque la signature des contrats de financements passés entre le gouvernement brésilien et les banques françaises, pour le projet du train métropolitain de Belo Horizonte.

La signature de ces contrats vient assurer uniquement le financement du matériel roulant. Cet handicap va entraîner une série de problèmes dus notamment au manque de versement régulier des ressources de financement national.

Les fonds spéciaux destinés aux trains métropolitains, issus du Plan de Mobilisation d'Energie (PME) auraient du assurer le financement des travaux de construction civile du train métropolitain de Belo Horizonte. Cependant, le versement des fonds n'a pas eu lieu. C'est ici que se situe la première entrave au bon déroulement du projet, comme le signale M. Francisconi :

"Que se passe-t-il du côté du gouvernement brésilien ? Cet argent n'a jamais été bien appliqué. On ne l'avait pas, on ne l'a jamais eu !."
(3)

Si tout était bien assuré du côté des prêts extérieurs, il en a été autrement du côté brésilien. Cette incertitude par rapport aux fonds nationaux mène à une situation bien particulière : le projet d'infrastructure (travaux de génie civil pour l'essentiel) n'a pas atteint le rythme des travaux d'implantation et de montage des systèmes de télécommunications et signalisation parce que les ressources nationales ne le permettaient pas.

Tout laisse croire que les fonds du Plan de Mobilisation d'Energie étaient un simple arrangement pour assurer purement et simplement l'entrée du capital étranger et le montage financier du projet.

Finalement, la destination de ces fonds nationaux reste une énigme. On parle parfois de détournement de ces fonds, mais ceci, vu la difficulté d'une vérification, reste encore une zone d'ombre dans les projets des trains métropolitains de Belo Horizonte et Recife. Par ailleurs, nos interviewés se sont privés de commentaires à ce sujet.

(3) Interview avec Guilherme Francisconi, le 04/8/88, à Brasilia.

En effet, cette défaillance du financement de la part du gouvernement brésilien saute aux yeux à l'examen du parcours de la ligne du train métropolitain de Belo Horizonte. Des trois projets, celui de Belo Horizonte est le plus atteint par le manque de ressources. Par rapport aux prévisions, le projet n'a pas été achevé, mais on parle quand-même de prolonger la ligne...

Le train métropolitain de Recife a eu un meilleur sort. Le financement assurait la totalité des travaux de génie civil et d'implantation des systèmes de télécommunications et de signalisation. Le montage financier a été fait sous la forme dite d'"enveloppe financière".

Le financement comprenait toutes les opérations d'implantation nécessaires, des travaux de génie civil jusqu'à l'acquisition de matériel roulant, des pièces détachées et leur exécution. Les financements obtenus atteignent la somme de 425,7 millions de dollars, comme peut le montrer le tableau 16.

TABLEAU 16 - EVOLUTION DU TOTAL DES INVESTISSEMENTS PAR FINANCEMENT DU TRAIN METROPOLITAIN DE RECIFE (EN MILLIONS DE DOLLARS COURANTS)

FINANCEMENT	1982	1983	1984	1985	1986	TOTAL
crédits étrangers*	40,0	98,6	162,7	110,8	0,0	412,1
crédits brésiliens (PME)**	0,0	0,0	0,0	9,0	4,6	13,6
TOTAL	40,0	98,6	162,7	119,8	4,6	425,7

Source : "Projeto do Metropolitano de Recife, EBTU, janvier 1985.

* Crédits allemands et anglais.

** Plan de Mobilisation d'Energie.

TABLEAU 17 - EVOLUTION DES POURCENTAGES DE PARTICIPATION DES FONDS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX AU FINANCEMENT DU TRAIN METROPOLITAIN DE RECIFE

FINANCEMENT	1982	1983	1984	1985	1986	TOTAL
crédits étrangers*	9,71	23,93	39,48	26,88	0,00	100,00
crédits brésiliens (PME)**	0,00	0,00	0,00	66,18	0,00	100,00
TOTAL	9,39	23,18	38,21	28,14	1,08	100,00

Source : "Projeto do Metropolitano do Recife", EBTU, janvier 1985.

* Crédits allemands et anglais.

** Plan de Mobilisation d'Energie.

Le montage financier du train métropolitain de Recife est identique à celui de Belo Horizonte. La participation des fonds nationaux n'est présente qu'en 1985. Ces fonds du PME étaient destinés au train métropolitain de Belo Horizonte, pour combler le manque de ressources extérieures qui ne finançaient pas les travaux de génie civil.

Recife a eu l'atout d'avoir une entreprise de bâtiments et travaux publics, l'ODEBRECHT, qui a monopolisé les travaux de génie civil, mais, en contrepartie, elle a obtenu le financement nécessaire pour ces travaux. De ce fait, Recife n'a pas été atteint par la stagnation des travaux de construction et par le ralentissement de l'implantation du projet.

La participation des fonds extérieurs est plus prononcée en 1984, période d'application intense des ressources des prêts obtenus en 1982. Ces ressources étaient beaucoup plus sûres que celles du PME, mais elles étaient liées aux conditions qui figuraient dans les contrats.

c) Des profils de contrat homogènes

Pour le développement des activités concernant les trains métropolitains de Recife et Belo Horizonte, une série de contrats a été signée et appliquée. Ces contrats sont très homogènes et établissent les conditions de prêt et d'application des ressources de financement. Ces conditions sont exclusivement liées à des règles bancaires et obligent à l'acceptation de celles-ci, pour le bon déroulement de l'implantation des projets.

Les contrats de financement des trains métropolitains de Recife et Belo Horizonte peuvent être résumés par le tableau 18 :

**TABLEAU 18 - CONTRATS DE FINANCEMENT DES TRAINS
METROPOLITAINS DE RECIFE ET BELO HORIZONTE**

CONTRATS	VALEUR	BANQUE
RECIFE	DM 119.155.000,00	Westlandesbank International
	US\$102.000.000,00	Lloyds Bank PLC
	US\$ 60.000.000,00	Lloyds Bank PLC
	US\$ 75.000.000,00	Lloyds Bank PLC
	US\$ 75.000.000,00	Lloyds Bank PLC
	DM 103.838.661,00	Westdeutsche Landesbank*
	£ 48.908.643,53	Lloyds Bank PLC**
BELO HORIZONTE	FF 59.000.000,00	Crédit National
	US\$ 10.000.000,00	Libra Bank Limited
	US\$120.000.000,00	Crédit Lyonnais

Source : EBTU - Département Financier, 1989.

* Soit DM 15.575.798,94 des fournisseurs et DM 88.262.862,06 du consortium bancaire dont le leader est la Westdeutsche Landesbank.

** Soit £ 7.336.296,53 des fournisseurs et £ 41.572.347,00 du consortium bancaire dont le leader est la Lloyds Bank PLC.

Le tableau 18 illustre la diversité des sources de financement des trains métropolitains. Nous pouvons d'emblée remarquer la diversité de monnaies à l'intérieur du montage financier. Les contrats sont nombreux et plusieurs institutions financières ont donné leur apport, en ayant des objectifs particuliers. Ces objectifs seront développés dans les prochains paragraphes, pour les deux cas.

Les contrats du train métropolitain de Recife ont été au nombre de sept. Des 425,7 millions de dollars alloués pendant la période 1982-1986, 13,6 millions correspondent à des fonds nationaux, issus du PME. Ces fonds nationaux auraient dû être appliqués pendant la période 1985-1986. Les 412,1 millions de dollars restants correspondent à des prêts extérieurs.

Pour le développement des activités d'implantation du train métropolitain de Recife, les contrats de financement dits "en monnaie", pour le paiement des activités développées dans le pays, sont les suivants :

- CONTRAT 1 : Consortium de banques dont l'agent est la WESTLANDESBANK INTERNATIONAL S/A, siégée au Luxembourg. Les crédits débloqués sont de responsabilité de la WESTDEUTSCH LANDESBANK GIROZENTRALE (4).
- CONTRAT 2 : Consortium de banques dont l'agent est la LLOYDS BANK INTERNATIONAL LIMITED, de Londres (5).
- CONTRAT 3 : Consortium de banques dont l'agent est la LLOYDS BANK INTERNATIONAL (6).
- CONTRAT 4 : Consortium de banques dont l'agent est la LLOYDS BANK INTERNATIONAL (7).
- CONTRAT 5 : Consortium de banques dont l'agent est la LLOYDS BANK INTERNATIONAL (8).

(4) Contrat n 141/24785, signé le 12/8/82.

(5) Contrat n 141/24740, signé le 13/8/82.

(6) Contrat n 141/24739, signé le 13/8/82.

(7) Contrat n 141/24788, signé le 29/10/82.

(8) Contrat n 141/24842, signé le 31/8/83.

Ces cinq contrats ont pour objectif de financer l'implantation du projet du train métropolitain de Recife, plus particulièrement les travaux de génie civil, exécutés par l'entreprise ODEBRECHT, l'acquisition des équipements nationaux et 15% des équipements importés.

Les contrats dits en "suppliers", qui associent les banques et les fournisseurs étrangers et servent au paiement direct des biens, sont au nombre de deux, à savoir :

- CONTRAT 1 : Consortium de banques dont le leader est la WESTDEUTSCH LANDESBANK GIROZENTRALE (9).

L'objectif de ce contrat est de financer l'acquisition d'équipements allemands de l'entreprise FERROSTAAL A.G., destinés au montage de 25 voitures du train métropolitain de Recife. Il finance également les pièces détachées et les équipements adressés aux ateliers de maintenance.

- CONTRAT 2 : Consortium de banques dont le leader est la LLOYDS BANK INTERNATIONAL (10).

Ce contrat assure le financement des équipements anglais de l'entreprise GEC TRACTION LIMITED et GEC TRANSPORTATION PROJECT LIMITED, ainsi que les équipements destinés au montage des systèmes de signalisation, électrification et télécommunications du train métropolitain de Recife.

La particularité de ces contrats était donc l'existence d'un consortium de banques étrangères, avec un leader. Chaque banque avait un engagement financier limité. Prenons, à titre d'exemple, le CONTRAT 3, pour Recife. Ce contrat, d'une valeur de US\$ 60.000.000,00, réunissait huit banques dites "administrateurs du prêt", chacune avec un apport de ressources limité. Il y avait l'EBTU, comme représentant du gouvernement brésilien et bénéficiaire du prêt, enfin, la LLOYDS BANK INTERNATIONAL LIMITED, comme agent principal du prêt.

La structure du CONTRAT 3, pour Recife peut être traduite par le tableau 19.

(9) Contrat n 111/1254, signé le 12/8/82.

(10) Contrat n 111/1266, signé le 13/8/82.

TABLEAU 19 - STRUCTURE DU CONTRAT 3 DU TRAIN METROPOLITAIN DE RECIFE

BANQUES	APPORT MAXIMUM
Midland Bank PLC	US\$ 20.000.000,00
*Lloyds Bank International Limited	US\$ 12.500.000,00
*Banco Mercantil de Sao Paulo S.A.	US\$ 5.000.000,00
*Banco Real S.A.	US\$ 5.000.000,00
Euro-Latinamerican Bank Limited	US\$ 5.000.000,00
European Brazilian Bank Limited	US\$ 5.000.000,00
Industrial National Bank of Rhode Island	US\$ 5.000.000,00
The Siam Commercial Bank Limited	US\$ 2.500.000,00
TOTAL	US\$ 60.000.000,00

Source : "Accord de Prêt" entre l'EBTU, le consortium de banques et la Lloyds Bank International Limited, du 13/8/82. Les valeurs sont en dollars courants.

* La Lloyds Bank International Limited, siège de Bahamas.

* Les banques brésiliennes correspondant aux sièges de Londres.

Tous les contrats de financement du train métropolitain de Recife ont eu une structure similaire. De même pour les contrats commerciaux, qui correspondent aux accords entre les fournisseurs de matériel brésilien et étranger (11).

Contrairement aux contrats de financement du train métropolitain de Recife, ceux de Belo Horizonte non pas été homogènes. Le manque d'homogénéité s'associe à une pénurie de ressources et à un nombre réduit de contrats signés.

Trois contrats financiers sont signés, avec des objectifs divers. Le premier, signé le 29/01/81, concerne le financement de l'acquisition partielle d'équipement français importé. Ce prêt de FF 59.000.000,00 a été accordé par le Crédit National.

(11) Déjà cités dans la section 2 du présent chapitre.

Le deuxième contrat a été établi et signé le 17/7/81. Il s'agissait d'une prêt de US\$ 120.000.000,00, accordé par le Crédit Lyonnais, dont l'objectif était de financer l'acquisition d'équipement national. Enfin, un prêt de US\$ 10.000.000,00, de la Libra Bank Limited, contrat signé le 16/5/84, assurait le financement des travaux de génie civil du train métropolitain de Belo Horizonte.

Pour Belo Horizonte, on constate non seulement un faible nombre de contrats signés, mais aussi une discontinuité dans l'obtention des prêts. Il suffit de voir l'intervalle entre la signature du contrat avec le Crédit Lyonnais et celui avec la Libra Bank Limited. On peut expliquer ce décalage. Lors des négociations de financement pour le train métropolitain de Belo Horizonte, les contrats signés assuraient uniquement le financement de l'acquisition de matériel roulant et des pièces détachées. La forme de financement associait deux participations : une des banques étrangères et celle des fournisseurs étrangers et brésiliens de matériel ferroviaire.

Le financement des travaux de construction des infrastructures s'appuyait sur les ressources du Programme de Mobilisation d'Energie. Ces ressources ont été peu ou pas appliquées. De ce fait, il y a eu un grand besoin de financement pour assurer les travaux de génie civil.

L'affectation des ressources destinées aux projets a toujours été très sensible aux changements politiques. Le problème de la rareté de ressources financières nationales s'est encore aggravé après un changement ministériel en 1982. Avec le départ du Ministre des Transports Eliseu Rezende (pour se présenter comme gouverneur de l'Etat de Minas Gerais), le nouveau Ministre, Cloraldino Severo, originaire de Porto Alegre, a favorisé le projet du train métropolitain de Porto Alegre au détriment de celui de Belo Horizonte. Depuis, Belo Horizonte piétine dans les problèmes de financement pour l'achèvement de son projet. Quelques solutions sont mises en avant, avec pour négociateur central, une entreprise de bâtiments et travaux publics, la SADE.

Pour la signature du contrat de financement avec la Libra Bank Limited, une participation importante d'une autre entreprise de bâtiments et travaux publics est à signaler. La SADE - Sul Americana de Engenharia S.A. a fortement contribué à l'obtention du prêt en question.

Dans une lettre adressée à l'EBTU, la SADE fait part de son intérêt pour le projet du train métropolitain. Elle avoue avoir déjà contacté des banques étrangères, dont la Libra Bank Limited, pour l'obtention des ressources nécessaires au financement des travaux de construction du train métropolitain de Belo Horizonte. Ces ressources étaient de l'ordre de US\$ 50.000.000,00 (12).

La lettre de la SADE à l'EBTU marque le déblocage de nouveaux crédits pour le train métropolitain de Belo Horizonte. Elle relance le processus de décision. La réaction de l'EBTU est très favorable et elle se propose "*d'étudier avec la SADE la viabilité technique et commerciale d'une exécution globale des services, à condition que les prix soient en accord avec les règles d'appel d'offre.*" (13)

Les négociations conjointes de l'EBTU, de la SADE et de la Libra Bank Limited ont abouti à un contrat d'une valeur de US\$ 10.000.000,00. Ce prêt a eu la garantie inconditionnelle de la République Fédérative du Brésil et a couvert une partie des travaux de construction du train métropolitain de Belo Horizonte.

La Libra Bank Limited avait déjà fait part de son intérêt à participer au financement du projet, à travers un télex envoyé à l'EBTU (14). Ce télex a été signé par cette banque et la SADE. Le montant du prêt était estimé à US\$ 50.000.000,00. Cependant, ce télex traduisait tout simplement une intention de financement et ne correspondait en aucun cas à un contrat de financement. Le contrat signé postérieurement affichait un montant nettement inférieur à la somme qui figurait dans ce télex.

Le financement du train métropolitain de Belo Horizonte a toujours souffert de ce manque de ressources. L'argent arrivait souvent au compte-gouttes, le projet en a subi les conséquences.

Du point de vue du montage financier des équipements, le train métropolitain de Belo Horizonte a bénéficié de quatre contrats commerciaux (15). Ces contrats et leurs valeurs respectives sont représentés dans le tableau 20.

(12) Lettre MKT/233/83, de la SADE à l'EBTU, du 12/8/83, consultée à Belo Horizonte.

(13) Lettre 22/83, de l'EBTU à la SADE, du 01/9/83, consultée à Belo Horizonte.

(14) Télex 1121545, du 31/10/83, consulté à Belo Horizonte.

(15) Ils ont été tous signés le 31/6/81.

**TABLEAU 20 - CONTRATS COMMERCIAUX DU TRAIN METROPOLITAIN DE
BELO HORIZONTE**

FOURNISSEURS	VALEUR DU CONTRAT**
CONTRAT 1- COBRASMA SUMARE S.A. - INDUSTRIA BROWN BOVERI SA - FRANCORAIL - TCO-TRACTION CEM OERLIKON - SOCIETE CEM	US\$105.599.891,00
CONTRAT 2- SIGLA - JEUMONT-SCHNEIDER	US\$ 7.661.284,45
CONTRAT 3- CGEE-ALSTHOM (Brésil) - CGEE-ALSTHOM (France)	US\$ 29.996.645,20
CONTRAT 4- KOHN & ROMOFF - SPIE BAGTINOLLES	US\$ 17.215.734,85
CONTRAT 5- SIGLA * - JEUMONT-SCHNEIDER	US\$ 18.348.413,52
TOTAL	US\$178.821.969,02

Source : Extrait des contrats commerciaux du train métropolitain de Belo Horizonte, STU-BH, le 31/6/81.

* Le Contrat 5 concerne le financement des équipements de signalisation et contrôle.

** Valeurs en dollars de 1981, soit un dollar = 81,35 cruzeiros.

Comme nous pouvons le constater, les contrats commerciaux reflètent l'entente parfaite entre les fournisseurs étrangers et brésiliens. Les intérêts économiques des uns et des autres ont contribué à ce montage financier. Le pourcentage de participation des fournisseurs brésiliens est variable. Il peut se situer entre 30% et 60%.

Le pourcentage maximum est, par exemple, le cas du CONTRAT 3 (60%). Le pourcentage le plus bas est celui du CONTRAT 2 (29%). Cette contrepartie brésilienne assurait l'acquisition de matériel ferroviaire fabriqué au Brésil.

Les deux cas de Recife et Belo Horizonte sont un exemple-type d'opération financière et bancaire. Ce genre d'opération assure des intérêts purement économiques, de recherche de marchés nouveaux pour les entreprises étrangères, et de recherche d'un nouveau souffle, pour les entreprises brésiliennes. Les unes et les autres s'approprient le projet de train métropolitain pour mettre en oeuvre leurs stratégies, en ayant l'assurance d'une continuité de leurs politiques d'expansion. Cependant, la certitude de la continuité du remboursement de ces prêts ne se vérifie pas toujours. L'investissement en capital étranger est très important pour ce genre d'opération, mais les résultats ne correspondent peut-être pas aux attentes des banques étrangères.

2 - Le "contrat-monopole" de la Banque Mondiale pour Porto Alegre

Maintes fois, les chercheurs en transports ont eu l'occasion de commenter la politique de la Banque Mondiale. Dans toutes les rencontres sur les pays en voie de développement, on évoque l'influence de la Banque Mondiale sur la mise en place des systèmes de transports urbains.

Nous n'allons pas répéter ici ces querelles scientifiques, mais attirer l'attention sur un prêt de la Banque Mondiale, contradictoire avec sa doctrine. Or, nous savons bien que la Banque Mondiale est contre les investissements lourds. Ses principes de viabilité économique et financière, ainsi que d'efficacité des systèmes sont fermes. Et pourtant, elle a financé le train métropolitain de Porto Alegre. Voilà pour le moins, un paradoxe.

Le financement du train métropolitain de Porto Alegre est d'autant plus paradoxal qu'il correspond à la plus grande opération de transport urbain de la Banque Mondiale. Entre 1977 et 1985, la Banque Mondiale a réalisé 5 opérations au Brésil, d'un montant total de 904,8 millions de dollars, ce

qui correspond à presque 90% de ses investissements en Amérique Latine. Le train métropolitain de Porto Alegre correspond à 30% de ses investissements et est le seul projet financé, pour l'année 1980, en Amérique Latine.

Le paradoxe du financement en question peut trouver une explication dans le fait que le projet de Porto Alegre se prêtait très bien à une complète application de la démarche de la Banque Mondiale. Elle a accepté d'accorder le financement après avoir fait l'état des lieux, après l'étude de faisabilité faite par un bureau d'études choisi par elle-même, après l'acceptation de création d'une autorité locale responsable exclusivement de l'exploitation et de la gestion du système...Enfin, après une série de "petits pas" bien définis, qui sont caractéristiques de sa démarche.

L'acceptation du gouvernement brésilien de se soumettre aux conditions de la Banque Mondiale a facilité le financement du projet et a contribué à dévier la ligne de financement de la Banque, plus dirigée jusqu'alors vers les projets de voirie et d'amélioration des réseaux existants.

Notre but ici n'est pas de chercher des explications au financement du train métropolitain de Porto Alegre, mais d'expliquer une démarche différente de celle des deux cas cités auparavant. C'est pourquoi nous allons examiner plus en détail le contrat de financement de la Banque Mondiale.

Si pour les cas de Recife et Belo Horizonte, le financement se partage entre les banques étrangères, les fournisseurs de matériel brésiliens et étrangers, le cas de Porto Alegre illustre un financement à "sens unique". Il a été obtenu de la Banque Mondiale et s'est résumé à un seul contrat bien défini, assurant le financement total (acquisition des biens et travaux de construction) du projet du train métropolitain de Porto Alegre.

a) Le montage financier du train métropolitain de Porto Alegre

Bien que la Banque Mondiale ait financé une grande partie du train métropolitain de Porto Alegre, la participation de fonds nationaux n'est pas négligeable. La composition du financement a pris la forme indiquée dans les tableaux 21 et 22.

TABLEAU 21 - EVOLUTION DU TOTAL DES INVESTISSEMENTS PAR FINANCEMENT DU TRAIN METROPOLITAIN DE PORTO ALEGRE (EN MILLIONS DE DOLLARS COURANTS)

FINANCEMENT	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
crédits étrangers*	0,00	0,17	4,84	11,31	91,82	14,73	5,84
BRDE*	0,03	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Etat de Rio Grande do Sul	0,00	1,56	0,06	1,88	1,04	0,00	0,00
PME-RFFSA	0,00	1,31	16,28	17,13	10,25	0,00	0,00
PME-EBTU	4,64	15,11	7,34	8,61	3,84	0,99	0,00
PME-CBTU*	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,81	0,00
Trésor National	0,00	0,00	0,00	0,00	12,24	5,14	1,64
TOTAL	4,67	18,16	28,52	38,93	119,20	23,70	7,48

Source : "Relatorio de Conclusao do Projeto", TRENSURB, décembre 1985, page 122.

* Les crédits étrangers correspondent au prêt de la Banque Mondiale ; * BRDE- Banque Régionale de Développement de l'Extrême Sud ; * parts du Plan de Mobilisation d'Energie partagés entre la RFFSA, l'EBTU et la CBTU (créée en 1985).

TABEAU 22 - EVOLUTION DES POURCENTAGES DE PARTICIPATION DES FONDS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX AU FINANCEMENT DU TRAIN METROPOLITAIN DE PORTO ALEGRE

FINANCEMENT	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
crédits étrangers	0,0	0,94	17,00	29,00	77,00	62,00	78,00
crédits brésiliens	100	99,06	83,00	71,00	23,00	38,00	22,00
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Source : "Relatorio de Conclusao do Projeto", TRENSURB, décembre 1985, page 122.

Nous pouvons constater que la participation des fonds nationaux est dégressive, tandis que les crédits étrangers progressent d'une façon importante. C'est en 1986 que les crédits de la Banque Mondiale atteignent leur maximum de participation au financement du train métropolitain de Porto Alegre.

L'investissement de la Banque Mondiale est plus grand en 1984, où elle débloque environ 90 millions de dollars pour le train métropolitain de Porto Alegre. Nous pouvons aussi souligner la discontinuité de certains fonds, tels que ceux de la Banque Régionale de l'Extrême Sud. Sa participation est minime et n'assure que les deux premières années d'investissement.

L'Etat de Rio Grande do Sul prend le relais de la BRDE et assure sa participation jusqu'en 1985. La seule source de financement constante est le PME-EBTU. Les parts du PME destinés au train métropolitain de Porto Alegre ont été appliquées du début à la fin de l'opération. (16)

Le cas de Porto Alegre est nettement différent des deux autres. Le financement de la Banque Mondiale fait est lié la stratégie même de cette institution internationale.

(16) Par la fin de l'opération on veut dire la fin des travaux de construction.

Il est important de bien souligner la démarche macro-économique de la Banque Mondiale, en matière de financement de grands projets. Elle situe ses interventions au niveau le plus stratégique. Voilà ce qui fait la différence avec les autres prêteurs bilatéraux. *"Sur ces derniers, et notamment la France, elle dispose de deux atouts : une pratique très ancienne de la conditionnalité, alors que la coopération française repose sur le clientélisme politique ; une démarche sectorielle et macro-économique, alors que les atouts principaux de la coopération française se situent essentiellement au plan technique."* (17)

Les affirmations de LAIDI sont tout à fait pertinentes et s'accordent bien au cas du financement des trains métropolitains. Contrairement aux institutions bancaires qui ont financé les trains métropolitains de Recife et Belo Horizonte, la Banque Mondiale a mené une démarche qui se situe au-delà des intérêts technico-financiers. Elle englobe ces intérêts, mais sa doctrine l'amène de plus en plus à rechercher des solutions ponctuelles et très proches de la politique intérieure du pays emprunteur.

Ce qui fait en plus la différence entre la Banque Mondiale et les autres prêteurs est son influence au-delà du simple prêt. Elle peut, dans la majorité des cas, influencer sur la politique même du pays emprunteur, fixant des directives fondées sur le prêt accordé.

Il faut dire que de tous les pays d'Amérique Latine, le Brésil est un client potentiel de la Banque Mondiale. Potentiel en termes d'indépendance industrielle et politique. Il détient une industrie de biens de capital très développée et une politique autonome en matière de transport urbain.

Le Brésil a bénéficié de six crédits, concentrant 85% de l'aide financière totale distribuée par la Banque Mondiale en Amérique Latine (18). Le train métropolitain de Porto Alegre correspond à la plus importante opération de la Banque pour l'année 1980. Cette opération a fait l'objet de deux accords établis entre l'EBTU, comme représentant du gouvernement brésilien et la Banque Mondiale.

(17) Cf. LAIDI, Zaki- "La Banque Mondiale : Les Enjeux d'une Présence". communication faite lors de la Journée Spécialisée de l'INRETS, Paris, 25/6/87, page 2.

(18) Cf. FIGUEROA, Oscar - "Commentaires sur l'intervention de la Banque Mondiale dans les transports urbains en Amérique Latine", Journée Spécialisée INRETS, Paris, 25/6/87, page 2.

b) Lecture de l'accord de projet

Le 02 juin 1980, deux accords sont signés avec la Banque Mondiale : un "accord de prêt" et un "accord de projet"(19). Ces accords assurent le financement du train métropolitain de Porto Alegre. Le montant du prêt est de 159 millions de dollars, partagés comme l'indique le tableau 23.

TABLEAU 23 - COMPOSITION DU FINANCEMENT, PAR LA BANQUE MONDIALE, DU TRAIN METROPOLITAIN DE PORTO ALEGRE (EN MILLIONS DE DOLLARS COURANTS)

TYPE DE SERVICE	VALEUR DU FINANCEMENT*	%
- voitures du train et pièces détachées.	US\$ 89.370.000,00	56,2
- signalisation et électrification.	US\$ 14.190.000,00	8,9
- travaux de génie civil.	US\$ 9.340.000,00	5,9
- maintenance et études.	US\$ 3.930.000,00	2,5
- prévisions (à allouer).	US\$ 42.170.000,00	26,5
TOTAL	US\$159.000.000,00	100

Source : Project Completion Report, The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office, 11/9/1987.

* valeurs en dollars de janvier 1980, soit US\$ 1,00 = Cr\$ 43,00.

Le financement de la Banque Mondiale couvrait la totalité des services et, contrairement aux deux autres cas précédents, il prévoyait 26,5% du financement pour des besoins complémentaires éventuels.

(19) Correspondant au Prêt 1839 BR de la Banque Mondiale.

D'emblée, nous pouvons remarquer la différence entre la démarche des cas précédents et celle de Porto Alegre. L'existence de deux accords fait état d'un souci de séparer le prêt des tâches de chaque intervenant dans le processus.

La Banque Mondiale a établi, dans son accord de prêt, les conditions liées au financement (montant du prêt, conditions de remboursement, taux d'intérêts...) ; tandis que dans son accord de projet elle a clairement défini les tâches à accomplir pour chacune des institutions signataires de l'accord.

Les conditions du prêt de la Banque Mondiale seront évoquées dans la prochaine section. Nous allons maintenant développer la structure de l'accord de projet qui, entre autres, définit le rôle de chaque signataire.

L'objectif de l'accord de prêt était de définir le rôle de chaque institution vis-à-vis de l'exécution du projet. Cet accord a été établi entre la Banque Mondiale, l'Etat de Rio Grande do Sul, la TRENSURB - Entreprise de Trains Urbains de Porto Alegre, la METROPLAN - Fondation Métropolitaine de Planification, la RFFSA, l'EBTU et le GEIPOT. Tous ces organismes ont signé cet accord et sont soumis aux règles de la Banque Mondiale. Ces règles sont très claires et expriment non seulement une grande volonté de contrôle financier, mais aussi une maîtrise presque totale du projet.

Dans l'article II de cet accord de prêt, la Banque Mondiale a défini et partagé les tâches concernant l'exécution du projet. Ces tâches peuvent se situer dans trois grands groupes : l'élaboration de programmes d'appui au projet, l'élaboration d'études prospectives et les dispositions qui permettront la bonne continuité du projet (20). Ces tâches étaient partagées entre les organismes suivants: la TRENSURB, la METROPLAN et l'Etat de Rio Grande do Sul seul ou par l'intermédiaire de l'EBTU ou encore du "Nucleo Metropolitano de Transportes Urbanos (NMTU) (21).

(20) Par étude prospective nous voulons dire, par exemple, l'évolution des tarifs après la mise en service du train métropolitain, les effets sur le développement urbain des zones qu'il traversera.

(21) Groupe d'études sur les transports urbains dans la Région Métropolitaine de Porto Alegre, constitué au sein de la METROPLAN.

La TRENSURB était responsable des travaux de génie civil, par l'embauche des entreprises de bâtiments et travaux publics. Revenait aussi à cet organisme le travail d'expropriation des zones occupées traversées par la ligne du train métropolitain. Elle était enfin responsable de l'élaboration d'une étude de faisabilité économique et financière d'une extension probable de la ligne.

La METROPLAN agissait en tant que conseiller sur la planification urbaine des zones traversées par la ligne de train. Elle était également responsable de la révision et de la mise à jour du plan d'occupation des sols.

Les tâches les plus lourdes revenaient à l'Etat de Rio Grande do Sul, soit à travers l'EBTU, soit par l'intermédiaire du NMTU. L'Etat de Rio Grande do Sul devait, seul, élaborer un programme de suppression de tous les parkings dans le centre ville de Porto Alegre, en vue d'une diminution de l'usage de la voiture particulière. En effet, l'Etat de Rio Grande do Sul, à travers l'EBTU devrait préparer un programme détaillé visant à la restriction de l'usage de la voiture particulière dans la Région Métropolitaine de Porto Alegre (22). Il était aussi responsable du montage et du suivi de ce programme, ainsi que de la recherche des lieux pour la construction de parkings de dissuasion, près des stations du train métropolitain, d'une capacité totale de 13.500 places.

L'Etat de Rio Grande do Sul était également chargé, à travers l'EBTU, de l'identification des lignes d'autobus à rabattre sur la ligne du train métropolitain. Il jouait ainsi le rôle de conseil auprès des entreprises directement touchées par la mise en service du train. Les études sur la nouvelle tarification mise en place après la réalisation du train métropolitain étaient également sous la responsabilité de l'Etat de Rio Grande do Sul, à travers l'EBTU. En outre, *"l'Etat de Rio Grande do Sul doit fournir ou faire fournir, aussitôt qu'il le sera demandé, les fonds, les facilités, les services et d'autres ressources exigées pour cette fin"* (23).

(22) La Banque Mondiale stipulait que, pour le succès du projet, le train métropolitain devrait attirer au moins 10% des usagers de la voiture particulière. De ce fait, tout était fait pour décourager son usage.

(23) Article II, section 2.01, alinéa (b) de l'accord de projet.

L'Etat de Rio Grande do Sul, à travers le NMTU et le TRENSURB pouvaient embaucher des bureaux d'études pour l'exécution des tâches qui lui était confiées. Cependant, ces consultants devaient *"avoir les qualités, l'expérience et les termes et conditions d'embauche qui soient satisfaisants par rapport à la Banque"* (24).

Par les deux premiers articles de l'accord, la Banque Mondiale a distribué les cartes et établi le jeu. Elle a assuré ainsi la maîtrise du projet, au delà du prêt accordé. Pour assurer davantage cette maîtrise, elle a stipulé :

"L'EBTU et la TRENSURB ne devront prendre aucune mesure qui aurait pour effet : changer, annuler, transférer ou renoncer à l'accord ou à quelconque de ces dispositions" (25).

Non satisfaite de la maîtrise du projet, la Banque Mondiale a affirmé sa volonté de contrôle financier de la TRENSURB. Elle l'a obligé à subir un audit à chaque fin d'exercice financier. Cet audit devrait être fait par des experts acceptés par la Banque.

Le résultat des audits, ainsi que la comptabilité de l'entreprise devraient parvenir à la Banque dans un délai de quatre mois avant la fin de chaque exercice financier. En outre, *"la TRENSURB ne doit pas emprunter d'autres fonds qui ne soient issus de l'accord de prêt, excepté : (a) après trois ans à compter de la mise en service du train métropolitain ; (b) si cet emprunt ne résulte en service de la dette, qui soit supérieur à sa recette opérationnelle liquide annuelle moyenne"* (26).

Dans l'accord de projet, la Banque Mondiale a fait part de son inquiétude par rapport aux projets prévus pour la Région Métropolitaine de Porto Alegre, qui pourraient atteindre le projet du train métropolitain. Dans l'Article IV de l'accord de projet, elle demandait à l'EBTU une analyse de l'impact probable de quelque projet que ce soit sur le train métropolitain. Aucun projet d'un montant supérieur à 10 millions de dollars ne pouvait être mis en oeuvre dans la Région Métropolitaine de Porto Alegre, sans l'accord de la Banque Mondiale.

(24) Article II, section 2.02, alinéas (a), (b) et (c) de l'accord de projet.

(25) Article II, section 2.05 de l'accord de projet.

(26) Article III, section 3.07 de l'accord de projet.

L'EBTU a été mise en garde par la Banque Mondiale, qui lui a demandé de n'effectuer aucun changement dans sa "Déclaration de Politique d'Investissement" sans l'accord de la Banque (27).

Comme nous pouvons le constater, la démarche menée par la Banque Mondiale a été très stricte. Elle était porteuse d'une rigueur qui ne figure pas dans les contrats de Recife et Belo Horizonte. Ces derniers traduisent plus des intérêts bancaires et techniques que politiques.

Le prêt de la Banque Mondiale a non seulement financé le projet du train métropolitain de Porto Alegre, mais il a imposé une logique très poussée. Les clauses de l'accord de projet sont un ensemble de directives très claires, qui vont petit à petit donner la forme finale d'un projet qui est à la fois financier et institutionnel.

Jusqu'alors nous avons examiné l'objectif et la valeur de chaque contrat de financement des trains métropolitains. Ces contrats comportent un grand nombre de conditions imposées par les institutions financières. Ces conditions sont à la fois strictes et contraignantes. Elles ont été acceptées par le gouvernement brésilien, puis critiquées, lors de la mise en oeuvre des projets au niveau de chaque ville. Enfin, ces conditions traduisent toute la logique des financements des grands projets de transport urbain fondés sur des principes qui dépassent et parfois ignorent les besoins de transport au niveau de chaque agglomération.

(27) La "Déclaration de Politique d'Investissement" a été approuvée par le Conseil d'Administration de l'EBTU le 10 avril 1980, peu de temps avant la signature des accords avec la Banque Mondiale.

**SECTION 2 : LA VERITE DU FINANCEMENT OU LA FACE CACHEE DES
CONTRATS**

Toute opération de financement a ses avantages et ses inconvénients. Pour les trains métropolitains, le montage financier a été fait là où on a trouvé des opportunités. Les contrats signés, la période de leur mise en application entraîne un certain malaise de la part des autorités brésiliennes.

Pour beaucoup, le Brésil a accepté l'inacceptable. Les contrats de Recife et Belo Horizonte, faits dans une urgence absolue ont posé beaucoup de problèmes lors de leur mise en application. Les accords de la Banque Mondiale, malgré leur attachement à une maîtrise trop importante du projet ont pu, bien ou mal, assurer le financement et le bon déroulement de l'implantation du train métropolitain de Porto Alegre. Le contenu de ces contrats traduisent toute la vérité du financement.

1 - Les conditions financières des prêts : analyse comparée

L'obtention du financement des trains métropolitains de Belo Horizonte et Recife marque une phase fructueuse pour la suite de la décision d'implantation de ces systèmes. Elle assure la continuité du processus. Mais l'obtention de financement impose une série de conditions, issues des jeux financiers.

Les conditions de prêt sont parfois très critiquées par les personnes qui ont participé à cette phase d'obtention de financement. On parle même de conditions draconiennes et impossibles, voire inacceptables.

Les conditions des prêts englobent les taux d'intérêts appliqués au remboursements, les délais et les amortissements. Ceux-ci, pour les cas de Recife et Belo Horizonte, sont variables et suivent les règles de chaque prêteur.

Chaque banque applique sa propre politique, en imposant des taux d'intérêts basés sur des estimations internationales (28). Les délais de carence varient entre 2,5 ans et 4,5 ans. Les amortissements sont aussi variables et situés entre 4,5 (en moyenne) et 10 ans.

Le réajustement semestriel des taux d'intérêts LIBOR et LUXIBOR, et trimestriel pour le taux PRIME, contribuent pour beaucoup à l'alourdissement des prêts. Cependant, ces réajustements font partie de la logique bancaire appliquée à ces contrats.

Comparativement, les conditions des prêts de Recife et Belo Horizonte se ressemblent. Elles sont évidemment le résultat d'un montage financier similaire. Leurs différences se trouvent dans la mise en application des contrats de financement. Nous allons voir que cette application va dévoiler des problèmes issus d'une négociation trop rapide et acceptée sans condition, de la part du gouvernement brésilien.

a) Recife et Belo Horizonte : les contreparties de l'urgence

La façon dont les contrats de Belo Horizonte et Recife ont été signés entraîne une série de contraintes pour le Brésil. Ces contrats ont imposé leur logique et la libération des ressources devait se faire à condition que le Brésil régularise sa situation auprès des banques internationales.

Cette situation est bien expliquée par un de nos interlocuteurs, qui dit :

"Le Brésil a "avalé" ces contrats parce qu'il avait besoin de dollars (...). Cet argent est entré au Brésil par l'intermédiaire de la Banque Centrale du Brésil, où il "hibernait" pendant une certaine période et il était libéré au fur et à mesure en monnaie brésilienne" (29).

(28) Pour avoir plus de détails sur les conditions de prêts, voir les annexes 3 et 4.

(29) Interview avec Antonio Machado Rocha, ancien Directeur Financier du METROREC, le 04/8/88, à Brasilia.

Même les fournisseurs étrangers de matériel ferroviaire ont imposé une série de conditions. Les prix étaient surestimés, mais ces fournisseurs avaient l'atout de détenir l'argent. *"Les prix étaient absurdes. Il y avait, par exemple, une boîte à outils d'une valeur de 20.000 livres... Et on ne connaissait pas le contenu exact, les spécifications, de cette boîte !(...)* C'était ce genre de situations que le Brésil a dû supporter" (30).

Les aberrations du financement sont mises en avant. Dans cet ordre d'idées, la prise de décision est soumise à une série de conditions imposées par les prêteurs étrangers. Là encore, cette décision n'aurait jamais été prise si les négociations ne s'étaient pas déroulées de cette façon.

Les entreprises participants au projet de Recife, par exemple, exigeaient des prix supérieurs à la valeur du marché. De ce fait, on peut bien se poser la question de la souplesse des termes de chaque contrat signé. Les clauses étaient très vagues et les interprétations multiples, ce qui a permis une liberté d'action exagérée de la part des agents concernés par le financement et par l'exécution des travaux.

Pour donner une idée de la façon dont l'entreprise ODEBRECHT (pour Recife) se plaçait en tant que maître d'oeuvre, elle était responsable du contrôle d'elle-même. Cela n'a pas duré longtemps et le contrat a été modifié. Le "Conseil d'Administration" du train métropolitain de Recife en a refait un autre qui exigeait l'embauche d'une entreprise pour faire le contrôle des travaux de génie civil exécutés par l'ODEBRECHT.

Un autre exemple caractéristique des particularités des contrats concerne deux entreprises, une brésilienne, la STL et une anglaise, la GEC TRACTION, fournisseurs du système électrique du train métropolitain de Recife.

Il y a eu des sérieux problèmes de contrôle du matériel qui a été vendu par l'entreprise anglaise, comme le signale M. MACHADO :

"Elle a vendu beaucoup de choses qu'elle n'a jamais fabriqués ! C'était une véritable bagarre entre les fabricants, mais on ne pouvait rien faire. Les contrats avaient été déjà signés et les banques exigeaient que l'on travaille avec telle ou telle entreprise"(31).

(30) Interview du 04/8/88. idem.

(31) Interview. idem.

L'urgence dans l'obtention de financement et la vitesse à laquelle les contrats ont été signés et mis en application a provoqué une série de problèmes d'ordre pratique.

L'acquisition de matériel des fournisseurs étrangers a été pour les cas de Recife et Belo Horizonte une véritable "boîte noire". La cas de Belo Horizonte en témoigne. Une des raisons de cette situation est la différence entre le projet qui a servi de base de négociation et le projet final et prêt à l'exécution.

Pour Belo Horizonte, ce décalage entre l'avant-projet du train métropolitain, qui a servi de base pour les négociations de financement et le projet dit "exécutif" ou final a permis d'ouvrir la "boîte noire" des fournisseurs.

Selon l'avant-projet, on prévoyait 5 postes d'alimentation électrique, le projet final en prévoyait 4. Cette différence a provoqué une réunion entre l'EBTU et les fournisseurs français. Cette réunion a permis l'analyse de la liste de matériels fournis, ainsi que la sélection de ceux-ci. Jusqu'alors, on ne savait pas ce que l'on achetait.

La mise en oeuvre de la décision pour Recife comporte quelques aspects assez inhabituels. Du fait que les contrats avaient été négociés dans des conditions d'urgence, les arrangements d'une situation obscure depuis le départ (période de négociations) ont donné lieu à une allocation des ressources financières très irrégulière.

Les contrats établis entre le gouvernement brésilien et les banques étrangères contribuaient même à l'aggravation de cette situation. Il n'y avait aucune possibilité de modification des contrats. *"C'était très contraignant, le gouvernement brésilien n'avait que des obligations et aucun droit."*(32)

On peut dire que la décision d'implantation des trains métropolitains est devenue un couteau "à double tranchant". D'un côté, on voulait sauver le Brésil d'une situation peu commode par rapport à ses emprunteurs ; d'un autre côté, on voulait aussi venir en aide à l'industrie de matériel ferroviaire. C'est ainsi que le gouvernement brésilien a adjugé le contrat d'acquisition des voitures du train métropolitain de Recife au fabricant national SANTA MATILDE.

(32) Interview, *ibidem*.

Le résultat de cette adjudication a été catastrophique. L'entreprise en question a livré les trains sans aucune condition de mise en service. Il a fallu monter une équipe de techniciens, issus de la compagnie du train métropolitain de Recife, pour contrôler les livraisons. La SANTA MATILDE n'avait même pas d'équipe à Recife.

Pour aller encore plus loin dans les exigences des contrats, le paiement des entreprises se faisait à l'avance et elles ne se souciaient aucunement de la qualité du service offert. L'exécution des travaux prenait toujours du retard, il y avait de problèmes techniques irréparables... Le gouvernement se situait dans une position extrêmement inconfortable : *"à quoi bon résilier les contrats ? Tant mieux pour les entreprises qui ont été déjà payées."* (33).

Le résultat de toutes ces lacunes liées à l'exécution du projet ont amené à une augmentation des dépenses. Au delà des 425,7 millions de dollars pour le train métropolitain de Recife, des prêts supplémentaires ont été demandés pour des travaux complémentaires.

La main mise des banques et des fournisseurs étrangers et nationaux sur les contrats de financement a provoqué de graves problèmes dans l'exécution des projets. Les contrats étaient à sens unique, unilatéraux, le gouvernement brésilien n'y avait aucun droit. Le prix payé à la nécessité du moment a été cher.

b) Porto Alegre : les conditions de la Banque Mondiale

De même que pour Recife et Belo Horizonte, l'accord de prêt de la Banque Mondiale pour le train métropolitain de Porto Alegre affichait un certain nombre de conditions, non moins contraignantes que dans les cas précédents. Les mêmes règles bancaires sont appliquées dans cet accord, qui se présentait comme l'indique le tableau 24.

(33) Interview, *ibidem*.

TABEAU 24 - CONDITIONS DU PRET POUR LE TRAIN METROPOLITAIN DE PORTO ALEGRE

CONTRATS	CHARGES	DELAIS
US\$ 159.000.000,00	-Taux d'intérêt fixe de 8,25% par an, calculés sur la valeur appliquée du prêt. -Taux d'engagement de 0,75% par an, incident sur le solde non utilisé du prêt.	-Délai de carence de 3 ans. -Amortissement sur 12 ans, en parcelles par semestre, à partir du 15/11/83.

Source : EBTU, Département Financier, 1985.

La Banque Mondiale ne se distingue pas beaucoup des autres banques privées. La captation de ses ressources est faite sur le marché international. Ceci entraîne des conditions de prêts similaires à ceux des banques privées. Cependant, l'ampleur de ses ressources, sa crédibilité sur le marché international et la flexibilité de sa politique financière lui permettent parfois d'offrir de meilleurs taux d'intérêts et des délais d'amortissement plus longs.

Par rapport aux conditions de prêt de la Banque Mondiale, M. BAER et S. LICHTENSZTEJN expliquent :

"De toute façon, (...) par rapport à des périodes de carence, la BIRD a tendance à éliminer les brèches qui séparaient ses conditions des termes existants dans les marchés privés" (34).

Au delà des conditions opérationnelles du prêt, la Banque Mondiale exige trois préalables à l'accord de prêt : a) que le pays soit capable de couvrir les coûts d'exploitation du projet ; b) qu'il puisse payer les intérêts de sa dette extérieure ; enfin, c) qu'il donne une contribution suffisante au financement de son programme d'investissements.

(34) BAER, Monica ; LICHTENSZTEJN, Samuel - "Fundo Monetario Internacional & Banco Mundial : Estratégias e Políticas do Poder Financeiro", Editora Brasiliense, Sao Paulo, page 211.

La troisième condition correspond exactement à la contrepartie nationale du financement du projet. Normalement, la Banque Mondiale limite sa participation au financement à 25% du coût total du projet. Les 75% restants reviennent au pays emprunteur.

Le financement du train métropolitain de Porto Alegre n'a pas échappé à cette règle stricte. La participation nationale a été très importante. Par rapport au cas de Recife et Belo Horizonte, le montage financier du cas de Porto Alegre a été pour le moins conforme aux exigences de la Banque Mondiale.

En ce qui concerne le financement des trains métropolitains, nous pouvons dire que la démarche adoptée répond aux nécessités du moment économique, évoquées dans la première partie de cette thèse. Cependant, le montage financier des opérations a été fait d'une façon très dirigée, voir même tournée en faveur des banques et des fournisseurs étrangers.

Les projets sont différents, par leur nature de financement et leurs caractéristiques physiques. Leurs singularités tiennent à l'appartenance d'un même contexte macro-économique, leurs similitudes sont liées à des montages financiers qui associent banques, industries étrangères et nationales, avec la garantie inconditionnelle du gouvernement brésilien.

Pour mieux éclaircir l'essentiel des singularités et similitudes des trois projets, nous avons voulu élaborer un tableau synoptique (cf. tableau 25).

TABLEAU 25 - SYNOPSE COMPARATIVE DU FINANCEMENT DES PROJETS DE TRAIN METROPOLITAIN

Conditions de financement	Recife	B.Horizon.	P.Alegre
1-Consortium de banques	Oui	Oui	Non
2-Association banque-industrie	Oui	Oui	Oui*
3-Exigences hors financement **	Non	Non	Oui
Caractéristiques du prêt	Recife	B.Horizon.	P.Alegre
1-Nombre de contrats	9	8	1
2-Contrats "en monnaie"	5	3	0
3-"Suppliers crédit"	4	5	0

* Suite à un appel d'offre international, condition imposée par la Banque Mondiale.

** Conditions qui dépassent les clauses contractuelles liées aux prêts accordés. La Banque Mondiale a exigé la création de la TRENSURB.

La relative dépendance de la décision par rapport au financement est très contraignante pour la suite du processus. Comme nous pouvons le constater, ce processus de décision se départage à partir de deux moments : la période de négociations de financement et celle où les projets seront effectivement mis en oeuvre.

Le premier moment est caractérisé par le décrochage d'une série de contrats de financement, négociés au coup par coup ; le deuxième moment qui concerne plus le test, la mise à l'épreuve de la décision, sera abordé dans la dernière partie de cette thèse. Il évoquera les réponses trouvées au besoins macro-économiques de départ et aura comme objectif de dresser un bilan de la décision d'implantation des trains métropolitains.