

TROISIEME PARTIE : BILAN CRITIQUE DE LA DECISION

Jusqu'à présent, nous avons analysé le "montage" de la décision concernant les trains métropolitains. Il est temps de faire le bilan de la décision. Après nous être interrogé sur tout ce qu'elle a pu entraîner en termes de négociations de financement et de mise en place de trois projets de transport, quels en sont les résultats concrets ? Cette décision a-t-elle abouti aux résultats attendus ? A-t-elle causé des effets macro-économiques ? Ou bien, a-t-elle tout simplement engendré d'autres problèmes ?

Cette troisième et dernière partie a pour but de dresser un bilan de la décision des trains métropolitains sur trois plans : macro-économique, institutionnel et de politique locale.

Le premier chapitre réexamine la question du redressement de la balance des paiements du Brésil dans la période étudiée (1976-1983). Qu'est-elle devenue après l'entrée de "l'argent nouveau" introduit grâce aux projets des trains métropolitains ? Nous aborderons également deux autres questions : qu'est devenue l'organisation institutionnelle des transports urbains, après l'introduction d'un nouveau mode de déplacement ? A ce propos, nous reverrons le rôle de l'EBTU pendant le processus de décision, le chemin parcouru et l'endettement extérieur engendré par les projets des trains métropolitains.

Le deuxième chapitre fait le point sur le mode d'insertion de ces projets au niveau de chaque agglomération. Comment le pouvoir local s'est-il emparé de la décision d'implantation de ces nouveaux systèmes ? L'Etat a assuré le financement des projets et s'est désengagé de la continuité du processus. Les pouvoirs locaux se sont trouvés avec la lourde charge d'exploitation des systèmes. Enfin, un bilan de la situation actuelle sera fait. Quelles ont été les réalisations en termes de transports (amélioration des conditions de déplacement, diminution du temps de parcours...) ? Quel a été le produit final du processus de décision ?

<p style="text-align: center;">CHAPITRE 1 : LES CONSEQUENCES DE LA DECISION AU NIVEAU NATIONAL</p>

Faire un bilan signifie passer en revue les objectifs premiers du processus de décision des trains métropolitains. Cette décision, située entre les objectifs macro-économiques et l'amélioration des transports au sein des agglomérations, suppose d'emblée une grande liaison entre l'implantation de nouveaux systèmes de transport et la politique économique choisie par le gouvernement.

Les objectifs liés aux transports urbains sont affichés à travers un long processus de planification, commencé dans les années 70. La plupart des plans de transports pour les régions métropolitaines de Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre font état d'un grand besoin d'amélioration et d'organisation des transports dans ces villes.

Chaque plan établi affirme la nécessité, à moyen ou à long terme, de l'implantation de systèmes dits lourds, de type métro. L'existence de cette volonté traduite par les plans de transports, offre une opportunité à saisir. Tout ceci correspond aux besoins en matière de transport urbain au sein des agglomérations précédemment citées.

La politique économique du Brésil, dans la période 1976-1983, nous l'avons vu dans la première partie de cette thèse, est extrêmement précise par rapport à la nécessité de croissance économique appuyée sur le financement extérieur.

La contrainte macro-économique liée au manque de réserves en dollars ainsi que l'excès de liquidité des banques étrangères dans la période d'analyse joue un effet de liaison entre l'interface transport et la politique économique.

Il est clair, dans les affirmations du négociateur des projets de Recife et de Belo Horizonte, que ces trains métropolitains font plus partie d'une action d'appui à la politique économique que d'une réponse aux besoins de transport au niveau de chaque ville. Lors des entretiens, M. Luiz Vitor Magalhaes nous dit :

"J'ai profité de la nécessité pour le Brésil d'avoir des dollars pour vendre mon projet (...). J'étais là en tant que fonctionnaire d'une entreprise du Ministère des Transports, faisant partie d'une action programmée et approuvée par un Ministre d'Etat, pour mettre en pratique une politique de transport urbain (...). Si le chemin pour rendre possible mon action était la négociation extérieure, je l'ai fait et je ne le regrette pas" (1).

Les conséquences de la décision sont très importantes au niveau macro-économique. Si nous examinons la balance des paiements du Brésil après les accords de financement des trains métropolitains, la situation est encore plus préoccupante qu'auparavant. Les trains métropolitains n'ont été, en fait, qu'une toute petite contribution à la stratégie économique nationale.

SECTION 1 : LA DECISION REMISE EN QUESTION : L'INTERFACE MACRO-ECONOMIE ET TRANSPORTS

Il est pratiquement impossible de séparer le problème d'obtention des fonds pour le financement des trains métropolitains de la question de la dette extérieure du Brésil. Quels en sont les liens ? L'obtention des prêts est directement lié au problème de la dette extérieure. Cette dernière représente un "stock" et les prêts et financements obtenus à chaque année engendrent des "flux" qui contribuent à l'augmentation de ce "stock" de la dette extérieure.

La question de la dette extérieure du Brésil pose le problème de la démarche utilisée dans cette thèse. Nous avons choisi de revenir très en amont pour trouver les causes de la décision d'implantation des trains métropolitains. Cet amont se traduit par une analyse des contraintes macro-économiques existantes dans la période 1976-1983.

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

Comme nous l'avons vu dans la première partie de la thèse, le choix de politique économique qui a été fait a mené à une forte recherche de prêts extérieurs, avec l'utilisation des entreprises de l'Etat pour attirer ces prêts, par l'intermédiaire, entre autres, des grands projets de transports.

De 1974 à 1978 le Brésil a attiré une grande masse de capitaux étrangers, plus particulièrement sous la forme de prêts contractés auprès des banques privées internationales. Durant cette période, le Brésil a pu non seulement renégocier sa dette extérieure, mais obtenir, sans grandes difficultés, de "l'argent nouveau" des banquiers internationaux.

La stratégie du Deuxième Plan National de Développement, la croissance économique, à travers des grands projets de développement, s'accordait parfaitement aux conditions du marché financier international. La solution choisie était d'obtenir des ressources auprès des banques internationales, pour financer des projets du gouvernement.

Le plus intéressant dans la dette extérieure du Brésil est la participation croissante de l'Etat. Les grands projets nationaux des années 70 appartenaient au secteur public.

Le programme de rationalisation d'énergie, dont les trains métropolitains font partie, attirait l'attention des banquiers internationaux grâce à la garantie donnée par la République Fédérative du Brésil.

La participation du secteur public était un atout vis-à-vis des banques étrangères. Les entreprises d'Etat étaient utilisées comme "capteurs" de prêts pour faire face aux nécessités d'équilibre des comptes extérieurs. Ceci n'a fait qu'accroître la participation de l'Etat à la dette extérieure (cf. tableau 26).

TABLEAU 26 - EVOLUTION DE LA PARTICIPATION DE L'ETAT A LA DETTE EXTERIEURE BRUTE (EN MILLIARDS DE DOLLARS COURANTS)

ANNEE	DETTE TOTALE	DETTE PUBLIQUE	%
1976	25,9	14,8	57,2
1977	32,0	19,3	60,4
1978	43,5	27,6	63,5
1979	49,9	34,0	68,2
1980	53,8	37,2	69,2
1981	61,4	41,7	68,0
1982	70,2	47,4	67,6
1983	81,3	60,2	74,0
1984	91,1	71,7	78,7
1985	95,8	78,6	82,0

Source : Extrait du tableau de SANDRONI, Paulo - "Balanço de Pagamentos e Dívida Externa", 1989, page 75.

En 1981 l'Etat brésilien était responsable des 2/3 de la dette extérieure. En 1984, la dette extérieure publique répondait à environ 80% du total de la dette extérieure. En juin 1988 l'Etat brésilien participait à raison de 87,4% du total de cette dette extérieure (2).

Cette participation du secteur public à la dette extérieure est en contradiction avec la recherche d'un équilibre des comptes extérieurs. Cet équilibre est en vérité illusoire. Il ne fait qu'accentuer le total de la dette extérieure cumulée au fil des années.

1 - L'équilibre recherché : du rêve à l'illusion

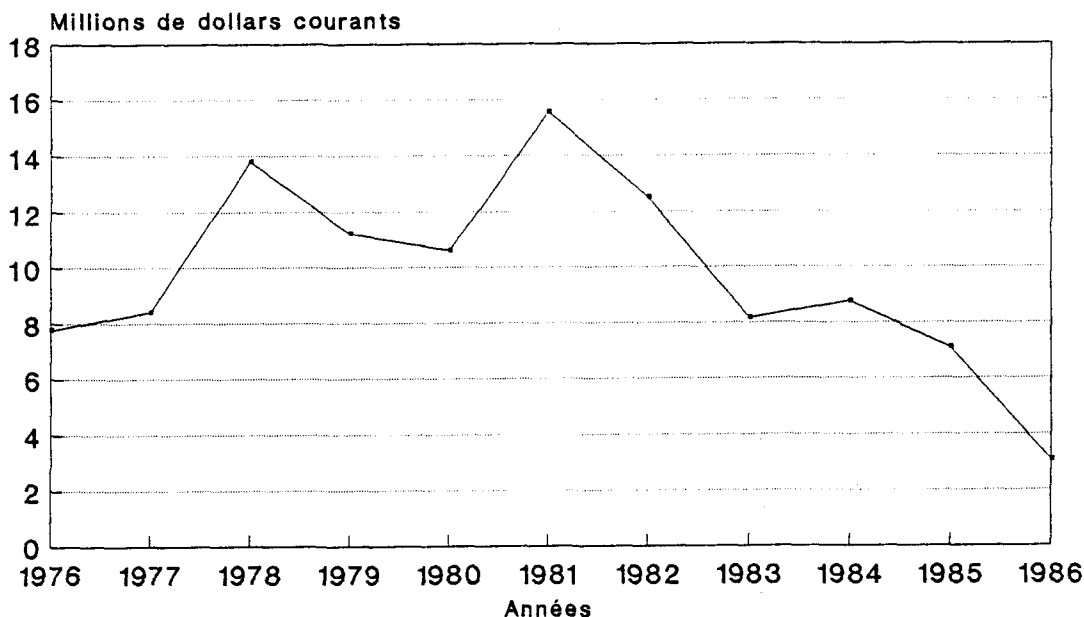
L'éternelle recherche de l'équilibre de la balance des paiements du Brésil a pu trouver une issue dans l'obtention des prêts et financements des grands projets de développement.

(2) CARDOSO, Fernando Henrique - "Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa-Relatório Final", Brasília, août 1989, page 21.

Les trains métropolitains ne sont qu'une toute petite partie de l'argent nouveau obtenu auprès des banques étrangères. En effet, le montant total des prêts des trains métropolitains est d'environ 790 millions de dollars. Cette somme correspondait à l'époque (années 1980 et 1981) à 5% du total des prêts et financements enregistrés sur le compte de capital de la balance des paiements pour l'année 1981.

L'année 1981 a enregistré un total de 15,553 milliards de dollars de prêts et financements obtenus à l'étranger. Le graphique 4 illustre l'évolution de ces prêts et financements.

**GRAPHIQUE 4 - EVOLUTION DES PRETS ET FINANCEMENTS ETRANGERS
DANS LA PERIODE 1976-1986**



Source : SANDRONI, Paulo - "Balço de Pagamentos e Dívida Externa", 1989.

Note : prêts nets des remboursements.

Entre les années 1976 et 1981, l'évolution des prêts et des financements est croissante. Elle décroît depuis et atteint un niveau très bas en 1986. Cette inconstance est due à plusieurs facteurs.

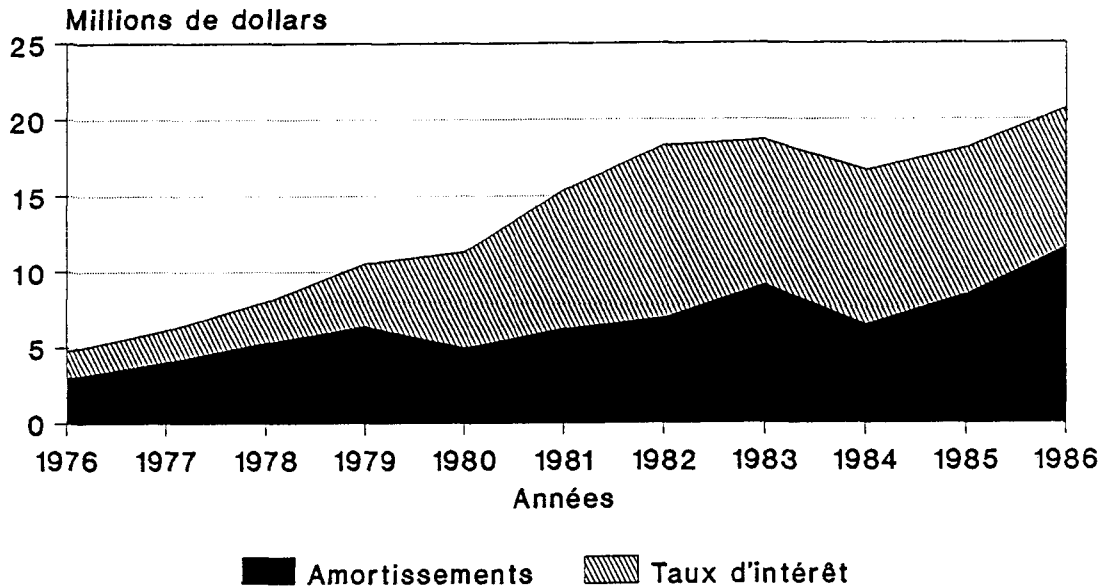
Au début des années 70, les conditions du marché international de capitaux étaient très favorables, les banques cherchaient à placer leurs excédents, les industries étrangères cherchaient de nouveaux marchés.

Depuis le début des années 80, le cadre a changé et est devenu très défavorable à l'obtention des fonds sur le marché international. L'augmentation des taux d'intérêts y est pour beaucoup. La nouvelle politique monétaire américaine impose une grande rigueur dans les conditions de prêts. Il est de plus en plus difficile d'obtenir des prêts extérieurs.

Dans cette situation, essayer de redresser la balance des paiements par l'endettement extérieur prouve que cette solution n'est pas la meilleure pour assainir l'économie interne. Ce modèle est épuisé et les conditions du marché international ont beaucoup contribué à cet épuisement.

Le résultat de ce modèle désormais moribond a été le petit excédent de la balance des paiements dans l'année 1981. Les 625 millions de dollars d'excédent sont ensuite annulés par des déficits croissants et qui s'enchaînent. En 1986, le déficit de la balance des paiements atteint la somme de - 12.356 millions de dollars.

Les taux d'intérêts, ainsi que les amortissements des prêts et financements obtenus ont beaucoup contribué au déficit de la balance des paiements. Ils totalisaient -20.683 millions de dollars à l'année 1981. Leur évolution peut être perçue à travers le graphique 5.

GRAPHIQUE 5 - EVOLUTION DES AMORTISSEMENTS ET TAUX D'INTERET
DANS LA PERIODE 1976-1986

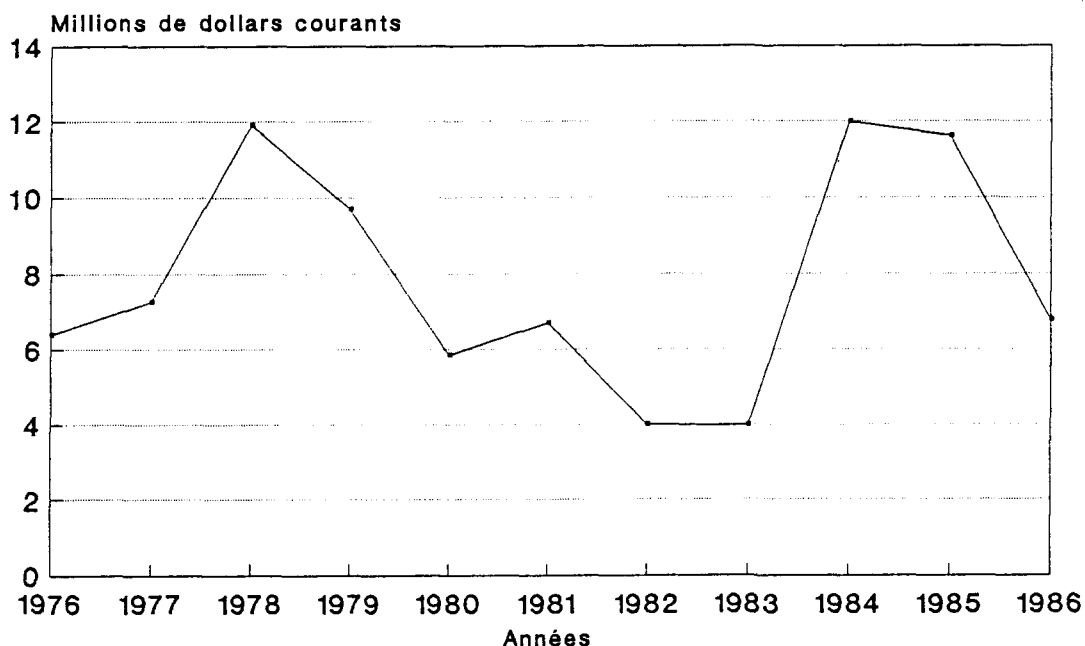
Source : SANDRONI, Paulo - "Balço de Pagamentos e Dívida Externa, Editora Atica, Sao Paulo, 1989.

Le petit excédent affiché en 1981 n'était que la partie cachée de l'iceberg. Derrière cet excédent, le service de la dette extérieure augmentait de plus en plus, tandis que la balance des paiements affichait des résultats négatifs de 1982 jusqu'à 1988. La seule exception a été l'année 1984, quand le solde a été de 700 millions de dollars d'excédent. Ceci, grâce à 10.400 millions de prêts et financements extérieurs. Le cercle vicieux était donc établi.

Pour compenser les déficits, le Brésil empruntait de l'extérieur, ce qui augmentait les amortissements, alourdissant le service de la dette extérieure, ce qui déséquilibrait à nouveau la balance des paiements, qui était redressée par de nouveaux prêts...

Après l'entrée de l'argent nouveau des prêts et des financements des trains métropolitains, le niveau de réserves internationales a subi une légère hausse à partir de l'année 1984. Ce niveau a ensuite baissé et a atteint le total de 6.760 millions de dollars en 1986. L'évolution des réserves internationales se présente de la façon suivante (cf. graphique 6).

GRAPHIQUE 6 - EVOLUTION DES DEVICES DANS LA PERIODE 1976-1986



Données extraites de la revue
"Conjuntura Economica", mars 1990

Toutes ces données montrent le caractère extrêmement financier de la décision d'implantation des trains métropolitains. Bien que les prêts obtenus pour les trains métropolitains n'aient été qu'une petite partie du compte de capital de la balance des paiements, ces prêts ont tout de même contribué à la stratégie nationale.

Le calcul concernant le poids des prêts et financements relatifs aux trains métropolitains sont extrêmement difficiles à établir. Les informations disponibles (valeur de chaque contrat de prêt) nous permettent simplement d'avoir un ordre de grandeur de leur participation à la

politique économique. Nous pouvons cependant dire que, malgré l'entrée d'"argent nouveau" dû aux prêts contractés, la balance des paiements a gardé des soldes globaux négatifs. Ce qui revient à dire que, malgré l'apport de devises, le cercle vicieux de la dette extérieure s'impose. Ainsi, le déficit de la balance des paiements devient chronique (cf. tableau 27)

TABLEAU 27 - BALANCE DES PAIEMENTS DE 1984 A 1989 (EN MILLIONS DE DOLLARS COURANTS)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
1. BALANCE COMMERCIALE	13089	12485	8349	11173	19070	16111
EXPORTATIONS	27005	25639	22393	26225	33782	34392
IMPORTATIONS	13915	13153	14044	15052	14712	18281
2. BALANCE DES SERVICES	-13215	-12876	-12911	-12678	-15103	-14800
VOYAGES INTERNATIONAUX	- 152	- 375	- 486	- 184	- 588	- 474
TRANSPORTS	- 760	- 308	- 432	- 785	- 1041	- 1452
ASSURANCES	- 114	- 79	- 121	- 214	137	- 112
PROFITS ET DIVIDENDES	- 769	- 1056	- 1236	- 909	- 1539	- 2383
INTERETS	-10202	- 9659	- 9093	- 8792	- 9832	- 9633
AUTRES (*)	- 1218	- 1399	- 1543	- 1178	- 1527	- 1694
3. TRANSFERTS UNILATERAUX	170	149	86	60	94	244
4. TRANSACTIONS COURANTES (1 + 2 + 3)	44	- 241	- 4476	- 1436	175	1586
5. BALANCE DES CAPITAUX	- 1245	- 2553	- 7340	- 7986	- 8685	- 4179
(*) INVESTISSEMENTS DIRECTS	1548	1262	300	1148	3235	3640
PRETS ET FINANCEMENTS	8752	7077	3045	3988	2845	25972
AMORTISSEMENTS	- 6468	- 8490	-11590	-13820	-17087	-33985
CAPITAUX A COURT TERME	- 4951	- 1404	540	734	447	- 1935
AUTRES CAPITAUX	- 126	- 999	274	- 37	2127	69
6. ERREURS ET OMISSIONS	402	- 404	- 540	- 805	- 833	- 798
7. EXCEDENTS OU DEFICITS (4 + 5 + 6)	- 797	- 3200	-12356	-10228	- 5343	- 3391

(*) Réinvestissements Observation : Les sommes ne sont pas exactes car les chiffres sont arrondis.

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

Données de la revue " Conjuntura economica ", Janvier 1991.

2 - Les prêts "en monnaie" : une pratique courante

Si tout était fait pour encourager l'entrée de devises, les moyens pour atteindre cet objectif n'étaient pas forcément les meilleurs. La captation des dollars pour financer les trains métropolitains de Belo Horizonte et Recife a été fait par l'intermédiaire de la Loi 4131 de la Banque Centrale du Brésil, qui établit les règles des prêts dits "en monnaie".

Il s'agissait de captations directes faites à l'étranger. Ces prêts "en monnaie" se référaient à des contrats de prêt en monnaie étrangère, sans engagement de subventions de l'Etat.

Une des conséquences graves de cette façon de procéder a été l'endettement croissant des entreprises de l'Etat, qui captaient l'argent pour financer les projets du gouvernement. La liberté d'action permise par ces contrats aurait fait aussi qu'une grande partie des prêts n'a pas été utilisée convenablement, voir productivement dans les projets. Cette liberté d'action aurait provoqué beaucoup d'abus, dont la spéculation.

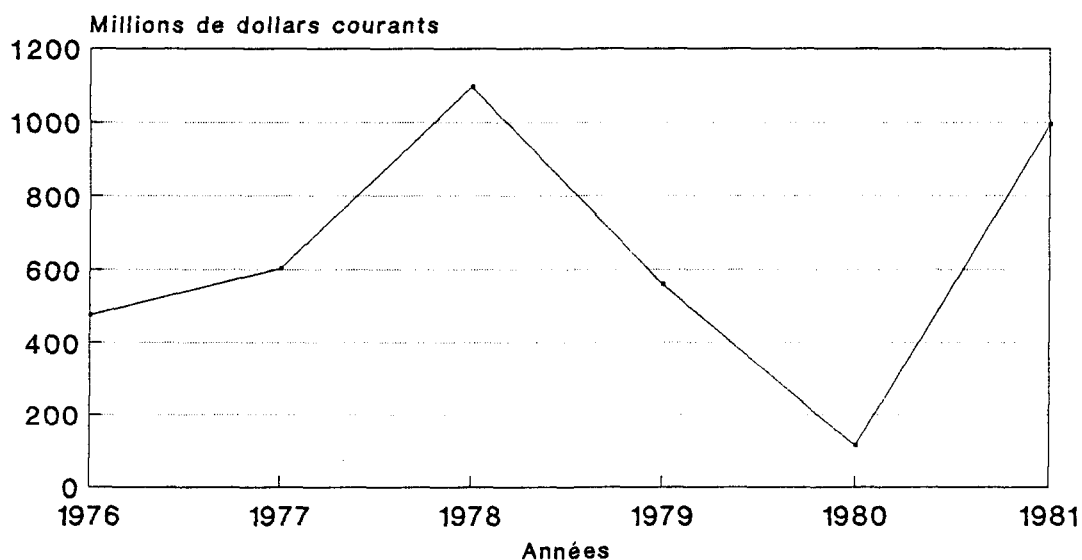
Les prêts "en monnaie", qui s'élevaient à 400 milliards de dollars dans la période 1960-63, ont atteint la somme de 59,6 milliards de dollars dans l'année 1983, correspondant à 2/3 du montant de la dette extérieure du Brésil (3). Le secteur des transports ferroviaires urbains a été particulièrement concerné par ces prêts. Les trains métropolitains de Recife et Belo Horizonte ont pu être financés grâce à ce mécanisme monétaire.

Cette pratique courante révèle une logique financière déclenchée par des ententes entre le gouvernement brésilien et les gouvernements des pays prêteurs. La signature d'un protocole financier fait état d'une dépendance profonde du Brésil vis-à-vis des banques et fournisseurs étrangers. Les conditions des prêts, guidées par des taux d'intérêts variables n'ont fait qu'augmenter le totale de la dette extérieure brute.

(3) PORTELLA FILHO, Petrônio - "A Moratoria Soberana". Editora Alfa-Omega, Sao Paulo, 1988.

Hormis les secteurs de l'énergie et de la sidérurgie, le secteur des transports occupe une place importante dans les prêts effectués par l'intermédiaire de la Loi 4131. Le graphique ci-dessous peut mieux traduire cette participation du secteur transport, qui est flagrante surtout dans les années 1978 et 1981 (cf. graphique 7).

GRAPHIQUE 7 - PARTICIPATION DES PRETS DITS "EN MONNAIE" DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS (1976-1981)



Source : DAVIDOFF CRUZ, Paulo -
"Divida Externa e Política Econômica",
Editora Brasiliense, Sao Paulo, 1984.

Ce graphique nous amène à quelques conclusions. Le secteur transport, bien qu'important, est un secteur d'appui, mais pas hégémonique dans la stratégie économique nationale. Sa faillite ne signifie pas l'échec du système économique et son choix vient composer la logique de développement par l'endettement extérieur.

Les 5% de contribution des trains métropolitains dans l'ensemble de prêts et financements obtenus dans les années 1980 et 1981 et enregistrés dans le compte de capital de la balance des paiements, nous font réfléchir sur la potentialité des projets de trains métropolitains dans le but macro-économique visé par les autorités brésiliennes. Etait-ce vraiment pertinent de choisir ces projets comme composants d'une stratégie économique nationale ?

3 - Les capacités de réponse des trains métropolitains aux objectifs de la politique économique

La concentration des investissements dans le secteur des transports collectifs urbains est vérifiée surtout à partir de la création de l'EBTU, en 1976. Ce secteur était non seulement considéré comme prioritaire, mais aussi il répondait aux attentes du gouvernement en matière de politique monétaire.

Le constat précédent est renforcé par une déclaration du Ministre des Transports, en 1984, qui disait :

"La stratégie globale de redressement économique du pays a atteint d'une manière toute particulière le secteur des transports. La recherche de l'équilibre de la balance des paiements a obligé d'une part le gouvernement à obtenir des excédents dans la balance commerciale et, d'autre part, à capter des ressources à l'étranger, où les projets de transport ont plus de facilité de financement" (4).

La capacité d'attirer le financement extérieur auquel fait référence le Ministre des Transports est confirmée par les trains métropolitains, financés essentiellement par des ressources extérieures.

Les trains métropolitains sont, dans le domaine des transports ferroviaires urbains, les projets qui ont le plus associé les intérêts nationaux et internationaux. Leur choix peut provoquer de déclarations supérieures, comme celle de l'ancien Ministre des Transports :

(4) SEVERO, Cloraldino - "A Política dos Transportes no Brasil 1979-85", 10/7/84. Cité par FAGNANI, Eduardo - "Pobres Viajantes - Estado e Transporte Coletivo Urbano - Brasil-Grande Sao Paulo- 1964/84", décembre 1985, page 119.

"A partir des priorités étrangères au transport urbain. Les projets dans le secteur de l'énergie avaient un certain charme" (5).

Les trains métropolitains en tant qu'instruments de politique économique ont réactivé des secteurs-clef dans l'économie nationale. C'est le cas de l'industrie ferroviaire nationale qui cherchait un deuxième souffle après la diminution des commandes pour les métros de Rio et Sao Paulo. Cette industrie a beaucoup misé sur les projets des trains métropolitains, essentiellement ceux de Recife et Belo Horizonte.

Enfin, les projets des trains métropolitains inaugurent une nouvelle mentalité dans la façon de "penser" le transport ferroviaire. Cette nouvelle mentalité peut se traduire par l'amélioration de l'existant et non, comme pour le cas des métros de Rio et Sao Paulo, par l'implantation de nouveaux systèmes. Elle relance et fait renaître les systèmes ferroviaires de banlieue. Cette spécificité rejoint une des phases les plus fructueuses de la politique de l'EBTU, comme nous le verrons plus en détail dans la prochaine section.

a) La relance de l'industrie ferroviaire : de faux espoirs

L'industrie nationale de matériel ferroviaire n'a jamais été débordée par les commandes destinées au pays. Après la construction des métros de Rio de Janeiro et Sao Paulo, ainsi que des améliorations sporadiques dans les réseaux ferrés des banlieues de ces mêmes villes, l'industrie ferroviaire est entrée dans une période de stagnation profonde. Les commandes se faisaient rares et tous les contrats avec le gouvernement brésilien n'étaient pas remplis à 100%, faute de moyens financiers.

(5) Interview avec le Ministre des Transports (1982-85) Cloraldino Severo, le 13/9/89, à Sao Paulo.

Dans les années 70, la croissance du secteur transport a été supérieure à celle du Produit Interne Brut. De 1970 à 1980, le PIB a augmenté de 5,6% par an, tandis que dans les années 80, sa croissance approche les 2,2% par an. Le secteur transport est légèrement supérieur, atteignant 2,8% par an, loin de ses performances dans la période où il était en plein essor (6).

On aurait pu espérer qu'après les commandes engendrées par les trains métropolitains, l'industrie nationale de matériel ferroviaire allait pouvoir être relancée. Ceci n'a pas été vérifié et ce, malgré l'espoir des entrepreneurs brésiliens qui ont beaucoup misé sur ce programme.

La persistance d'une situation instable au niveau de la production

Après les commandes engendrées par les projets de train métropolitain de Recife et Belo Horizonte, l'industrie de matériel ferroviaire "est passée d'un niveau d'occupation trop bas à un niveau très bas" (7). Cette affirmation montre une légère amélioration du secteur par rapport à la crise profonde qu'il a traversé entre les années 1976 et 1979.

En effet, malgré l'imposition du partage des commandes avec les fournisseurs étrangers, les fournisseurs nationaux ont pu retrouver leur souffle. Bien que temporaire, ce nouvel espoir a redonné à l'industrie nationale la possibilité de diminuer le chômage technique qui la frappait depuis très longtemps.

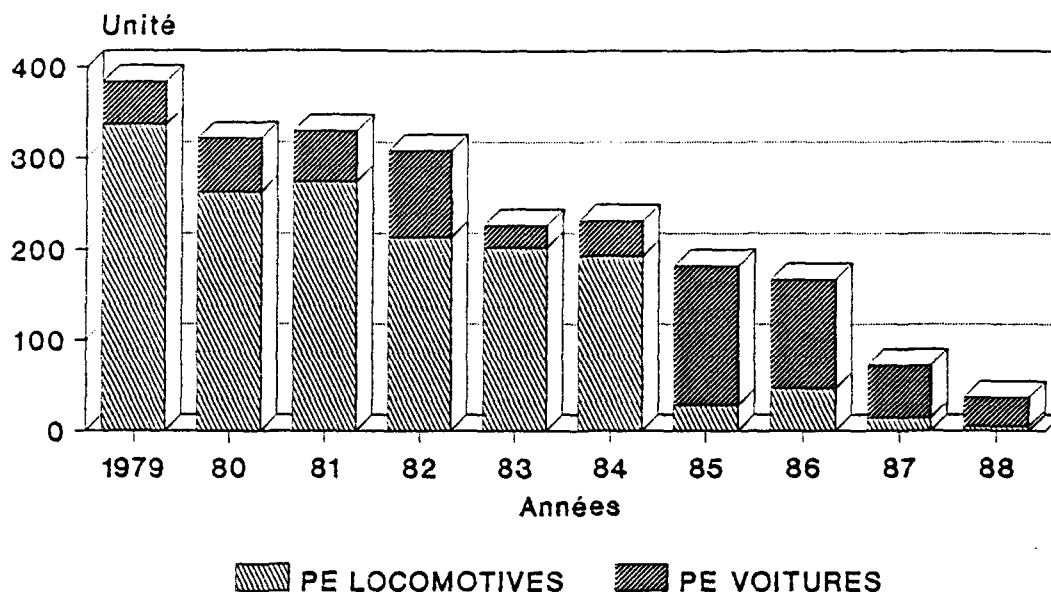
D'après le graphique 8, l'industrie ferroviaire nationale a eu effectivement deux grands moments de forte production : le début des années 70, avec les commandes des métros de Rio de Janeiro et Sao Paulo et le début des années 80, époque de réalisation des projets de train métropolitain de Recife et Belo Horizonte.

(6) Données citées lors de la table ronde "Transport et Variables Macro-économiques : Croissance, Inflation et Emploi". de la Première Conférence Nationale de Transport, le 12/9/1989, à Sao Paulo.

(7) Cf. Interview du Président de l'Association Brésilienne d'Industrie Ferroviaire, concédée au magazine "Revista Ferroviária", Ano 46, numéro 5.

Pendant une courte période, de 1981 à 1984, l'industrie ferroviaire nationale a éprouvé une certaine euphorie, due à une légère augmentation de la production. Les projets de train métropolitain ont contribué à cette situation. Malgré la relance du secteur, l'augmentation de la production n'a pas duré. A peine sortie d'une période de crise, l'industrie ferroviaire a plongé dans une crise encore plus aiguë. Cette nouvelle crise ne lui donnant aucune perspective de récupération dans le marché national.

GRAPHIQUE 8 - PRODUCTION DE MATERIEL FERROVIAIRE ENTRE 1979 ET 1988



PE : Production effective
Source : Bulletins de l'ABIFER

Peu de temps après les commandes des trains métropolitains, l'industrie ferroviaire a traversé une période de réduction des activités productives. Elle a enregistré, en février 1987, une production nulle dans ses trois principales lignes d'équipements : wagons de marchandises, wagons de passagers et locomotives. Seul le mois de mars 1987 a enregistré la production de deux locomotives destinées à un projet de train de marchandises.

Pour aggraver davantage cette nouvelle baisse de la production, il y a eu suspension de plusieurs contrats, dont celui du train métropolitain de Belo Horizonte (8). De ce fait, l'industrie ferroviaire nationale s'est retrouvée dans une situation similaire à celle d'avant les trains métropolitains : elle attendait de nouvelles commandes capables de lui redonner un nouveau souffle.

On prévoyait, à court et à moyen terme, une baisse sensible de la production, par manque de commandes. Ceci aurait provoqué une augmentation du chômage technique qui aurait pu atteindre plus de 90%. Ce chiffre était très décourageant pour le secteur qui, une fois de plus, a attendu une réaction de la part du gouvernement.

La réponse est venue à travers un nouveau programme, le PRODEST - Programme de Développement des Transports, le cadet du Ministère des Transports, fierté du GEIPOT, qui l'a élaboré. Il s'agissait d'un autre programme très ambitieux, porteur d'une série de mesures susceptibles d'améliorer plusieurs systèmes de transports dans la période 1989-91. Du mode de transport ferroviaire au mode fluvial, le PRODEST avait l'ambition de rechercher des solutions au problème de déplacements dans les grandes agglomérations brésiliennes.

Pour l'industrie ferroviaire, ce programme se présentait comme une nouvelle "mine d'or", avec un grand volume de commandes, adressées à plusieurs projets sectoriels. Bien que les ambitions aient été réelles, les concrétisations ne les ont pas confirmées.

(8) Pour Belo Horizonte, des 25 trains qui ont été commandés, seulement cinq ont été livrés par la COBRASMA. Les 20 restants dépendaient du déblocage des crédits pour leur production, sans parler des retards dans le paiements des commandes faites par le gouvernement.

A peine lancé, le nouveau programme a été touché par une série de mesures restrictives : diminution du budget prévu pour son financement, doutes relatifs à la participation des industries nationales, difficultés de participation de ces industries, face à la contrainte provoquée par les appels d'offre internationaux. En outre, le programme a été modifié et le nombre de commandes prévues diminué.

Une restructuration difficile : bilan des exportations

L'industrie ferroviaire n'a pas été bénéficiaire des programmes de train métropolitain. Ce programme n'a provoqué ni de retombées en termes de transfert technologique, avec l'association à des partenaires étrangers, ni de relance des exportations de matériel et de savoir-faire dans d'autres pays.

Les exportations de matériel ferroviaire, bien qu'en nette diminution en 1986, ont assuré quasiment 100% des recettes du secteur (cf. tableau 28).

TABLEAU 28 - EXPORTATIONS DE L'INDUSTRIE FERROVIAIRE ENTRE
1976 ET 1986

(valeurs en milliers de dollars)

ANNEES	PIECES DETACHEES		WAGONS			LOCOMOTIVES			VALEUR TOTALE	DELTA % ANNEE PRECED.	INDICE
	VALEUR	%	NOMBRE	VALEUR	%	NOMBRE	VALEUR	%			
1976	0.0	00	90	1 954,4	58,7	02	1 370,0	41,3	3 324,4	+ 20	234
1977	0.0	00	260	5 794,8	36,2	18	10 250,0	63,8	10 044,8	+382,6	1133
1978	4 791,5	12,2	860	15 136,3	38,7	16	19 200,0	49,1	39 127,3	+143,9	2763
1979	12 819,2	41,4	95	2 291,1	7,4	27	15 900,0	51,2	1 010,3	- 20,7	2189
1980	27 369,3	33,8	288	5 584,9	6,9	59	47 975,0	59,3	80 929,05	+161	5715
1981	19 091,1	48,4	921	20 028,7	50,0	01	250,0	0,6	39 369,8	- 51,3	2780
1982	20 582,5	43,4	656	23 976,5	50,6	04	2 798,0	6,0	47 356,0	+ 20,3	3344
1983	11 165,6	42,0	269	9 814,2	37,0	08	5 566,0	21,0	26 545,8	- 44	1874
1984	13 681,3	55,2	11	1 100,0	4,5	10	10 000,0	40,3	24 781,3	- 6,6	1750
1985	18 408,5	57,2	171	6 756,1	21,0	10	7 000,0	21,8	32 164,6	+ 29,8	2271
1986	14 799,0	52	169	6 446,5	22,7	05	7 181,7	25,3	28 427,4	- 11,6	2007

Source : Bulletins de l'ABIFER et du SIMEFRE

Note : le titre wagons comprend wagons de marchandises et wagons de voyageurs.
Année 1973 = base 100

Les exportations de matériel et d'équipements ferroviaires ont atteint 28,4 millions de dollars en 1986, ce qui traduit une réduction de 12% par rapport à la valeur des exportations en 1985 (32,2 millions de dollars). Ces exportations étaient destinées aux Etats Unis, à quelques pays du Moyen Orient, de l'Afrique et de l'Amérique du Sud.

En 1986, le Brésil a exporté 20 mille tonnes de matériel ferroviaire, ce qui correspondait à 0,1% du total des exportations comptabilisées dans la balance commerciale. Ce chiffre demeure stable pour l'année 1987 (9).

Nous pouvons constater que les pourcentages d'exportations sont à peine capables d'assurer une relative stabilité au secteur. Par ailleurs, l'exportation vers des pays fortement endettés, tels que l'Argentine, le Pérou et la Colombie engendre beaucoup de risques financiers (retards des paiements, voire manque de capacité à remplir les conditions des contrats).

Le programme des trains métropolitains n'a en fait provoqué aucun changement dans la situation économique de l'industrie ferroviaire. Un bilan en termes d'emplois dans le secteur peut laisser croire qu'il y a eu une augmentation du nombre d'emplois dans l'industrie, cependant, il faut rappeler que le secteur affichait un chômage technique qui dépassait les 90%. Les retombées en termes d'emploi n'ont été qu'éphémères et les augmentations ont été "saisonnnières", juste le temps de pouvoir répondre aux commandes des trains métropolitains de Recife et Belo Horizonte.

La nouvelle vague : diversification du secteur

A vrai dire, la situation de retour à la crise a été en grande partie provoqué par la forme de financement obtenu pour les projets. Comme nous l'avons vu, les prêts octroyés aux trains métropolitains étaient liés à l'achat d'équipements étrangers.

De par la nature des contrats de financement, l'espoir de l'industrie nationale a été brisé. Sa participation à la fabrication des équipements pour les projets des trains métropolitains n'a pas dépassé les 50%. Elle qui était en

(9) Cf. Banco Central do Brasil - Rapport 1987, vol. 24, Brasília, 1988, page 113.

mesure de répondre à la totalité des commandes nécessaires aux projets, par sa capacité de production, s'est contentée de partager le marché avec les entreprises étrangères.

Cette procédure contredit l'intention du gouvernement de relancer cette puissante industrie. La concurrence était déloyale, car les industries étrangères étaient fortement subventionnées par leurs gouvernements et pouvaient proposer des prix beaucoup plus bas que ceux des industries nationales.

Ces financements extérieurs ont été fortement critiqués par les responsables du secteur ferroviaire national. Dans un bulletin de l'ABIFER, nous pouvons lire :

"On observe actuellement un grand nombre d'offres de financement extérieur au gouvernement brésilien, liés à l'acquisition d'équipements ferroviaires. Ceci cause de soucis à l'industrie nationale, spécialement quand le secteur traverse la plus grande crise jamais connue dans son histoire (...), avec une production quasiment nulle dans les cinq premiers mois de 1989" (10).

La production au compte-gouttes, pour répondre aux commandes des projets nationaux, dont les trains métropolitains, n'a pas réussi à relancer l'industrie ferroviaire nationale. Bien au contraire, les commandes engendrées ont provoqué une amélioration de courte durée de la situation du secteur ferroviaire qui a replongé ensuite dans une nouvelle crise encore plus grave que la précédente.

En effet, les projets des trains métropolitains n'ont pas été le remède à tous les maux de l'industrie ferroviaire nationale. Certes, l'augmentation de la production affichée au début des années 80 est en grande partie due aux commandes des trains métropolitains de Recife et Belo Horizonte (25 trains pour Recife ainsi que pour Belo Horizonte) ; mais cette petite commande n'a pas assaini la situation de crise.

Depuis le début des années 80 et jusqu'à l'heure actuelle, cette industrie n'arrive plus à se redresser. En outre, les priorités du moment prouvent que le secteur ferroviaire est à nouveau oublié, par manque de moyens

(10) Cf. Bulletin n 70 de l'Association Brésilienne de l'Industrie Ferroviaire- ABIFER, mai 1989.

financiers et à cause d'une totale négligence de la part des autorités brésiliennes qui n'arrivent pas à assurer une continuité dans le processus de planification des transports ferroviaires urbains.

Une des revendications de l'industrie ferroviaire nationale était de reprogrammer les projets ferroviaires. Ceux-ci étaient issus d'une logique de court terme et pouvaient être replacés dans des délais de réalisation plus longs. De ce fait, *"l'industrie ferroviaire nationale, même si elle travaillait à un rythme lent, aurait sa préservation assurée."* (11)

Au bord de l'asphyxie, l'industrie ferroviaire nationale s'est adressée au gouvernement fédéral pour empêcher les importations d'équipements étrangers. Elle cherchait à établir un nouvel ordre dans le secteur et une participation plus active dans les projets du gouvernement. Cela n'a rien donné. Les intérêts des ministères et des fournisseurs étrangers étant plus importants, l'industrie nationale devait se contenter de participations de plus en plus minimes.

Le résultat de dix ans de difficultés financières a abouti à la demande de concordat d'un des fournisseurs brésiliens le plus actif dans le secteur, la COBRASMA.

Très récemment, au mois de mars 1991, le président de la COBRASMA a pris une décision qui marque un nouveau tournant dans l'histoire de l'industrie ferroviaire national : changement de clientèle. Après six ans consécutifs de déficit, totalisant environ 40 millions de dollars, la COBRASMA ne veut plus que le gouvernement soit son acheteur principal (12). Son président a déclaré :

"Nous allons récupérer l'entreprise et nous mettre à produire pour le secteur privé, soit pour l'industrie automobile, soit pour le secteur d'exploitation minérale" (13).

Cette décision est bien justifiée, car depuis dix ans la COBRASMA ne reçoit aucune commande du gouvernement brésilien. Signe des temps, la COBRASMA ne veut plus dépendre de son acheteur potentiel des années 70 et fait un premier pas vers la privatisation du secteur. C'est peut-être là la solution

(11) Idem.

(12) 70% des ventes de la COBRASMA étaient adressées aux projets du gouvernement brésilien.

(13) Interview du Président de la COBRASMA, concédée à la Revue "Isto E-Senhor" n° 1120, du 13 mars 1991.

la plus adaptée à ce secteur, qui ne peut pas se soumettre aux conditions d'un marché qui privilégie très ouvertement les fournisseurs étrangers.

Petit à petit, à partir de la fin des années 1980, le secteur ferroviaire urbain va commencer à perdre de l'importance dans les priorités du gouvernement. Considéré comme un secteur porteur d'enjeux financiers favorables à la politique économique de la période 1970-1980, il est oublié au profit des nouveaux projets de réorganisation des transports urbains dans les agglomérations brésiliennes.

b) Le secteur ferroviaire n'est plus prioritaire

La perte d'importance du secteur du transport ferroviaire dans l'économie brésilienne est due au changement des priorités du gouvernement. La programmation financière de l'Etat Fédéral, à travers le budget des investissements publics de l'année 1988, nous laisse croire que ce secteur n'est plus prioritaire.

En 1989, 21 projets du secteur des transports urbains étaient en attente de déblocage de crédits nouveaux ou complémentaires, seulement 10 ont été approuvés par la commission budgétaire du Congrès National. Parmi les projets non approuvés figurent les trains métropolitains de Recife et Belo Horizonte qui attendaient des ressources complémentaires.

L'institution la plus touchée par la coupure des crédits a été l'EBTU, dont seulement un projet sur six a été approuvé. La nature de ce projet était complètement étrangère au secteur de transport ferroviaire urbain : l'expérience de l'usage du gaz naturel comme carburant dans les autobus urbains (14).

On "saute du coq à l'âne". Les projets issus de la période 1976-1983 sont ignorés, au profit du lancement de nouveaux projets qui n'ont aucune logique apparente.

(14) Pour plus de détail sur la liste des projets en attente de crédits approuvés par la commission budgétaire du Congrès National, voir l'annexe 6.

Nous pouvons dire que le secteur ferroviaire urbain est abandonné dans les villes déjà dotées de systèmes de ce type. En effet, d'après les approbations de la Commission Budgétaire du Congrès National, d'autres trains métropolitains apparaissent dans le scénario national. C'est le cas des villes de Fortaleza, Salvador, Natal et Maceio, qui ont bénéficié des crédits approuvés par la commission budgétaire.

L'abandon des projets de trains métropolitains de Recife et Belo Horizonte profite à d'autres projets insérés dans la même logique. On assiste, à partir de la fin des années 80 à un remplacement géographique des projets de transport ferroviaire urbain.

D'autres grands projets sont lancés, dans le but similaire de faire entrer des devises. C'est le cas du train métropolitain de Fortaleza, qui a obtenu des fonds du gouvernement japonais. Grâce au "Fond Nagasoni", le train métropolitain de Fortaleza a pu démarrer. Ces nouveaux prêts suivent la même logique que les trains métropolitains. Ils associent les crédits accordés à l'achat des équipements ferroviaires du pays prêteur.

Nous n'observons rien de nouveau dans le secteur du transport ferroviaire urbain après la période fructueuse des trains métropolitains de Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre. Au contraire, le manque de nouveaux crédits pour assurer la continuité des projets provoque un ralentissement du secteur.

L'année 1984 est la dernière à comporter d'importants investissements dans le transport ferroviaire urbain. Seuls les trains métropolitains de Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre attirent 71% des investissements réalisés par la RFFSA et la CBTU. Ce pourcentage est nettement inférieur en 1987, 22% du total des investissements de la RFFSA et de la CBTU (15).

La perte d'importance du secteur ferroviaire urbain dans les priorités du gouvernement fédéral se traduit par le volume des investissements consacrés au secteur par la RFFSA et la CBTU (cf. tableau 29).

(15) Voir FAGNANI, Eduardo et CADAVAL, Maurício - "A política Federal de Transporte Coletivo nos anos 80", Revue ANTP, n 42, ano 10, décembre 1988, page 47.

**TABEAU 29 - RFFSA/CBTU - INVESTISSEMENTS EN TRANSPORT
FERROVIAIRE DE BANLIEUE (1980-1987)**

(valeurs en millions de Cruzados de 1987)
(% sur le total dans l'année)

VILLE ANNEES	RIO DE JANEIRO	SAO PAULO	RECIFE	BELO HORIZONTE	PORTO ALEGRE	FORTALEZA	SALVADOR	TOTAL	
								VALEUR	INDICE 1980=100
1980	9688 (88,5)	310 (2,8)	163 (1,5)	356 (3,2)	305 (2,8)	64 (0,6)	65 (0,6)	10951 (100)	100
1981	7366 (68,8)	680 (6,4)	387 (3,7)	715 (6,7)	1016 (9,5)	41 (0,4)	491 (4,6)	10706 (100)	98
1982	5973 (54,0)	713 (6,4)	501 (4,5)	2221 (20,1)	1240 (11,2)	94 (0,8)	322 (2,9)	11064 (100)	101
1983	4906 (33,7)	1142 (7,8)	3716 (25,5)	2578 (17,7)	2046 (14,0)	123 (0,8)	52 (0,4)	14563 (100)	133
1984	3922 (18,8)	2044 (9,8)	5322 (25,5)	4187 (20,1)	5319 (25,5)	84 (0,4)	0 (0,0)	20878 (100)	191
1985	2508 (26,0)	2619 (27,1)	49 (0,5)	3458 (35,8)	980 (10,2)	34 (0,4)	0 (0,0)	9649 (100)	88
1986	3545 (35,1)	3165 (31,3)	237 (2,3)	2372 (23,5)	691 (6,8)	94 (0,9)	0 (0,0)	10104 (100)	92
1987	2820 (31,9)	3979 (45,1)	282 (3,2)	1678 (19,0)	23 (0,3)	46 (0,5)	2 (0,0)	8830 (100)	81

Source : Fagnani et Cadaval - A Política Federal de Transporte Coletivo nos Anos 80. Revue ANTP N°42, Déc. 1988, pp.47.48.

Note : Indice d'inflation IGP/DI - Moyenne annuelle - Base 1987 = 100.

En effet, si l'on prend l'année 1984 comme exemple, elle a enregistré 91% des investissements destinés au transport ferroviaire urbain. Cependant, en 1985 la chute des investissements a été très forte, -54% par rapport à l'année 1984. Après une légère récupération en 1986, ces mêmes investissements atteignent -13% en 1987. Le volume de ressources appliquées en 1987 correspondaient à 42% du total de l'année 1984 (16).

Après une période de grande euphorie, le secteur ferroviaire urbain est obligé, une fois de plus, de suivre les prérogatives du gouvernement fédéral, qui cherche d'autres solutions à la crise du transport urbain. Cette situation est très bien illustrée par le parcours de l'EBTU dans le processus de décision des trains métropolitains, cet organisme ayant pratiquement tout misé sur ces projets.

SECTION 2 : L'EFFET-MIROIR DE LA DECISION SUR L'EBTU

La décision d'implantation des trains métropolitains de Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre a été un véritable enjeu dans la politique économique du Brésil et ces nouveaux systèmes ont donné à l'EBTU l'occasion de participer très activement à cette politique économique.

L'EBTU, comme agent responsable de la mise en oeuvre de la politique des transports urbains a été fortement concernée par la décision en question. Ces projets ont non seulement marqué sa politique interne, mais lui ont donné aussi l'occasion de jouer un rôle de plaque-tournante dans les investissements destinés aux trains métropolitains.

(16) Cf. FAGNANI, CADAVAL, op. cit., page 46.

1 - Un organisme subordonné aux variations de la politique économique fédérale

Depuis sa création, en 1975, l'EBTU a été par excellence, l'agent supposé responsable de l'élaboration, de la coordination et de la mise en oeuvre des politiques de transport urbain dans les villes brésiliennes. Elle a été le fruit d'une prise en main par l'Etat fédéral des transports urbains.

La création de l'EBTU marque un tournant dans l'évolution des systèmes et des politiques de transport urbain, lesquels dépendaient auparavant des municipalités. Cette centralisation des politiques de transports marque une grande volonté de l'Etat fédéral de contrôler ce secteur, très porteur en matière de grands projets capables d'attirer le capital étranger.

Fidèle aux directives du gouvernement fédéral, l'EBTU est devenue, tout au long de son existence, le forum d'idées des transports urbains au Brésil. Certes, elle n'a pas été exemplaire dans sa carrière et dans les objectifs à atteindre, mais elle a entamé une phase très prospère dans les transports urbains.

On peut dire que l'EBTU a été le reflet de la politique économique du Brésil. Elle a été créée dans une phase de pleine euphorie, où le Brésil cherchait un grand développement et une grande autonomie industrielle vis-à-vis de l'étranger. A travers les projets de transports, l'EBTU devait participer à cette politique et dynamiser l'industrie nationale. Enfin, le développement des nouvelles technologies de transports était l'un des buts de cette agence gouvernementale.

Sa trajectoire est donc très liée aux directives du gouvernement fédéral. En outre, elle est devenue un atout pour l'obtention des prêts dans les marchés internationaux (17), en donnant une image sérieuse à la politique de transport urbain du pays. Cet image s'associait à un "staff" caractérisé par la présence de techniciens de haut niveau.

(17) Certains chercheurs arrivent même au point de dire que la création de l'EBTU est probablement très liée à la politique des prêts octroyés par la Banque Mondiale au Brésil. Cf. FIGUEROA, Oscar - "Les Politiques de Transports en Commun dans les Villes d'Amérique Latine", Thèse de Doctorat, IUP, Paris, avril 1991.

Tous ces atouts ne suffisent pas à faire de l'EBTU un organisme "immortel", unique et applaudi de tous. Elle avait une grande faiblesse : sa fragilité financière qui affaiblissait son pouvoir de décision. Cette fragilité financière l'a accompagné depuis sa création.

S'appuyant financièrement sur un fond spécialement créé, le Fond de Développement des Transports Urbains (FDTU) , l'EBTU n'a pas pu assurer la continuité de ses programmes, financés dans une large majorité par des prêts extérieurs.

Quant à son pouvoir de décision, il s'est limité à représenter le gouvernement brésilien dans les négociations de financement à l'étranger.

Sa participation était importante lors de l'allocation des ressources aux organismes responsables du transport au niveau de chaque ville. Alors qu'elle avait été créée pour être dotée d'un fort pouvoir de décision en matière de transport urbain, elle s'est limitée au rôle de porte-parole du gouvernement et a été condamnée à suivre la politique du gouvernement fédéral, pour assurer sa survie.

Dans les premières années qui suivirent sa création, l'EBTU a été fortement soutenue par la politique urbaine du gouvernement fédéral. Jusqu'en 1979 l'EBTU n'avait aucun problème de mise en oeuvre de sa politique des transports urbains.

Avec l'arrivée de Delfim Netto à la tête du Ministère au Plan, la politique urbaine est orientée par des contraintes économiques très fortes, et donc sacrifiée au profit d'une politique économique très ouverte à l'étranger. Le transport urbain est alors devenu un atout-maître dans cette situation, comme l'indique M. FRANCISCONI :

"Avec l'arrivée de M. Delfim Netto, nous avons au sein de l'EBTU une sorte "d'état-major", dans le sens où nous cherchions une stratégie qui permettrait de rendre l'EBTU forte (...). Quand Delfim est arrivé, notre "état-major" s'est réuni et s'est rendu compte que si l'EBTU ne s'accordait pas à la politique du Ministère au Plan, elle mourrait. La politique de la SEPLAN à ce moment-là fut celle d'obtenir de ressources pour renégocier la dette extérieure" (18).

(18) Interview avec Guilherme FRANCISCONI, op.cit.

Cette affirmation confirme que l'EBTU a toujours été contrainte de subir une forte influence des politiques économiques du Ministère au Plan. Elle a suivi, tant qu'elle a pu, la marche économique dominante de chaque gouvernement.

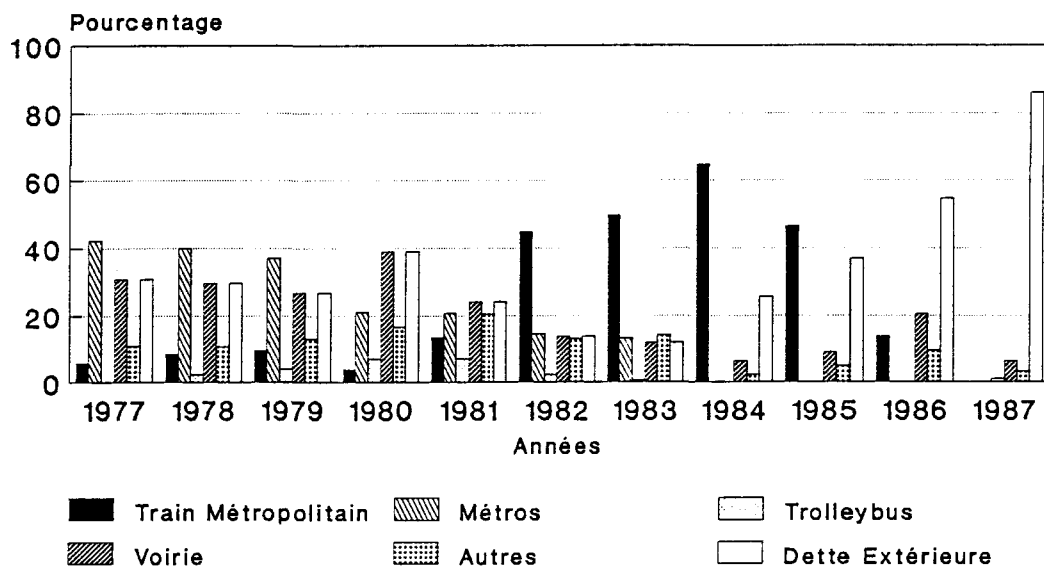
a) Une politique par "programmes" et des investissements multimodaux

La politique de transports urbains entreprise par l'EBTU depuis sa création, nous laisse entrevoir une prédominance des programmes sectoriels de toute nature, qui pouvaient englober de simples améliorations de l'existant, comme des ambitions technologiques telles que l'aéromobile de Porto Alegre.

Au début de son existence, l'EBTU s'est attaquée à trois objectifs principaux : l'extension et l'amélioration des infrastructures ; l'amélioration de la sécurité dans la circulation et les métros de Rio de Janeiro et Sao Paulo. Ses investissements de l'année 1977 sont à 80% destinés à ces trois programmes.

De 1977 à 1983, le programme d'extension et d'amélioration des infrastructures représentait en moyenne 30% des investissements de l'EBTU, les métros de Rio et Sao Paulo environ 18% de ses investissements, tandis que sa dette extérieure augmentait d'année en année à partir de 1980. Le graphique 9 illustre le partage de ses investissements.

GRAPHIQUE 9 - REPARTITION DES RESSOURCES PAR PROGRAMME DE L'EBTU SUR LA PERIODE 1977-1987 (EN %)



Source : FRANCISCONI, Guilherme, 1983
et Département Financier de l'EBTU, 1987.

Ainsi, nous pouvons voir que les ressources appliquées de l'EBTU étaient concentrées sur trois programmes : voirie, les métros de Rio et Sao Paulo et les trains métropolitains de Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre. Cependant, ces trois programmes ont eu des parcours différents.

Au début de la création de l'EBTU, les deux premiers programmes englobaient plus de la moitié des ressources allouées. Les trains métropolitains ont pris le relais des métros, pour atteindre, en 1984, environ 65% des ressources de l'EBTU.

Les trains métropolitains sont, sans aucun doute, le programme sur lequel l'EBTU a le plus investi. Ils ont eu une grande importance non seulement en termes d'affectation de ressources, mais en matière de changement de stratégie à l'intérieur même de l'EBTU.

b) Le programme des trains métropolitains a marqué toute une époque

La participation effective de l'EBTU au processus de décision des trains métropolitains nous montre qu'elle a joué, pendant toute la durée du processus et jusqu'en 1982, un rôle de "concentration" des ressources financières (19).

L'EBTU avait la responsabilité de la gestion des ressources affectées aux trois projets. Selon un des techniciens : "l'EBTU à cette époque était un simple "foyer de concentration des ressources financières". Il n'y avait pas de noyau ferroviaire au sein de l'EBTU. Il n'y avait qu'un seul technicien qui a accompagné la Banque Mondiale dans l'affaire des trains métropolitains. Mais ceci dans le but d'accompagner les experts plutôt que de discuter des solutions" (20).

L'optique de l'EBTU à l'époque de sa création était moins de discuter, d'améliorer le transport urbain, que d'allouer les ressources destinées à cette fin.

Le programme des trains métropolitains peut être considéré comme le passage d'une politique de "micro-projets" à celle de "macro-projets" à base d'investissements lourds. Cela supposait la formation, à l'intérieur de l'EBTU, d'un corps technique capable de "penser d'une manière ferroviaire".

Le financement des trains métropolitains de Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre a entraîné l'EBTU vers les investissements lourds. Elle qui, jusqu'alors, avait investi dans des programmes à moindre échelle, a l'occasion de se lancer dans un programme de grande envergure.

La période des trains métropolitains a pris le relais de celle des métros de Rio de Janeiro et Sao Paulo. Certes, depuis les années 70, l'EBTU était engagée dans les investissements de ces métros, mais elle n'a pas participé activement et entièrement à toutes les étapes du processus de décision de ces métros. Le plus grand programme sur lequel

(19) L'année 1982 est marquée par le changement de Ministre des Transports. Ce poste atteint directement la politique de l'EBTU et, dans la plupart des cas, suppose un changement de stratégie à l'intérieur de cette agence, très influencée par le gouvernement central.

(20) Interview avec un technicien de la DIREX II, à Brasília, le 02/8/88.

elle s'est véritablement engagée est celui des trains métropolitains.

Deux raisons principales ont poussé l'EBTU à se lancer dans le programme de trains métropolitains : son rôle important en tant qu'agence du gouvernement capable de capter des ressources à l'étranger ; sa volonté politique de participer à la politique économique de l'époque, tout en essayant de bien se placer comme l'institution majeure du transport urbain au niveau fédéral.

Avant la période des trains métropolitains, l'EBTU était placée comme génératrice de nombreux "micro-programmes sectoriels" dans le domaine des transports urbains. Ces investissements, avant les trains métropolitains, se concentraient essentiellement sur des projets de voirie, qui englobaient quelques villes éparpillées dans le territoire brésilien. Avec les trains métropolitains, sa stratégie change. L'EBTU passe du micro investissement au macro investissement.

Outre le changement de stratégie, l'EBTU a subi un changement à l'intérieur de sa structure, à partir du programme des trains métropolitains.

Avec les projets des trains métropolitains, on assiste à la création, en 1982 et au sein de l'EBTU, d'une direction spéciale responsable des trains métropolitains, la "Direction Exécutive des Trains". Chargée de l'ensemble des projets de Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre, cette direction rassemblait une équipe de techniciens ayant acquis une expérience avec les métros de Rio et Sao Paulo.

La formation de cette nouvelle équipe technique dans l'EBTU a regroupé plusieurs spécialistes dans le domaine ferroviaire. De ce fait, l'EBTU prend connaissance du contenu des projets qu'elle-même avait négociés, de leur mise en oeuvre, et non seulement de leur coût et du mode d'application des ressources. Cette phase de la décision est expliquée par un technicien, qui dit :

"La direction financière de l'EBTU était au courant des libérations des ressources, mais il n'y avait aucun secteur technique qui connaissait les projets. Quand nous avons commencé à participer à cette affaire, les projets étaient déjà entamés" (21).

(21) Interview. idem.

C'est à partir de 1982, avec la création de ce "cerveau ferroviaire", que l'EBTU a commencé un travail de connaissance du terrain. C'est avec trois techniciens responsables des trois projets, qu'une série de missions à Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre ont été engagées.

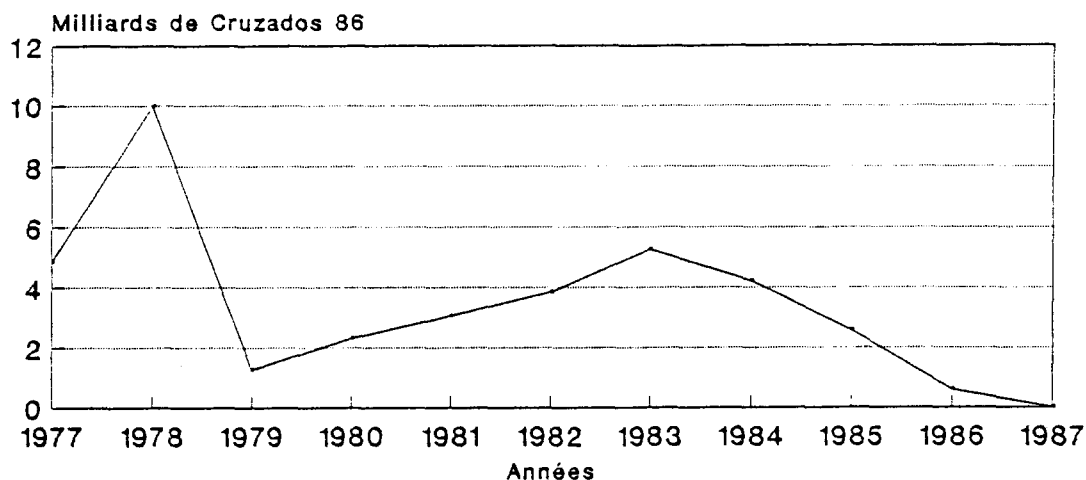
La création d'une cellule unique responsable des trains métropolitains prouve l'existence d'une politique volontariste, prête à investir dans ce programme. Selon le témoignage des techniciens interviewés, la volonté à l'époque était de créer un véritable foyer capable de générer une mentalité "métroviaire" par excellence (22). Cette mentalité se traduirait par des préoccupations liées au transport urbain, mais aussi aux impacts provoqués par un nouveau mode de transport au sein de chaque ville.

Cette sorte de conscience collective provoquée par les trains métropolitains a marqué une époque. L'EBTU pouvait faire du transport urbain. Elle avait non seulement les moyens financiers, mais aussi de la "matière grise" en abondance ; sans parler de l'encouragement provoqué par un passage à des grands programmes d'investissements.

Nous pouvons même dire que l'époque la plus riche en termes de travail, d'investissement et de résultats concrets dans le domaine des transports urbains pour l'EBTU a été celle des trains métropolitains. Ces projets ont demandé de ressources croissantes entre les années 1979 et 1983. Rien qu'en termes d'investissements, l'EBTU y a consacré plus de 60% de ses ressources dans l'année 1984 (cf. graphique 10).

(22) Par là, nous voulons dire que les trains métropolitains auraient une image de marque plus proche des métros déjà existants à Rio et Sao Paulo, que des systèmes ferroviaires de banlieue, vétustes et porteurs d'une mauvaise image de marque auprès des usagers.

GRAPHIQUE 10 - INVESTISSEMENT DE L'EBTU DANS LE PROGRAMME DES TRAINS METROPOLITAINS DANS LA PERIODE 1977-1987



Source : Département Financier de l'EBTU, 1987.

Le graphique précédent affiche deux fortes périodes d'investissement, les années 1978 et 1983.

En 1978 la participation du secteur transport dans les prêts extérieurs a été de plus d'un milliards de dollars. Le programme des trains métropolitains venait à peine d'être démarré.

Le programme des trains métropolitain a accusé, en 1978, un investissement record, pour ensuite connaître une chute vertigineuse en 1979.

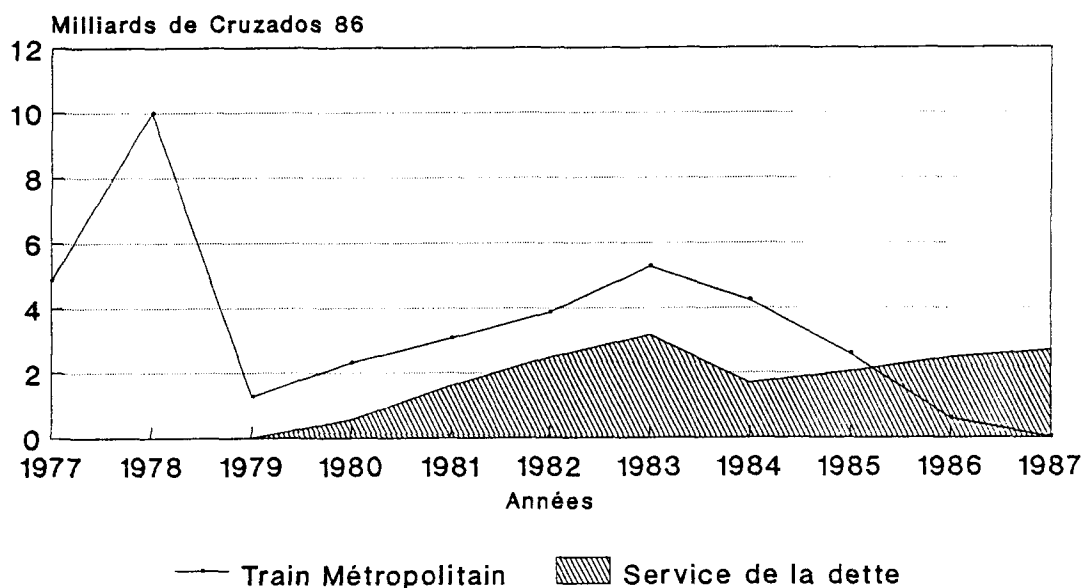
La remontée des investissements dans le programme de trains métropolitains a été très nette entre les années 1979 et 1983. En 1983, ce programme affiche un deuxième pic d'investissements. Cette année a marqué l'aboutissement des négociations financières avec les banques étrangères.

L'argent obtenu lors des négociations de prêts a été affecté au programme des trains métropolitains. A partir de 1983, la baisse des investissements est claire. En 1987, aucun investissement n'a été fait dans le programme des trains métropolitains.

La particularité des investissements dans les trains métropolitains n'est pas seulement l'étroite liaison entre ce programme et la politique économique du gouvernement. Ces investissements nous laissent voir, à partir d'une comparaison avec l'évolution de la dette extérieure de l'EBTU, qu'ils sont en grande partie responsables de son endettement croissant à partir des années 80.

Comme nous pouvons le constater, le service de la dette de l'EBTU est proportionnel au volume d'investissements dans le programme de trains métropolitains, dans la première moitié des années 80 (cf graphique 11). Cette dette est due essentiellement aux prêts extérieurs.

GRAPHIQUE 11 - EVOLUTION DES INVESTISSEMENTS EN TRAIN METROPOLITAIN PAR RAPPORT AU SERVICE DE LA DETTE EXTERIEURE DE L'EBTU DANS LA PERIODE 1977-1987



Source : Département Financier de l'EBTU, 1987.

Cette dette croissante a abouti à une situation insoutenable et à la disparition de l'EBTU en 1990. Le surendettement trouve son origine dans une politique économique fédérale suivie par l'EBTU, qui a été utilisée comme capteur de devises capables de rééquilibrer la balance des paiements.

Le taux d'endettement extérieur de l'EBTU par rapport au programme des trains métropolitains n'est pas à négliger. Cet endettement a amené à l'asphyxie et à la faillite de tout un programme qui avait pourtant bien démarré.

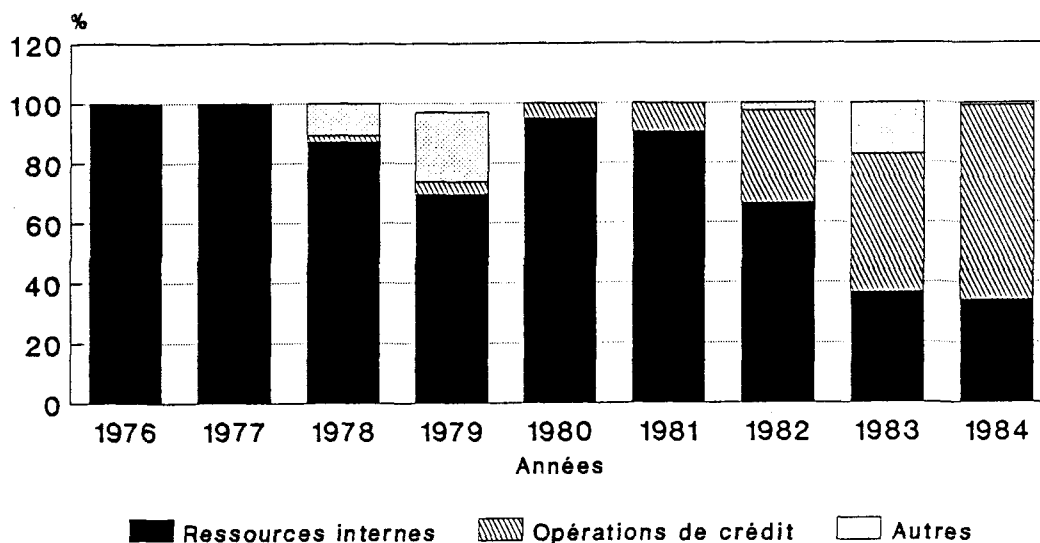
c) Le cycle infernal des prêts-investissement-amortissement-
endettement

Si la décision d'implantation des trains métropolitains a contribué à la stratégie économique du gouvernement, elle a été néfaste en termes de réussite financière pour l'EBTU. S'il y a un grand perdant dans cette décision, c'est l'EBTU. Le statut de cette agence du gouvernement a toujours été celui de servir la politique économique par le transport.

L'EBTU a tout misé dans une décision dans le secteur transport au service de la politique économique. Elle aurait pu trouver l'appui financier dans les ressources nationales. Elle s'est dévouée à une politique économique trop tournée vers l'étranger.

L'augmentation de la dette extérieure de l'EBTU est due essentiellement à des opérations de crédits étrangers. Ces derniers, qui correspondaient à 2% du budget de l'année 1978, sont passés à 65% du budget de 1984. Le graphique 12 représente l'évolution des pourcentages de participation par ressources dans le budget de l'EBTU.

GRAPHIQUE 12 - EVOLUTION DES POURCENTAGES DE PARTICIPATION
PAR RESSOURCES DANS LE BUDGET DE L'EBTU (1976-1984)



Source : EBTU, Département Financier,
Budget 1976-1985.

Le phénomène flagrant dans ce graphique est la diminution du pourcentage de participation des ressources nationales dans le budget depuis l'année 1981. Tandis que les crédits extérieurs sont en nette croissance et atteignent un maximum en 1984. Cette même année, 67% du budget de l'EBTU a été destiné aux trains métropolitains de Recife (33%), Belo Horizonte (13%) et Porto Alegre (21%).

Les ressources affectées aux trains métropolitains provenaient d'opérations de crédit extérieur. De ce fait, les investissements dépendaient de plus en plus des ressources extérieures. Dans un rapport sur le budget de l'EBTU nous pouvons lire :

"Les ressources nationales sont indiscutablement la plus grande partie du paiement du service de la dette extérieure qui, pour le cas de l'EBTU, est exclusivement extérieure" (23).

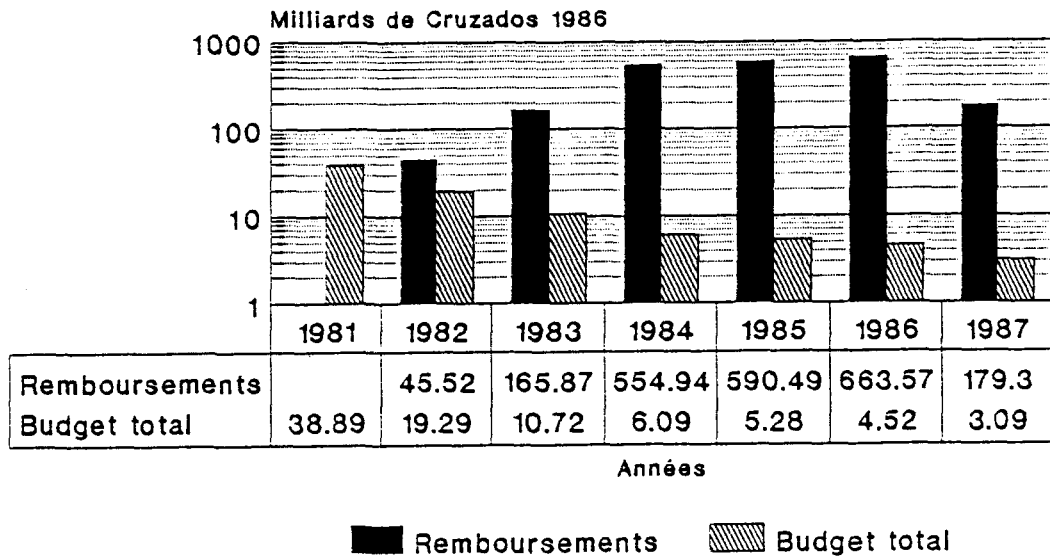
La dette en nette croissance depuis l'année 1981 est due essentiellement à des prêts extérieurs contractés sous la forme de "prêts dits en monnaie". Seuls les prêts pour les trains métropolitains de Recife et Belo Horizonte correspondaient à plus de 50% de la dette extérieure de l'EBTU en 1984.

Les graphiques 13, 14 et 15 donnent un bon aperçu de la situation d'endettement extérieur de l'EBTU par rapport au programme des trains métropolitains, ils illustrent l'impasse dans lequel s'est engouffré le système de financement. Cependant, quelques précisions sont nécessaires pour la compréhension de ces graphiques. Toute interprétation doit être relativisée dès l'instant où elle contient la composante en devises, dont la traduction en monnaie nationale dépend de facteurs d'inflation et de parité (24). Malgré les problèmes d'inflation et de parité, restent les évolutions des graphiques, avec des silhouettes très significatives, donnant les ordres de grandeur de la dette extérieure liée aux prêts "en monnaie".

(23) Budget de l'EBTU 1976-1985, item 4, "Analyse du comportement du budget 1976-1985", EBTU, Département Financier.

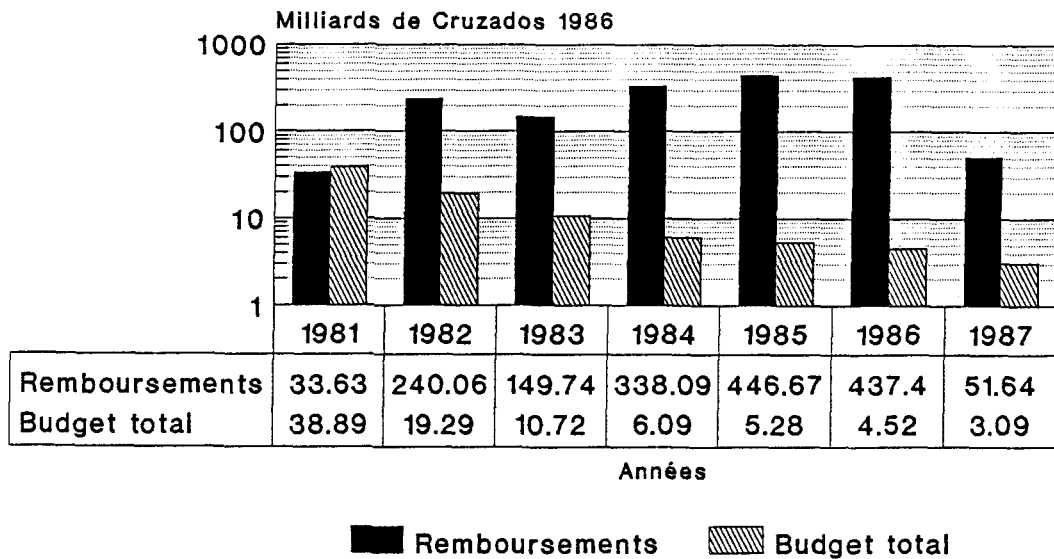
(24) Lors de nos calculs, nous avons eu de problèmes concernant les valeurs en "cruzados". Les données disponibles subissent des fortes variations et ce, du fait de deux changements de monnaie en trois ans. Pour plus de détails sur nos calculs, voir l'annexe 5, sur l'endettement de l'EBTU.

GRAPHIQUE 13 - LES REMBOURSEMENTS DES PRETS DU TRAIN METROPOLITAIN DE RECIFE PAR RAPPORT AU BUDGET D'INVESTISSEMENT DE L'EBTU



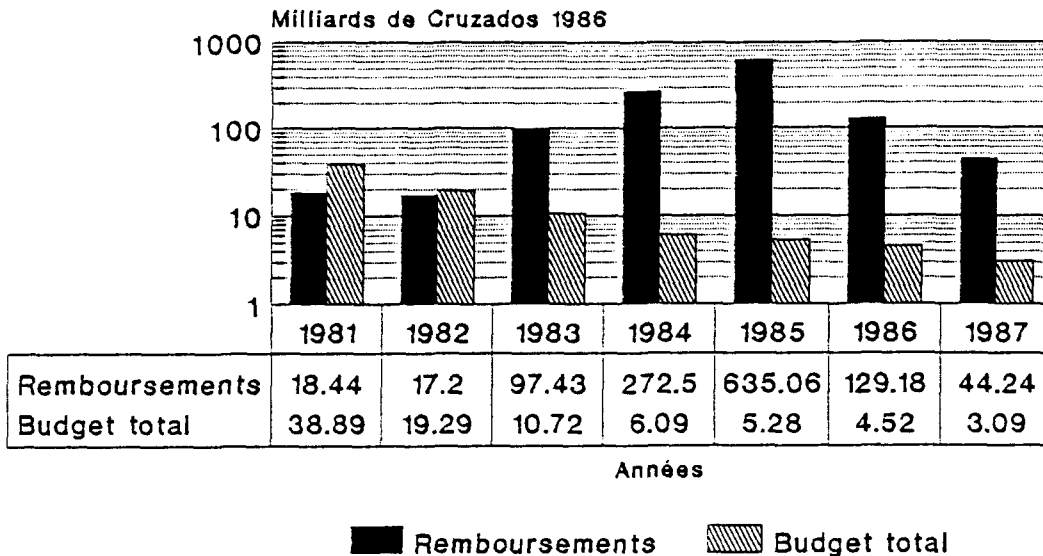
Source : Base de données du Département Financier de l'EBTU, 1989
Valeurs en cruzados 86

GRAPHIQUE 14 - LES REMBOURSEMENTS DES PRETS DU TRAIN METROPOLITAIN DE BELO HORIZONTE PAR RAPPORT AU BUDGET D'INVESTISSEMENT DE L'EBTU



Source : Base de données de Département Financier de l'EBTU, 1989.
Valeurs en cruzados 86

GRAPHIQUE 15 - LES REMBOURSEMENTS DES PRETS DU TRAIN METROPOLITAIN DE PORTO ALEGRE PAR RAPPORT AU BUDGET D'INVESTISSEMENT DE L'EBTU



Source : Base de données du Département
Financier de l'EBTU, 1989.
Valeurs en cruzados 86

En effet, la décision d'implantation des systèmes en question a poussé l'EBTU au bord d'un abîme creusé par une dette extérieure croissante et insoutenable. La stratégie autrefois voulue par l'EBTU, suivre de près la politique économique du gouvernement, tout en étant par excellence l'agent responsable et unique de la politique des transports urbains au niveau national, a échoué depuis son engagement dans le processus de décision des trains métropolitains.

Au delà des grands investissements générés par les trains métropolitains, une ambition guidait cette période très fructueuse de l'EBTU. La stratégie institutionnelle, possible grâce à ces trains, créait de véritables ardeurs au sein de l'entreprise.

Les trains métropolitains auraient pu devenir des axes structurants non seulement en termes de transport, mais aussi en termes d'organisation institutionnelle dans chaque ville. C'est ainsi qu'après l'implantation et la mise en service de ces trains, l'EBTU envisageait la création de filiales, pour exploiter les systèmes sous l'autorité des états fédérés. Cette stratégie a été entièrement démantelée avec la création, en 1985, de la Compagnie Brésilienne des Trains Urbains (CBTU).

2 - L'après-train métropolitain : une nouvelle organisation institutionnelle ?

L'organisation institutionnelle des transports urbains au Brésil a déjà fait l'objet de nombreux travaux de recherche (25). Il s'agit, sans aucun doute, d'un sujet d'étude très intéressant, car porteur de nombreuses explications sur la politique des transports urbains dans un pays en développement.

L'implantation de nouveaux systèmes de transport au sein d'une agglomération ont impliqué un changement institutionnel, qui a bousculé l'organisation existante. Les trains métropolitains ne font pas exception à cette règle et ont provoqué, voire même détruit toute la stratégie institutionnelle de l'EBTU, fondée sur la création de "holdings" métropolitains responsables du transport urbain.

a) L'échec de la stratégie institutionnelle

L'endettement de l'EBTU, généré par les trains métropolitains n'a pas été le seul effet de la décision sur cet organisme du gouvernement. La volonté de l'EBTU de créer, sous sa tutelle, des autorités uniques responsables des systèmes de train métropolitain n'a pas vu le jour.

(25) Voir surtout les thèses sur le transport urbain au Brésil, soutenues à l'Institut d'Urbanisme de Paris, qui abordent les problèmes d'organisation institutionnelle du transport à plusieurs niveaux. Sur ce thème, nous pouvons faire encore référence aux travaux de Oscar Figueroa et Etienne Henry, chercheurs à l'INRETS.

Cette stratégie est bien explicite dans l'affirmation de l'ancien Président de l'EBTU :

"A l'époque, on croyait pouvoir créer un système national décentralisé. L'EBTU passerait ses pouvoirs sur les trains métropolitains aux Etats fédérés, en donnant uniquement l'appui technique, pour faire de ces systèmes un grand centre capable d'améliorer l'efficacité du transport urbain" (26).

La stratégie institutionnelle de l'EBTU vis-à-vis des trains métropolitains apparaît davantage dans la déclaration du négociateur du financement de ces projets :

"Les trains métropolitains seraient les propulseurs d'un changement institutionnel du réseau de transport dans les villes. Ils seraient les détonateurs d'un processus institutionnel, qui aboutirait à la constitution d'une "compagnie de transport métropolitain" de Recife, de Belo Horizonte..., dont l'EBTU serait l'associée, dictant les normes de base d'organisation, mais sans interférer dans les décisions locales" (27).

Le caractère "explosif" de cette affirmation nous fait davantage croire que l'EBTU s'est littéralement engouffrée dans la décision des trains métropolitains. Elle y a tout misé, financièrement et politiquement.

Depuis sa création, sa force institutionnelle est insuffisante pour provoquer des changements radicaux, voire même minimes. Sa forte dépendance du gouvernement fédéral la transforme en simple serviteur d'une politique centrale, auquel le transport urbain vient s'attacher.

En 1982, le changement institutionnel voulu par l'EBTU s'opposait à la volonté politique du Ministre des Transports qui créa la "Compagnie Brésilienne des Trains Urbains"- CBTU, pour gérer l'ensemble de systèmes ferroviaires urbains des villes brésiliennes, y compris les trains métropolitains.

Les raisons de cette création ne sont pas évidentes. Au delà de simples explications un peu anecdotiques, la création de la CBTU s'attacherait plus à une volonté d'affaiblir politiquement l'EBTU qu'à la nécessité de création d'un

(26) Interview avec Guilherme FRANCISCONI, op.cit.

(27) Interview, idem.

organisme de plus dans le lourd système institutionnel en place. Ce cadre institutionnel avant la création de la CBTU était, certes, bien confus, et la création d'une nouvelle entreprise n'a fait qu'aggraver cette situation.

Avant la création de la CBTU, trois grands organismes étaient responsables des transports ferroviaires urbains et non urbains de personnes et de marchandises : l'EBTU, la RFFSA et l'ENGEFER (28).

L'EBTU sortait d'une politique de "micro" investissements (programmes d'amélioration de réseaux d'autobus, voirie) et passait à une politique de "macro" investissements. La RFFSA concentrait le transports ferroviaire de marchandises et les réseaux de banlieue de Rio, Sao Paulo, Joao Pessoa e Fortaleza.

Enfin, l'"ENGEFER - Engenharia Ferroviaria" - regroupait des ingénieurs de l'Ecole Polytechnique, responsables de la construction de la "ferrovia do aço", voie ferrée utilisée pour l'évacuation de l'exploitation de mines de fer, au nord du Brésil.

Il a fallu trouver une solution à cette impasse due à l'accumulation d'institutions. C'est ainsi que le Ministre des Transports a décidé de créer la CBTU, qui a absorbé tout le personnel de l'ENGEFER, menacée de disparition à cause de l'arrêt de la construction de la "ferrovia do aço" (seul projet non conclu du programme de grands travaux du gouvernement Figueiredo). De ce fait, il est allé contre la stratégie de renforcement institutionnel à travers les trains métropolitains.

Selon le "Plan National de Circulation et de Création de l'EBTU", le transport urbain, tous modes, était de la responsabilité de l'EBTU. L'acte de création de la CBTU s'opposaient même aux recommandations de ce plan. Malgré les critiques et le mécontentement de l'EBTU, la CBTU a été créée et, signe des temps, a subsisté à la vague de dissolution des divers organismes publics, au début de l'année 1990 (29).

(28) Se reporter à la liste des sigles, p. 282..

(29) Par l'intermédiaire de la "Medida Provisoria n 151", du 15 mars 1990, dans l'Article Premier, le Président de la République, Fernando Collor de Mello, décide de la dissolution de trois entreprises publiques : l'Entreprise de Ports du Brésil S.A.-PORTOBRAS ; l'Entreprise Brésilienne de Transport Urbains-EBTU et l'Entreprise Brésilienne d'Assistance Technique et Extension Rurale-EMBRATER.

Jusqu'en 1984, les systèmes ferroviaires de banlieue étaient sous la responsabilité de la RFFSA, par l'intermédiaire de la Direction de Transport Métropolitain. La CBTU a été créée en 1984, comme un dédoublement de cette direction. Entre 1984 et 1988, il y a eu un transfert progressif du contrôle des systèmes ferroviaires de banlieue de la RFFSA à la CBTU. Seul le train métropolitain de Porto Alegre est sous la responsabilité de la TRENSURB, entreprise sous la tutelle de la RFFSA et avec le contrôle actionnaire de la CBTU.

b) La tentative de décentraliser le transport ferroviaire urbain

L'idée de placer les systèmes ferroviaires de banlieue sous la responsabilité des états fédérés rejoint la stratégie de l'EBTU au début de l'implantation des trains métropolitains. Cependant, la bénéficiaire de ce changement institutionnel est la CBTU, qui garde les pouvoirs en matière de transport ferroviaire urbain.

En effet, le Décret 2399, du 21/12/87, du gouvernement fédéral, autorise le transfert du capital de la CBTU aux Etats fédérés, prévoyant de possibles difficultés financières de ces derniers pour bien mener la gestion des systèmes ferroviaires de banlieue passés sous leur responsabilité. Ce décret "*autorise la participation de l'Union aux dépenses et aux opérations de crédit pour les projets en exécution qui demandent des investissements de capital.*" (30)

Malgré la volonté de décentraliser le transport ferroviaire urbain, le Décret 2399 n'a pas eu d'effets immédiats. Il a connu une large opposition de la part des Etats fédérés et des fonctionnaires de la CBTU et de la RFFSA. Les premiers s'y opposaient car ils éprouvaient une grande faiblesse financière et n'étaient responsables des

(30) FAGNANI, Eduardo ; CADAVAL, Mauricio, op. cit., p. 53.

systèmes dans leur ensemble que si fortement subventionnés par l'Etat Fédéral. Les derniers le voyaient comme une perte des droits et des conditions de travail, car ils n'envisageaient pas d'être payés par les Etats fédérés et non plus par le gouvernement fédéral. Ils craignaient le changement de leur statut et la perte de la stabilité du travail.

Si la stratégie institutionnelle de l'EBTU a été annulée par la création de la CBTU, la volonté de décentralisation du transport ferroviaire urbain n'a pas encore porté ses fruits.

Le transfert du capital de la CBTU aux états fédérés se fait à petits pas. Les oppositions corporatives continuent et les actions de la CBTU se réduisent au pénible essai d'achèvement du train métropolitain de Belo Horizonte et à la conclusion du train métropolitain de Recife. La défunte EBTU a lancé la pierre, mais n'est pas arrivé à son but.

La survivante, CBTU, piétine et s'enlise dans les décisions du gouvernement fédéral, toujours confus par rapport à ses actions dépendantes d'une politique économique de plus en plus austère et obsolète.

Le moins que l'on puisse dire est que la décision d'implantation des trains métropolitains n'a pas réussi à atteindre les objectifs nationaux, prévus au début des années 80. Au contraire, et par rapport à la politique nationale des transports urbains, les trains métropolitains ont engendré et accru l'endettement extérieur, aboutissant à un état financier critique de l'EBTU. Ils ont également donné l'occasion de rendre encore plus complexe et lourd le cadre institutionnel des transports ferroviaires urbains.

Le but macro-économique n'a ainsi sans doute pas apporté des résultats satisfaisants. Et, en ce qui concerne l'acceptation de la décision au niveau local, une autre bataille a eu lieu.

Comment les responsables locaux du transport urbain se sont-ils emparés de cette décision ? Quels en ont été les résultats en termes de réalisations concrètes au niveau local? Le bilan de la décision au niveau de chaque agglomération sera vu brièvement dans le prochain chapitre.

Un bilan sera fait en prenant en compte des éléments significatifs tels que : le désengagement de l'Etat Fédéral dans cette phase de la décision, la prise en charge des projets par les gouvernements locaux et, enfin, le difficile pari de la continuité des projets.

<p style="text-align: center;">CHAPITRE 2 : LES CONSEQUENCES AU NIVEAU LOCAL : LA MISE A L'EPREUVE DU PROCESSUS DE DECISION</p>
--

Dans l'analyse du processus de décision des trains métropolitains, nous avons parlé des instances situées aux niveaux international, national, des états fédérés. A aucun moment nous n'avons évoqué le niveau local. Absent pendant tout le début et la phase d'engagement de la décision, ce niveau va se prononcer plus vivement lors de la mise en application de la décision dans chaque agglomération. C'est à partir de l'implantation des systèmes au sein de chaque ville, que les acteurs locaux vont se manifester, voire s'opposer aux projets.

C'est au cours de cette troisième et dernière phase de "mise à l'épreuve" que les acteurs locaux vont être obligés d'accueillir les projets dans leur agglomération. La phase de "mise à l'épreuve" nous amène à faire une nouvelle lecture du processus de décision. Elle est nécessaire dans la mesure où d'autres facteurs vont se manifester : en raison de la difficile concertation entre les institutions fédérales et locales, et entre les entrepreneurs d'autobus et les responsables du train métropolitain, l'insertion des projets au niveau de la ville, va se heurter à des problèmes d'un autre ordre, plus ponctuels et immédiats.

Ainsi, nous allons centrer notre analyse sur deux points: les problèmes institutionnels locaux et la complémentarité intermodale.

**SECTION 1 : VERS UNE NOUVELLE LECTURE DE LA DECISION,
REPLACÉE AU NIVEAU LOCAL**

Les acteurs locaux, concernés par les trains métropolitains sont, par ordre d'importance : les organismes responsables du transport urbain, les entrepreneurs d'autobus, enfin, les usagers des transports.

Les rapports entre ces acteurs ont été analysés dans d'autres recherches. Ces analyses se situent en aval, c'est-à-dire qu'il s'agit de constats à partir des expériences locales et du caractère pragmatique de la politique des transports à ce même niveau (1).

Notre choix a été, tout le long de cette thèse, de partir de l'amont, de la décision, de la formation d'une politique, contrainte par des effets exogènes à sa nature.

Pour achever notre analyse, nous allons désormais regrouper les éléments à posteriori, mais sans pour autant faire de l'évaluation. Ce bien grand mot, très utilisé actuellement dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, est pris ici plus comme un guide de recherche qu'un véritable but à atteindre. Nous allons maintenant vérifier "l'état de la décision" au niveau local.

1 - Décision centralisée et gestion des systèmes : à la recherche d'une cohabitation réussie

Lors de l'insertion des projets de train métropolitain au niveau des villes, un problème majeur se pose, celui de l'acceptation du projet par les acteurs locaux. En effet, l'arrivée d'un nouveau mode de transport au sein d'une agglomération suscite autant d'intérêts que de méfiance. Intérêt de la part des élus, soucieux d'améliorer l'image de marque de la ville ; méfiance des entrepreneurs d'autobus devant le risque d'une possible perte de marché, et des usagers, redoutant d'éventuelles hausses de tarifs.

(1) Voir à ce propos, O. FIGUEROA, op.cit et A. BRASILEIRO DE FREITAS, 1991.

Ce qu'il est important de voir pour les trains métropolitains, est la rupture entre les priorités nationales et le remplacement de la décision au niveau local. Arrivée à ce niveau-là, la décision n'appartient plus à l'échelle nationale, qui en a fixé les priorités, obtenu le financement et partagé les investissements. Cette décision doit revêtir d'autres formes et tenir compte d'autres problèmes. Ces problèmes tiennent plus à la gestion des trains métropolitains, qu'à la réorganisation institutionnelle du transport urbain local.

Dans les trois cas étudiés, le gouvernement fédéral a oublié la dimension locale. Là encore, il aurait été difficile d'imaginer la prise en compte des besoins de transport locaux, au détriment des priorités économiques de la période de décision.

L'EBTU s'est engagée dans un effort de concertation avec les équipes locales, mais un un peu tardivement. L'avis des responsables locaux interviewés reflète un mécontentement viv-à-vis des projets, particulièrement quant à la manière dont ils ont été imposés. Par ailleurs, cette insatisfaction va de pair avec de fortes critiques sur l'organisation institutionnelle au niveau local : l'insertion d'un nouvel organisme responsable unique des trains métropolitains.

Les réactions à la décision, au niveau local, nous laissent penser que l'Etat Fédéral s'est entièrement investi dans l'effort de mise en oeuvre de la décision, mais qu'il s'est désengagé de la continuité du processus.

Comment une municipalité peut-elle assurer la continuité d'un projet de transport ferroviaire urbain, alors que les investissements dépendent largement des subventions de l'Etat? *"Alors qu'au niveau fédéral se concentre la plupart des ressources économiques, les villes ont un rôle secondaire à jouer, les décisions de celles-ci étant toujours conditionnées par l'Etat Fédéral"* (2).

(2) Cf. Figueroa, op.cit., p. 145.

a) Une institution parachutée et éphémère : le "Conselho Curador"

Le solide discours politique du gouvernement fédéral, en matière de transport urbain, s'est heurté aux réalités locales, bien éloignées des priorités nationales. Ces dernières, bien qu'immédiates, étaient différentes des besoins locaux en matière de transport urbain. Ceux-ci étant urgents et capables de provoquer des réactions de mécontentement de la part des usagers.

Après l'implantation des trains métropolitains au niveau de chaque ville, une lourde tâche était à accomplir : créer des organismes capables de gérer les systèmes. La question était de savoir qui allait gérer les systèmes de train métropolitain au niveau local. La Banque Mondiale, pour le cas de Porto Alegre a tranché dès la période de négociations de financement, en demandant à ce qu'un organisme autonome soit créé pour exploiter le train métropolitain.

Si tout était réglé du côté de Porto Alegre, Recife et Belo Horizonte cherchaient des solutions institutionnelles au problème d'exploitation du train métropolitain.

Concertation, mais sous contrôle fédéral

Si la décision a été prise au niveau fédéral, dont les instances n'ont pas consulté les acteurs locaux, cette situation a persisté lors du remplacement de la décision dans chaque ville. Ceci est nettement vérifié lors du choix institutionnel fait par et pour le gouvernement fédéral.

Dans un premier temps, à Recife et à Belo Horizonte, nous pouvons dire qu'une des conséquences de la décision a été le bouleversement institutionnel. La formule choisie pour en atténuer les effets a été de réunir tous les niveaux concernés par la question du transport urbain.

"La façon dont le gouvernement brésilien a conduit les trois projets a été d'associer la RFFSA et l'EBTU. Le Ministère des Transports a coordonné cette action" (3). Cette association a donné naissance à une sorte de conseil d'administration, le "Conselho Curador", pour Recife et Belo Horizonte.

Porto Alegre, de par l'exigence de la Banque Mondiale de créer un organisme unique et autonome, responsable du train métropolitain, a vécu une situation différente de ses consoeurs.

De ce fait, au début de l'implantation du train métropolitain, un "Conselho Curador" a été créé, constitué par des représentants de l'EBTU, de la RFFSA et du Ministère des Transports : le "Consortium du Train Métropolitain de Recife" (METROREC), le 09/09/82 et le "Consortium du Train Métropolitain de Belo Horizonte (DEMETRO), le 10/08/82 .

Partant du principe que la coordination et la concertation sont les conditions garantes d'une cohérence, au niveau local, la forme juridique de "Conselho Curador" a été réussie. Dans ce "conseil", on a regroupé tous les organismes responsables du transport urbain au niveau national et dans les Régions Métropolitaines concernées. Le but même de ce "conseil" était d'atteindre un niveau de concertation entre trois institutions : l'EBTU, le Ministère des Transports et la RFFSA-Division de Recife et de Belo Horizonte.

Des trois institutions citées précédemment, les rapports entre l'EBTU et la RFFSA créaient un certain malaise dans la mise en place des projets au niveau local. La RFFSA, déjà installée sur place et exploitant des réseaux de banlieue, détenait la compétence opérationnelle. Ceci constituait un facteur de résistance aux projets. En effet, pour la constitution du cadre de fonctionnaires du METROREC et du DEMETRO, la RFFSA a cédé un bon nombre de ses employés.

La RFFSA a été un acteur important dans l'implantation des projets. Elle devait fournir une partie de son personnel et l'appui matériel (cession de terrains et immobilier) nécessaires à la mise en oeuvre des projets. C'est ainsi que pratiquement tout le personnel du METROREC et du DEMETRO étaient à l'origine des employés de la RFFSA. Cependant, elle a toujours essayé d'empêcher le bon déroulement de l'implantation.

(3) Interview avec Stanley Batista, Président du GEIPOT, à Brasília, le 03/8/88.

Il faut souligner ici la tradition de la RFFSA en matière de transport ferroviaire. Elle a toujours été, depuis sa création, un organisme à vocation "transport de marchandises" et a toujours placé au second plan le transport de personnes. Ceci a été nettement confirmé par la déclaration d'un de ses employés :

"Avec l'implantation des trains métropolitains, la RFFSA ne fait pratiquement plus du transport de personnes. Cette tâche a été transférée à la CBTU. En vérité, la RFFSA n'a jamais été préparée pour faire du transport de personnes"(4).

Outre la tradition "ferroviaire" et le conservatisme de la RFFSA, toujours opposée aux changements radicaux, l'image même des trains métropolitains affichait un effort de modernité et de sauvegarde d'un concept de transport ferroviaire tourné vers l'utilisateur, et non plus vers la marchandise. La modernisation des systèmes a été pour beaucoup dans le comportement de la RFFSA, qui n'acceptait pas cette "auréole" de modernité, qui entourait les projets des trains métropolitains.

Malgré l'apparition de cette nouvelle phase de l'histoire des transports ferroviaires, la RFFSA a été emportée par la force des événements, voire par l'enthousiasme des équipes locales. Ces dernières, bien que craignant des effets de l'implantation du train métropolitain, étaient prêtes à tout miser sur un projet de prestige, qui revêtirait des airs de modernité comparables à ceux de Rio et Sao Paulo.

Pour essayer de contrôler la situation et pouvoir maîtriser les projets, la RFFSA a, semble-t-il, placé des fonctionnaires aux postes-clé de chaque "consortium". Si nous faisons le point sur les directeurs généraux du METROREC et du DEMETRO, ils ont été tous issus de la RFFSA et, curieux constat, ils étaient tous pratiquement en fin de carrière, voir même inactifs au sein de la société.

Ces employés, cédés par la RFFSA étaient le prototype de la vieille génération de la RFFSA, très conservateurs et appartenant à une classe fortement corporatiste. S'opposant à quelque changement que ce soit, ils étaient nommés par le Président de la RFFSA.

(4) Interview avec Ernani dos Santos, fonctionnaire de la RFFSA, à Belo Horizonte, le 18/8/88.

L'opposition de la RFFSA n'est pas allée plus loin que la détention des postes-clef. Elle a fait le mauvais choix pour empêcher le bon déroulement des projets. Malgré la prise en main des postes de haute responsabilité, elle ne détenait pas le pouvoir financier, qui a toujours été primordial dans le processus de décision. Ce pouvoir appartenait au gouvernement fédéral, via l'EBTU, qui transférait aux "consortiums" l'argent nécessaire aux investissements locaux.

L'affaiblissement des organismes locaux : un effet immédiat à Recife

La création des "consortiums" a été pour le moins tardive par rapport au processus de décision, qui avait déjà atteint un niveau très développé. A cette époque, il faut rappeler que tous les contrats de financement avaient été déjà négociés auprès des banques étrangères.

Revenait aux "consortiums" la tâche de gérer un système qui avait été constitué et faisait ses premiers efforts d'intégration dans l'ensemble du système des transports urbains. Cette tâche n'était pas des plus faciles à accomplir. La constitution du "consortium", après la signature des contrats de financement, a rendu son action difficile, car il a dû s'adapter aux contrats et aux normes pré-existantes.

Comme nous pouvons le constater, les contrats de financement et les normes de fonctionnement des projets ont été préalables à leur mise en oeuvre locale. Voilà pourquoi, arrivé à ce niveau, nous pouvons parler de rupture du processus de décision. Rupture dans le sens où les acteurs locaux ne sont pas arrivés à bien accepter les projets des trains métropolitains.

Institutionnellement, l'adaptation de ces projets au niveau local a été très contestée. Les "consortiums" ont été un organisme de plus dans la panoplie des institutions responsables du transport urbain. En outre, ces organismes dépendaient fortement du gouvernement fédéral, qui a toujours eu le dernier mot en matière de décision.

Lors de l'implantation des trains métropolitains de Recife et Belo Horizonte, l'organisation institutionnelle des transports urbains au niveau local avait un profil bien défini. Les organismes existants assuraient, tant bien que mal, la planification du transport urbain et sa gestion. A Recife, l'Entreprise Métropolitaine de Transports Urbains - EMTU - accueillait avec beaucoup de méfiance le projet du train métropolitain.

Les organismes locaux, responsables du transport urbain se sont montrés plutôt hostiles à l'arrivée du train métropolitain. C'est le cas, par exemple de l'EMTU, créée en 1980. Elle a dû s'adapter à la nouvelle situation institutionnelle imposée par le train métropolitain.

Le mécontentement de l'EMTU de Recife est perceptible dans une interview avec le Directeur Technique de cet organisme. Le ton employé pour faire allusion au projet du train métropolitain a été assez critique. En effet, la fonction de l'EMTU a été très touchée par la création du METROREC. Elle aussi a dû céder une bonne partie de ses techniciens, qui ont servi la cause du train métropolitain.

Une des grandes conséquences de l'implantation du train métropolitain de Recife a été l'affaiblissement de l'EMTU suite à la "désertion" de ses techniciens vers le METROREC. Dépouillée de sa force technique, elle a dû s'adapter à la nouvelle situation : avoir moins de pouvoir et assister au contrôle du train métropolitain par le METROREC.

Selon l'un de nos interlocuteurs, à Recife, l'EMTU n'a jamais réagi plus fermement à l'implantation du train métropolitain, car elle a toujours été très faible financièrement. En effet, tout l'argent qui a été versé pour appuyer le projet du train métropolitain ne se compare en rien à la structure de travail de l'EMTU, qui attendait toujours des crédits et des subventions de l'Etat de Pernambuco et de la municipalité de Recife.

La faiblesse financière de l'EMTU a aussi contribué à son affaiblissement institutionnel. Le train métropolitain a toujours été une affaire fédérale ; d'une idée fédérale, il est passé au financement fédéral et international, pour atteindre le niveau local à un moment où il était déjà consolidé.

Belo Horizonte : des effets plus nuancés

A Belo Horizonte, les horizons étaient un peu plus coïncidents entre le nouveau système et celui existant. La situation institutionnelle d'avant le train métropolitain était moins rigide que celle de Recife.

La TRANSMETRO, entreprise similaire à l'EMTU de Recife a dû s'adapter aussi à la création du DEMETRO, "consortium" responsable de l'implantation et de l'exploitation du train métropolitain. Cependant, son adaptation à la nouvelle situation a été plus facile qu'à Recife.

Une première explication possible à cette adaptation relativement aisée est le profil de la RFFSA de Belo Horizonte, moins résistante que la division de Recife. Cette plus grande permissivité est probablement due au faible poids de la ligne de banlieue dans l'ensemble des activités de la RFFSA de Belo Horizonte. Cette dernière, de par les caractéristiques mêmes de l'économie de l'Etat de Minas Gerais, était beaucoup plus tournée vers le transport de marchandises (5).

Au delà du relatif mépris de la RFFSA par rapport au projet du train métropolitain, la TRANSMETRO n'a pas été atteinte par la création du DEMETRO du fait des bons rapports entre son équipe et celle du DEMETRO.

Depuis sa création, le DEMETRO travaille côte-à-côte avec la TRANSMETRO. Selon le témoignage d'un technicien de la TRANSMETRO :

"Nos rapports avec le DEMETRO sont personnels. Ceci facilite, parce qu'on ne peut pas la considérer comme un ennemi" (6).

Contrairement à Recife, la TRANSMETRO n'a pas critiqué le changement institutionnel imposé par l'implantation du train métropolitain. La bonne ambiance de travail établie entre les équipes de la TRANSMETRO et celle du DEMETRO a été pour beaucoup dans le bon déroulement du projet au niveau local.

(5) Il faut souligner que l'Etat de Minas Gerais détient un réseau ferroviaire de marchandises qui sert les bassins miniers.

(6) Interview avec Silvana Matos, technicienne à la Direction de Transports de la TRANSMETRO, à Belo Horizonte, le 16/8/88.

La création du DEMETRO a été cependant précédée par une "Division Spéciale pour le Train Métropolitain de Belo Horizonte", qui s'appelait aussi DEMETRO. Cette dernière, créée en juillet 1981 était dirigée par un cadre de la RFFSA. "Les décisions de grande envergure, dites stratégiques, étaient soumises à un conseil formé par le Président de la RFFSA, par l'EBTU, par le GEIPOT et, enfin, par le directeur général du DEMETRO" (7).

C'est à partir du mois d'août 1982 que le Ministère des Transports décide de la création du "Consortium du Train Métropolitain de Belo Horizonte - DEMETRO". "Nous avons gardé le même nom, car nous voulions nous débarrasser de la connotation maléfique de train de banlieue.", nous a dit un de nos interlocuteurs.

Comme dans toutes les villes brésiliennes possédant un réseau, voir une ligne de train de banlieue exploitée par la RFFSA, l'image de modernité véhiculée par le train métropolitain de Belo Horizonte luttait pour effacer cette mauvaise image de marque. Comme pour Recife, le train métropolitain a été implanté sous le signe de la modernité.

Lors de l'implantation des trains métropolitains dans chaque ville, les projets étaient achevés. Les situations locales ont dû s'adapter au projet et non le contraire. Situation curieuse, les plans du projet du train métropolitain de Recife, par exemple, n'ont même pas été approuvés par la Mairie de Recife. Il semble qu'ils ont été faits au fur et à mesure que les travaux de construction avançaient.

Ceci témoigne de la force institutionnelle et financière du gouvernement fédéral dans l'effort de mener les projets au niveau local. Ainsi comme pour la décision de principe, d'implanter des systèmes ferroviaires dans les villes de Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre, le gouvernement fédéral a trouvé la formule pour assurer la continuité des projets sous son contrôle institutionnel et financier.

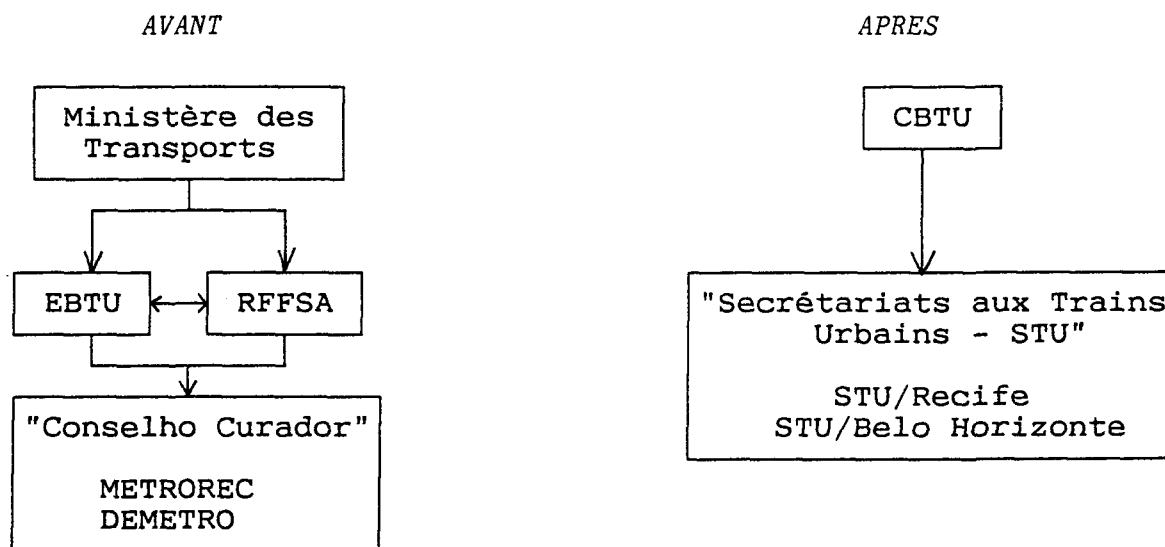
(7) Interview avec Aymoré Dutra Filho, premier directeur général du DEMETRO, à Belo Horizonte, le 19/8/88.

b) Une nouvelle institution : les "Secrétariats aux Trains Urbains"

Les "consortiums" n'ont pas duré longtemps. Depuis la création de la CBTU, en 1984, la configuration institutionnelle des transports ferroviaires urbains a encore changé. Avec la création des "Secrétariats aux Trains Urbains" - STU, les trains métropolitains sont passés sous un contrôle encore plus prononcé des autorités fédérales.

Pour mieux comprendre la situation institutionnelle avant et après les trains métropolitains, nous proposons le schéma 8.

SCHEMA 8 - L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE AVANT ET APRES LA CREATION DES STU



Dans la première période, la réunion de trois institutions fédérales forme un "Conselho Curador", "conseil" créé pour mettre en place les trains métropolitains et surtout former l'équipe locale responsable de l'exploitation et de la gestion du nouveau système. Cette situation a duré jusqu'à 1982, pour Recife et 1983, pour Belo Horizonte.

Depuis 1984, avec la création de la Compagnie Brésilienne des Trains Urbains - CBTU, les trains métropolitains de Recife et Belo Horizonte sont exploités par les "Secrétariats au Train Urbain - STU", directement subordonnés à la CBTU.

Ce bouleversement institutionnel n'a pas été sans poser des problèmes au niveau de chaque agglomération. A Recife, comme à Belo Horizonte, les STU sont créés dans le but d'assurer un bon accompagnement des projets sous contrôle fédéral.

L'idée initiale de création des "holdings" métropolitains, ayant pour organisme central une "compagnie du train métropolitain" est enfin mise en pratique. Cependant la forme de mise en oeuvre est différente de celle imaginée par l'EBTU. Au lieu d'être liés à un organisme chargé du transport urbain, ces secrétariats sont attachés à une "Compagnie Brésilienne de Trains Urbains", nouvelle institution qui a absorbé tous les fonctionnaires de l'ENGEFER, traditionnellement et historiquement liée au transport de marchandises.

Comme nous l'avons vu plus haut, l'EBTU avait comme objectif de devenir le principal actionnaire des trains métropolitains. Elle n'a pas eu, semble-t-il, un poids politique suffisant pour empêcher la création de la CBTU et, par conséquent, bloquer la création des Secrétariats aux Trains Urbains de Recife et de Belo Horizonte ; tous les deux sous contrôle actionnaire de la CBTU.

Il y avait une grande pression de la part de la RFFSA. Celle-ci démontait peu à peu l'ENGEFER (son bureau d'études pour tous les projets ferroviaires de marchandises), qui est devenue une entreprise de transports ferroviaires urbains, la CBTU.

Selon l'ancien Directeur Financier du METROREC, *"la RFFSA a transformé l'ENGEFER en une entreprise de transport urbain, sans avoir personne pour s'occuper du transport urbain"* (8).

(8) Interview avec Antonio MACHADO ROCHA, op.cit.

Il y avait une grande rivalité entre l'EBTU et la RFFSA. La première concentrait l'argent pour les projets des trains métropolitains et la seconde était toujours hostile à ces projets. La "mentalité marchandises" de la RFFSA était menacée par cette vague de nouveaux projets de transport ferroviaire urbain.

L'implantation des trains métropolitains n'a pas été uniquement une innovation dans le transport ferroviaire urbain. La création des STU a innové aussi dans la forme d'organisation institutionnelle du transport urbain dans les villes brésiliennes.

c) La TRENSURB à Porto Alegre : une création de la Banque Mondiale

Contrairement aux autres villes, l'implantation du train métropolitain de Porto Alegre a subi une forte influence de la Banque Mondiale. Cette dernière, qui a financé une grande partie du projet, a imposé la création, en avril 1980, d'une autorité unique, autonome, responsable de l'exploitation du train métropolitain : la TRENSURB.

La Banque Mondiale avait l'intention de régler le problème institutionnel à Porto Alegre, où deux organismes étaient en conflit de compétences permanent : le Département Autonome des Routes de l'Etat de Rio Grande do Sul - DAER et la Compagnie Métropolitaine de Planification - METROPLAN. Le premier détenait le pouvoir de concessions des lignes d'autobus dans les communes hors Porto Alegre ; la deuxième était responsable de la planification du transport urbain par autobus, au sein de la Région Métropolitaine de Porto Alegre.

Dans son "Appraisal Report", la Banque Mondiale exigeait la création d'une institution responsable de l'implantation et de l'exploitation du train métropolitain. Selon un technicien de l'EBTU :

"Il s'agissait non seulement d'une institution pour implanter et exploiter le train métropolitain, mais aussi pour s'occuper de la gestion des transports urbains dans la Région Métropolitaine de Porto Alegre."

Et encore :

"La Banque Mondiale voulait se servir de la TRENSURB pour organiser les transports urbains. La TRENSURB serait une société avec la participation du capital de la municipalité de Porto Alegre et de l'EBTU comme la plus grande actionnaire" (9).

La position de la Banque Mondiale vis-à-vis de ce projet est curieuse. Elle se place en tant que prêteur, mais impose les règles du jeu, comme l'indique clairement les négociations récentes du prolongement de la ligne du train métropolitain.

En octobre 1987, une réunion à Porto Alegre où la Banque Mondiale a imposé certaines conditions pour le financement du prolongement de la ligne. Ce prolongement aurait coûté environ 35 millions de dollars et la Banque Mondiale ne voulait pas le financer. *"Mais elle ne le dit pas. Elle dit ce qu'elle croit être nécessaire pour financer le projet" (10).*

Les interventions au niveau local, issus du processus de décision, se font sentir davantage lors des nouvelles exigences de la Banque Mondiale concernant le prolongement de la ligne du train Métropolitain. Elle demande à l'EBTU d'élaborer une étude de réorganisation institutionnelle du transport urbain dans la Région Métropolitaine de Porto Alegre. Cette étude a été faite, mais n'a jamais eu de suite, parce que la réorganisation institutionnelle est très liée à la situation de politique locale, comme le signale bien un de nos interviewés :

"Il y a un décret du Gouverneur qui passe à la METROPLAN les attributions du DAER, de gestion des transports collectifs urbains (...) La partie de réorganisation institutionnelle consiste à passer les attributions à qui de droit. Et là il y a un blocage ! (...) Il y a aussi un moment politique important : pourquoi le Gouverneur d'Etat n'a pas encore signé le décret ?" (11).

(9) Interview avec Carlos Paim. op.cit.

(10) Interview. idem.

(11) Interview. ibidem.

Comme nous pouvons le constater, le blocage se trouvait au niveau local et si le problème de l'attribution des compétences n'a pas été réglé, cela est dû à un manque de volonté de la part du Gouverneur d'Etat. Là-encore, nous pouvons souligner l'importance de la variable politique dans le processus de décision au niveau local.

A Porto Alegre, la prise en charge du train métropolitain par le gouvernement local a été lente et progressive. Lors de la création de la TRENSURB et des premiers efforts de concertation avec les organismes locaux, un climat de méfiance s'était instauré, confirmé par un de nos interlocuteurs :

"Nos rapports avec la METROPLAN sont très satisfaisants actuellement, mais au début ils ont été très difficiles. A vrai dire, les organismes responsables de la gestion étaient en train de se structurer, de s'affirmer (...) Ceci a créé un climat de grande méfiance" (12).

Si avant l'implantation du train métropolitain, la Région Métropolitaine de Porto Alegre avait des problèmes de définition des zones de compétences, l'arrivée du train n'a fait qu'aggraver la situation. Porto Alegre est, de nos trois cas, celui qui a ressenti le plus les effets de la décision.

Les exigences de la Banque Mondiale ne sont pas sans poser des conflits institutionnels locaux. Cependant, la création de la TRENSURB n'a pas affaibli le pouvoir de la METROPLAN, car celle-ci était soumise aux schémas du DAER, qui détenait un fort pouvoir politique, car attaché à l'Etat de Rio Grande do Sul concernant les décisions de concession de lignes d'autobus.

La stratégie de la Banque Mondiale peut être interprétée comme une façon de déstabiliser le DAER, à travers la création d'un organisme autonome, exploitant d'un système lourd et capable de réorienter l'organisation du transport urbain au sein de la Région Métropolitaine de Porto Alegre.

(12) Interview avec Francisco Schreinert, Chef de la Division d'Etudes d'Extension de la TRENSURB, à Porto Alegre, le 23/8/88.

L'idée était essentiellement de faire que la TRENSURB soit indépendante de la RFFSA, tournée vers le transport urbain, avec une bonne image de marque auprès des usagers et capable de promouvoir le train métropolitain. Pour ce faire, la Banque Mondiale a écarté toute possibilité d'attachement de la TRENSURB à la RFFSA-Division de Porto Alegre.

Toute la philosophie de la Banque Mondiale était de faire de la TRENSURB une entreprise autonome, financièrement et économiquement saine, très éloignée de l'image de marque des trains de banlieue de Rio et Sao Paulo.

Cette volonté exprimée par le financeur du train métropolitain de Porto Alegre, n'a pas été suffisante pour pallier tous les problèmes d'ordre institutionnel. Outre le conflit de compétences entre la METROPLAN et le DAER, les "Secrétariats Locaux au Transport Urbain" de chaque commune de la Région Métropolitaine de Porto Alegre affichaient un fort pouvoir de décision de l'organisation du transport au sein de chaque ville.

Au dynamisme des Secrétariats Locaux, y compris celui de la ville de Porto Alegre, vient s'ajouter le fait que chacune des municipalités avait une couleur politique différente. Ce facteur d'ordre politique a introduit une fausse note dans tout l'effort d'organisation institutionnelle de la Banque Mondiale.

En effet, le cadre institutionnel de base n'était pas des moins compliqués. Pour des périmètres d'intervention très rapprochés, voir même conurbés, plusieurs organismes se superposaient dans le but de planifier, gérer et exploiter le transport urbain, tous modes confondus. Là-encore, cette variable spatiale a été oubliée par la Banque Mondiale qui a cru pouvoir, à travers le train métropolitain, régler les problèmes institutionnels locaux.

**SECTION 2 : OFFRE DE TRANSPORT ET COMPLEMENTARITE
INTERMODALE: UN PARI DIFFICILE**

Le bouleversement institutionnel constaté dans les villes, après l'implantation des trains métropolitains, a été seulement le début d'une longue bataille, où la décision cherchait à s'imposer. Certes, ce bouleversement institutionnel a posé des problèmes entre les organismes responsables de l'implantation du train métropolitain et les organismes locaux, mais la résistance des entreprises d'autobus au projet marque une nouvelle phase de la décision au niveau local.

Jusqu'à présent nous n'avions pas évoqué les aspects relevant du réseau de surface dans les villes de Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre. Ce réseau, après l'implantation du train métropolitain, a dû s'adapter à une nouvelle organisation spatiale du transport urbain. Si, lors de l'implantation du train métropolitain au sein de chaque agglomération, il y a eu conflit de compétences, cette situation s'étend jusqu'aux problèmes de complémentarité entre le projet du train métropolitain et le réseau d'autobus existant.

Dans les trois villes étudiées, la résistance au projet a été très prononcée de la part des entreprises d'autobus. Craignant la perte d'une partie de leur clientèle, elles ont tout fait pour empêcher le bon déroulement de la deuxième phase du projet : la complémentarité entre le train métropolitain et les autres réseaux de transport urbain.

1 - Le scénario de l'intégration parfaite, condition du succès des trains métropolitains

Aucun mode de transport de type lourd ne peut, à lui seul, assurer la totalité des déplacements dans un périmètre urbain déterminé. Ainsi, il doit être une partie d'un ensemble de modes de transports complémentaires (13).

Les trains métropolitains n'ont pas voulu échapper à cette règle et tout a été fait pour qu'ils soient intégrés au réseaux de surface. Cependant, la façon dont la recherche de la complémentarité a été faite a posé des problèmes immédiats. Ce sont les entreprises d'autobus qui se sont le plus opposées aux changements provoqués par le train métropolitain.

Pour comprendre les réactions négatives de la part des entreprises d'autobus, il faut bien préciser la façon de travailler des organismes responsables du train métropolitain au niveau local. Autrement dit, il faut traduire ce qui était pour elles "l'intégration du train métropolitain".

Cette "intégration", tant recherchée pour assurer le prestige et la réussite totale du projet, comprenait les mesures qui pourraient faire du train métropolitain l'axe de transport principal dans chaque région métropolitaine concernée. "L'intégration" était le scénario où le train métropolitain attirerait une grande partie des lignes d'autobus "concurrentes", où les usagers changeraient leurs habitudes et prendraient davantage le train métropolitain.

Il s'agissait d'un scénario idéal pour la bonne réussite du projet des trains métropolitains. Cependant, pour le réaliser, il fallait passer par des étapes très difficiles, de concertation avec les exploitants des lignes d'autobus. Ces derniers voyaient dans le train métropolitain plus qu'un concurrent, un système très gênant, capable, de par sa modernité et la curiosité qu'il suscitait, d'attirer une grande partie des usagers d'autobus.

(13) La complémentarité intermodale a déjà fait l'objet de quelques recherches dont les travaux de Xavier Godard, de l'INRETS.

Cette façon de penser a été trompeuse. Les organismes responsables du train métropolitain ont eu bien du mal à mettre en oeuvre leurs projets "d'intégration". Il a été très difficile de changer les habitudes de déplacements dans les régions métropolitaines. Malgré son signe de modernité, les usagers des transports urbains voyaient le train métropolitain plus comme une curiosité, que comme une nouvelle façon de se déplacer quotidiennement.

L'erreur des organismes responsables de l'implantation du train métropolitain a été peut-être de croire que la réussite du nouveau système de transport passait obligatoirement par le rabattement d'une grande partie des lignes d'autobus sur le train métropolitain. Cette rigidité dans la façon de concevoir la complémentarité entre les modes de transport a provoqué un blocage dans la décision au niveau local.

2 - Les "commissions d'intégration" : la mise en oeuvre de la complémentarité

La complémentarité entre modes supposait une entente entre les exploitants des lignes d'autobus le long de la ligne du train métropolitain et les responsables de ce dernier. Dans les trois cas, la ligne du train métropolitain existait entièrement où en partie. Elle était longée par des lignes d'autobus parallèles.

La volonté des responsables du train métropolitain était d'arriver à une complémentarité optimale à moyen terme. Pour ce faire, tous les efforts ont été entrepris pour mettre en oeuvre une concertation entre les divers organismes concernés.

Pour donner suite à l'implantation des trains métropolitains, les autorités responsables ont mis au point une stratégie locale capable de forcer la complémentarité progressive entre le train métropolitain et les autres modes de transport.

La stratégie choisie a été de créer des "commissions d'intégration" au sein de chaque région métropolitaine, chargées d'élaborer des études d'impact sur le train métropolitain, pour ensuite discuter les propositions de nouvelle configuration du réseau de transport urbain avec les exploitants.

Pour Recife, l'équipe technique responsable des études d'impact était formée par des entités locales, métropolitaines et fédérales. La coordination était faite par le METROREC. L'équipe pluridisciplinaire était composée :

- De représentants des "Entreprises de Développement Urbain" des communes de Recife et Jaboatao, la URB et la URJ. Recife et Jaboatao, étant les communes les plus peuplées de la Région Métropolitaine de Recife.

- De représentants de l'EMTU, comme responsable de la planification des transports urbains au sein de la Région Métropolitaine.

- De représentants de la "Fondation pour le Développement de la Région Métropolitaine de Recife", la FIDEM.

- De représentants du METROREC, de la RFFSA et enfin, de l'EBTU.

Pour Belo Horizonte, un seul organisme était chargé de l'élaboration des études : la METROBEL, actuelle TRANSMETRO, responsable de la planification des transports dans la Région Métropolitaine de Belo Horizonte.

Même si pour Belo Horizonte tout le travail a été réalisé par la METROBEL, la "commission d'intégration" avait aussi des représentants du DEMETRO, responsable de l'implantation et de l'exploitation du train métropolitain ; de l'EBTU et de la PLAMBEL, organisme de planification urbaine de la Région Métropolitaine.

L'absence de représentants de la RFFSA confirme le mépris de cet organisme vis-à-vis du projet de train métropolitain et renforce sa volonté de désengagement dans le transport ferroviaire urbain.

La création de ces "commissions d'intégration" a mobilisé tous les moyens techniques, à trois niveaux de compétences : gouvernement central, Etats fédérés et municipalités. L'alliance entre les institutions qui y ont participé témoigne de la force du projet du train métropolitain ainsi que de la volonté à l'époque de les transformer en "modèles" de modernité et d'innovation.

A Porto Alegre, la TRENSURB et la METROPLAN se sont liés pour élaborer les études d'impact. La participation de l'EBTU a été moins conséquente et la RFFSA n'a eu aucune participation aux études. Le cas de Porto Alegre est le reflet de la politique de la Banque Mondiale qui a toujours voulu que la TRENSURB soit très autonome, politiquement et financièrement.

Les études "d'intégration" du train métropolitain à Porto Alegre ont été menées à part. Le travail en "solo" de la TRENSURB a eu l'appui d'un bureau d'études privé de Porto Alegre, le SAPS. Ce bureau d'études a été convoqué par la TRENSURB et s'occupait exclusivement de l'élaboration de l'étude d'impact du train métropolitain, ainsi que des solutions de complémentarité entre celui-ci et le réseau existant.

Suite à des problèmes financiers, le bureau d'études privé n'a pas pu finir les études et une commission composée par l'EBTU, la CBTU et la TRENSURB a été créée, pour donner une continuité aux études non achevées.

Pour donner un appui plus ferme et déterminant à la suite des études, les négociations avec les exploitants étaient faites par une commission mixte, qui réunissait des représentants de l'EBTU, du Ministère des Transports, de la RFFSA, de la TRENSURB, et enfin, de la METROPLAN. Cette concertation faite pour la mise en oeuvre des études de complémentarité est bien définie par le Directeur Financier de la TRENSURB :

"La commission mixte appuyait la TRENSURB pour faire les négociations auprès des exploitants. Ces négociations étaient d'une grande ampleur et bien soutenues. Cependant, ceux qui s'intéressaient au projet n'avaient pas de pouvoir et ceux qui avait le pouvoir, ne s'intéressaient pas au projet" (14).

(14) Interview avec Erico Mitchels, Directeur Financier de la TRENSURB, à Porto Alegre, le 23/8/88.

Cette affirmation pose le problème-clef de la continuité de l'implantation du train métropolitain : le blocage provoqué par les exploitants des lignes d'autobus dites concurrentes de la ligne du train métropolitain.

3 - La résistance des exploitants de bus dans le processus de concertation

La réalisation des études, par les "commissions d'intégration" n'était pas possible sans une concertation avec les exploitants des lignes d'autobus. Ces derniers résistaient, à Recife, comme à Belo Horizonte et Porto Alegre, à l'idée du rabattement des lignes d'autobus sur celle du train métropolitain.

Les études élaborées prévoyaient le changement, voir la suppression d'une ou plusieurs lignes d'autobus. Le réseau existant devait donc s'accorder au tracé de la ligne du train métropolitain. Ce scénario ne convenait pas aux exploitants d'autobus, traditionnellement résistants à tout changement.

Ainsi comme la RFFSA, marquée par la tradition du transport ferroviaire de marchandises et par le corporatisme, les exploitants d'autobus résistaient fermement à l'idée du changement et devinrent les opposants les plus fervents au projet et aux propositions de complémentarité entre les modes de transport.

La résistance des exploitants d'autobus au projet est confirmée par un de nos interlocuteurs :

"Les difficultés ont été énormes, tantôt de la part des autorités locales, tantôt du côté des autorités fédérales. Ceci, à mon avis, par un manque d'information et par la préoccupation de perte de pouvoir au niveau local. Du côté des transporteurs privés, la préoccupation existante était celle de la perte de la rentabilité de l'entreprise, très dépendante de la concurrence du train" (15).

(15) Interview avec Stanley Batista, op. cit.

L'opposition des transporteurs privés au projet est due plus au manque d'information qu'à un comportement de résistance à tout changement. Certes, l'élaboration des études a été possible grâce à une concertation très ample, mais la pratique des propositions étudiées a été bloquée par les situations locales particulières.

Lors des négociations avec les transporteurs privés, les autorités locales responsables du transport urbain ont joué un rôle de médiation très important. Les premiers ne voulaient pas entendre parler de changement dans la structure de l'offre de transport. Malgré cette opposition au projet, l'EMTU, la TRANSMETRO et la METROPLAN ont fait un travail d'information très intéressant auprès des transporteurs privés, qui commençaient à accepter le train métropolitain.

L'exploitation des trains métropolitains, centralisée entre les mains du gouvernement fédéral n'a pas semblé être une bonne solution. Les problèmes rencontrés pour négocier, auprès des exploitants d'autobus, les lignes de rabattement sur le train métropolitain n'ont pas été faciles à régler.

a) La phase postérieure de mise en oeuvre de l'intégration intermodale

Entre l'élaboration et l'application des études, il y a une grande différence. Dans les trois villes concernées, lors de la mise en oeuvre des études faites conjointement par des organismes à tous les niveaux, les transporteurs privés confrontés au problème de la suppression, voire de la disparition de quelques lignes d'autobus.

Les études d'insertion des trains métropolitains sur les villes ont été menées d'une façon concertée. La participation des organismes locaux a marqué cette période et elle a contribué à la suite du processus de décision au niveau local.

A la fin des études d'insertion des trains métropolitains, le processus de décision arrive à son ultime phase : l'acceptation, de la part des exploitants des lignes d'autobus, ainsi que des usagers, des propositions issues des études. Le résultat de cette concertation est décisif, car elle est la condition sine qua non de la réussite du projet.

Si, pendant l'élaboration des études, la concertation entre les organismes locaux et nationaux a été satisfaisante, ceci n'a pas été vérifié pour la phase de mise en oeuvre des études. L'acceptation des propositions s'est heurtée à une grande résistance on seulement de la part des exploitants d'autobus, mais aussi des usagers.

Les transporteurs privées sont très présents dans la phase de mise en oeuvre des études au niveau local. Leur action est bien définie, comme l'affirment O. FIGUEROA et E. HENRY :

"Les transporteurs opposent une résistance farouche à tout projet de rationalisation des réseaux, de réorganisation des entreprises ou de modification de la structure de l'offre" (16).

Nous ajoutons que cette résistance des transporteurs privés a été plus ou moins forte, en fonction des situations locales.

Dans le cas des trains métropolitains, la résistance des transporteurs privés au projet a eu plusieurs degrés d'intensité. A Recife, cette résistance a été très prononcée, mais maîtrisée. A Belo Horizonte, elle a existé, mais a fini par s'adapter au projet. A Porto Alegre, la réussite du projet était plus liée à un consensus au niveau institutionnel local, qu'à des résistances des transporteurs privés.

b) L'importance du facteur politique

Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, la résistance des transporteurs privés au projet n'a pas été le facteur primordial de l'échec de la mise en oeuvre de l'intégration entre le train métropolitain et les autobus. Le facteur "politique locale" a joué un rôle décisif dans ce sens.

(16) O. FIGUEROA, E. HENRY - "Les Enjeux des Transports dans les Villes Latino-Américaines", Synthèse INRETS n 6, juillet 1987, p. 78.

A Recife, à Belo Horizonte et à Porto Alegre, la mise en oeuvre de l'intégration intermodale, suite à l'implantation du train métropolitain a été très sensible aux conflits locaux. Nous pouvons dire que les effets de cette phase de la décision au niveau local sont communs aux trois villes. Les conflits de compétences, les résistances aux changements y étaient présents à un degré plus ou moins prononcé, en fonction des contextes locaux.

La complémentarité entre le train métropolitain et les lignes d'autobus, telle qu'elle était souhaitée par les autorités de tutelle au niveau local n'a pas été intégrale. Sur ce point, nous pouvons parler d'un blocage politique, révélé par un de nos interlocuteurs, concernant le cas de Recife :

"Au moment de la mise en application des études d'intégration, il y a eu un changement de gouverneur d'état (...) Au moment où il y a un changement de gouvernement, il y a aussi un changement des personnes qui sont à la tête de postes importants" (17).

En 1985, année de mise en service des trains métropolitains, ont eu lieu des élections aux postes de gouverneur des Etats fédérés et de maires des communes brésiliennes. Dans ce genre de situation, les projets en cours sont toujours menacés par le manque de continuité des politiques menées au niveau local. Les priorités changent et, dans la plupart des cas, les gouvernements qui se succèdent ne veulent pas hériter des projets des gouvernements précédents.

La situation décrite s'accorde parfaitement au cas de Recife. Ce changement au niveau gouvernemental a beaucoup influé sur l'avenir du train métropolitain. Les alliances entre les gouvernements, soit au niveau des états fédérés, soit au niveau des municipalités, sont très étroites. La présence de l'Etat régulateur y est très prononcée, comme l'affirment O. FIGUEROA et E. HENRY :

"Les règles du jeu de l'organisation des transports collectifs sont formellement posées en termes de "service public". Ce qui revient à accorder une place prépondérante à l'acteur étatique dans la conception et la régulation des systèmes" (18).

(17) Interview avec Stanley Batista, op. cit.

(18) O. FIGUEROA, E. HENRY, op. cit., p. 73.

A Recife, comme à Belo Horizonte et Porto Alegre, le gouvernement local avait le pouvoir de concéder les lignes d'autobus, mais il ne l'a pas utilisé pour contraindre les transporteurs privés à s'adapter au train métropolitain et ce, pour des raisons politiques. Ce moment peut être illustré par l'affirmation suivante :

"Au moment de l'implantation de la proposition d'intégration train métropolitain/autobus, il y a eu des intérêts contradictoires et contrariés. Le gouvernement local en est le responsable (...) Il aurait fallu convaincre les transporteurs privés de l'importance de l'intégration. Même avec une perte de leurs recettes, ils étaient contraints d'accepter la situation" (19).

La régulation du système des transports collectifs revient à l'Etat, mais quand celui-ci subit des transformations intérieures, celles-ci ont des répercussions sur la politique de transport au niveau local, comme on l'observe nettement à Recife.

Avec le changement à la tête du gouvernement de l'Etat de Pernambuco, ainsi qu'à la Mairie des communes de la Région Métropolitaine de Recife, le projet du train métropolitain a dû s'adapter au nouveau scénario politique, qui ne donnait plus aucune priorité à la complémentarité entre le train métropolitain et les autres modes de transport.

L'arrivée d'un nouveau gouverneur à l'Etat de Pernambuco s'est traduite par une politique protectionniste vis-à-vis des transporteurs privés. De ce fait, tout changement qui aurait pu porter atteinte aux entreprises privées qui exploitaient le réseau d'autobus était repoussée fermement (20).

Ce changement de gouvernement a gravement touché le projet d'intégration du train métropolitain. Les espoirs des autorités responsables du train métropolitain ont été brisés et le projet, depuis cette période, est marqué par une incertitude profonde.

(19) Interview, idem.

(20) Sur la politique de transports dans la Région Métropolitaine de Recife, voir A. BRASILEIRO DE FREITAS, op. cit.

Le changement de gouvernement au moment de la mise en oeuvre des études est, pour beaucoup, responsable de la discontinuité du processus de décision au niveau local. Cependant un autre facteur vient s'y ajouter : les conditions physiques des infrastructures des trains métropolitains.

4 - Les usagers des transports urbains : les oubliés de la décision ?

L'utilisateur des transports collectifs, cet acteur absent dans tout le processus de décision des trains métropolitains, ne fait son apparition que lors de la mise en oeuvre de l'intégration intermodale. Cette absence est marquée par un attentisme vis-à-vis des autorités responsables du transport urbain et par des réactions parfois violentes, suite à des augmentations de tarifs (21).

a) Des réactions très ponctuelles

Les usagers des trains métropolitains, de par les caractéristiques des zones traversées par la ligne, appartiennent à une classe de faibles revenus, travaillant dans des activités tertiaires au centre-ville et très dépendants du transport urbain. Leurs déplacements, avant la mise en service du train métropolitain, étaient assurés par les lignes d'autobus entre les quartiers desservis et le centre-ville.

Ces usagers étaient très captifs de l'autobus et ce, malgré le temps de déplacements au centre-ville, qui dépassait parfois 40 minutes. L'idée d'intégration train métropolitain-autobus déplaisait beaucoup aux usagers, en raison de leur réticence à changer leurs habitudes de déplacements.

(21) Sur le comportement des usagers voir R. PACHECO - "L'offre et l'utilisation des transports collectifs à la périphérie de Sao Paulo, thèse de doctorat de 3ème cycle, IUP, 1985 et TRANI, Eduardo - "L'aggravation des conditions de déplacements domicile-travail dans la Région Métropolitaine de Sao Paulo - étude de cas sur Guainases", thèse de doctorat de 3ème cycle, IUP, 1985.

Malgré leur absence dans la décision des projets et dans l'élaboration des propositions d'intégration intermodale, les usagers ont été très touchés par la mise en service des trains métropolitains. Les effets de l'implantation se sont vérifiés différemment dans les trois villes concernées. Bien que cette différence existe, de par les caractéristiques urbaines de chaque ville, les usagers ont eu des réactions similaires par rapport au projet.

A Recife, les premières réactions de mécontentement des futurs usagers du train métropolitain se sont manifestées lors de la construction des infrastructures. Au fur et à mesure de l'avancement des travaux, les expropriations le long de la ligne se faisaient de plus en plus fréquentes.

Bien que le METROREC, responsable des négociations avec les habitants des zones expropriées, ait versé des indemnisations et relogé la population, celle-ci se voyait contrainte de quitter son foyer et d'attendre la solution définitive au problème de relogement (22).

Les expropriations le long de la ligne du train métropolitain de Recife ont marqué un coup d'arrêt très important dans le bon déroulement des travaux de construction. Les problèmes engendrés par ces expropriations ont eu un important écho dans la presse locale, ce qui était très préjudiciable à l'image de marque du train métropolitain.

L'implantation progressive de l'intégration intermodale à Belo Horizonte, comme à Porto Alegre a atténué des réactions des usagers. A Belo Horizonte, on a même pu construire un "terminus d'intégration", où une grande partie des lignes d'autobus venaient se rabattre au train métropolitain. Cette implantation progressive est bien traduite par le Directeur de Transport de la TRANSMETRO, qui l'explique :

"L'étude préliminaire d'intégration partait du principe suivant : le rabattement d'une ligne ne se fera que s'il y a gain de temps de déplacement (...) L'utilisateur avait la possibilité de choisir, soit le

(22) Le METROREC a versé des indemnisations aux expropriés, en attendant son relogement ailleurs que dans la zone traversée par le train métropolitain.

train, soit le bus (...) Nous avons démarré avec 15% de la demande intégrée et actuellement nous en sommes à 40%" (23).

La situation à Porto Alegre a été moins grave. Selon le Chef de la Division des Etudes d'Expansion de la TRENSURB :

"A la fin de l'année 1984, nous avons commencé à travailler auprès des usagers. Nous avons mis le projet de "Canoas", le plus sensible (les lignes d'intégration étaient exclusivement rabattues sur le train), en discussion (...) Il n'y a pas eu beaucoup de résistance de la part des usagers, car nous avons maintenu les bus directs jusqu'au centre-ville de Porto Alegre. Les usagers avaient donc le choix" (24).

Dans un cas comme dans l'autre, les séquelles de la décision d'implantation du train métropolitain ont été plus ou moins conséquentes. Les usagers n'ont eu aucune influence dans la mise en oeuvre des projets et ont accepté, à part quelques rares exceptions, l'arrivée d'un nouveau mode de transport.

b) Des conditions physiques précaires

S'agissant des projets exécutés au coup-par coup, l'implantation des trains métropolitains n'était pas encore achevée quand la complémentarité entre les modes de transports était à l'ordre du jour. Les études finies, il restait encore les travaux complémentaires, qui n'étaient pas moins importants que la mise en service des trains métropolitains.

Les mauvaises conditions d'accès aux stations des trains métropolitains sont dénoncées par les autorités locales. Ces conditions sont précaires, voir inacceptables, car elles ont rendu l'intégration entre le train métropolitain et l'autobus difficile.

Beaucoup de lignes d'autobus, rabattues sur le train métropolitain, ont dû se rapprocher le plus possible des stations, car les conditions d'accès étaient très difficiles pour l'usager., comme le dit le Directeur Technique de l'EMTU:

(23) Interview avec Silvestre, Directeur de Transport à la TRANSMETRO, Belo Horizonte, le 16/8/88.

(24) Interview avec Francisco Schreinert, op. cit.

" Soit on n'arrivait pas à atteindre la station, soit on y arrivait passant par la boue, par des mauvaises conditions d'accès... Il est difficile de supprimer le transport parallèle à cette ligne de train métropolitain dans ces conditions-là !" (25).

Ou encore, le manque de sécurité dans des certaines zones de la ligne du train métropolitain de Belo Horizonte, qui effrayait les usagers, comme le précise un de nos interlocuteurs :

"Les stations sont situées dans des zones de basse densité de population et l'utilisateur doit beaucoup marcher pour les atteindre. Une des stations, "Cidade Industrial", est située en plein milieu d'une "favela", ce type de localisation pose des problèmes d'utilisation du train le soir, par manque de sécurité" (26).

L'utilisateur est aussi le grand oublié dans le projet du train métropolitain, comme l'affirme un de nos interviewés :

"Dans une des stations on a prévu l'accès des voitures particulières, mais il n'y a pratiquement pas d'accès piétons!" (27).

Les conditions d'accès aux stations les plus éloignées du centre-ville étaient très précaires. Ceci nous amène à réfléchir sur l'image véhiculée par les trains métropolitains, de modernité, d'innovation, mais sans prise en compte l'environnement.

L'utilisateur, dans cette grande modernité a été plus pris comme un client que comme un utilisateur du transport urbain. L'utilisateur-client est seulement pris en compte quand il franchit les portes de la station du train métropolitain, lorsqu'il accepte de devenir complètement captif de ce nouveau mode de transport.

Dans ces conditions, la bonne acceptation du projet est piégée pas une mentalité erronée, qui n'a pas pensé aux déplacements des usagers, mais seulement au moment où ils accèdent au train métropolitain.

(25) Interview avec Germano Travassos, op. cit.

(26) Interview avec Madalena Garcia, Technicienne du DEMETRO, à Belo Horizonte, le 17/8/88.

(27) Interview, idem.

La leçon que l'on pourrait tirer de cette phase de la décision est que la complémentarité entre les modes de transports est certes nécessaire, mais ne doit pas être considérée comme obligatoire, sinon comme une alternative à l'usager. Dans cette idée de complémentarité, il ne faut pas perdre de vue le contexte urbain et la réalité des habitudes de déplacements.

CHAPITRE 3 : QUEL AVENIR POUR LES TRAINS METROPOLITAINS ?

Suite au processus de décision, se pose le problème de l'avenir des trains métropolitains dans les années 90. Vont-ils échouer dans leur rôle d'améliorer les transports dans les villes ? Ou bien, seront-ils "un plus" dans toute la complexité urbaine inhérente aux villes brésiliennes ?

Dans ces questions, nous tenons à mettre en évidence la solution du problème de la continuité du processus de décision des trains métropolitains. La continuation de ces programmes passe par la résolution du problème de la gestion des systèmes existants. Il s'agit d'un problème à la fois financier et institutionnel, dans un contexte où la décentralisation des compétences en matière de transport ferroviaire urbain commence à faire ses premiers pas.

A la lumière d'un nouveau contexte économique et institutionnel, ce chapitre aborde les principaux points qui font partie du débat actuel : la continuité des systèmes de train métropolitain. Ainsi, nous faisons un bref rappel du contexte économique à partir de la "Nouvelle République" et nous nous interrogeons sur la décentralisation des compétences en matière de transport ferroviaire urbain.

**SECTION 1 : LES ANNEES 90 : UNE NOUVELLE ERE DANS LES
PROCESSUS DE DECISION ?**

Pour mieux comprendre la suite des processus de décision, il est opportun de faire un rappel des principaux événements qu'a connu le Brésil, à la fin des années 80.

On observe les premiers signes d'un changement politique qui, s'il n'est pas radical, contribue à la configuration d'une jeune démocratie. Le début de "l'ouverture" politique remonte déjà au gouvernement Figueiredo (1979-1984), où les premiers signes de démocratie, du moins politique, apparaissent. La nouvelle configuration politique et économique du Brésil, issue de la fin des années 80, va beaucoup contribuer à la suite des processus de décision dans tous les domaines. L'environnement décisionnel change, la situation économique s'aggrave. En ce sens, où va-t-on dans la conduite des processus de décision, dans le domaine des transports ?

1 - Les premiers symptômes de changement : vers des décisions conjoncturelles importantes

Le passage des années 80 aux années 90 a beaucoup marqué la vie politique et économique du Brésil. L'arrivée de la "Nouvelle République" change la toile de fond de la politique nationale. Ce nouveau scénario est traduit par E. TAIEB et O. BARROS :

"Les quatre premières années de démocratie retrouvée ne se sont pas vraiment caractérisés par la stabilité. D'une part, la "Nouvelle République" a trouvé un lourd passif à gérer ; d'autre part chaque groupe social y a cherché les meilleurs espaces en fonction de ses forces - voir la nouvelle constitution - et enfin la politique économique a souvent changé de cap" (28).

(28) E. TAIEB et O. BARROS, op. cit., p. 51.

Les changements structurels de la "Nouvelle République" ont débuté par l'élection indirecte de José Sarney à la Présidence de la République, en 1985. Cette élection marque le début d'une période très difficile du point de vue économique.

a) Les plans économiques : entre l'espoir et l'échec

Le gouvernement Sarney a été caractérisé par une politique économique très irrégulière. A la tête des Ministères des Finances et au Plan on a assisté à un véritable défilé d'hommes contraints de gérer une économie de plus en plus dépendante de l'étranger, avec des taux d'inflations galopants et un pays endetté jusqu'à l'asphyxie (29).

La politique économique du gouvernement Sarney a connu des vagues successives. La première a consisté en un "plan-choc" pour maîtriser l'inflation : le "Plan Cruzado". Ce plan comportait des mesures très fermes, dont l'objectif majeur était de combattre l'inflation. Elles se sont traduites par un gel des salaires, des prix et du taux de change. Il y a eu la création d'une nouvelle monnaie, le "cruzado" (un cruzado = 1.000 cruzeiros, au mois de février 1986), qui avait une parité fixe vis-à-vis du dollar américain (13,84 cruzados pour un dollar).

En mars 1986, à la suite du Plan Cruzado, l'inflation a été négative, la consommation a augmenté, la croissance économique a été de 8% et le chômage a diminué, car les capacités de production étaient à leur maximum.

Après quatre mois d'existence, le Plan Cruzado a commencé à montrer ses premiers signes de faiblesse. Les gros producteurs étaient mécontents du blocage des prix et les circuits commerciaux intermédiaires ont commencé à faire du marché noir. La consommation a été ainsi réprimée par le manque de produits sur les marchés. Après à peine huit mois d'existence, le Plan Cruzado a échoué.

(29) La dette extérieure brute, en décembre 1985 était de 95.857 millions de dollars. Les réserves internationales affichaient un montant de 11.608 millions de dollars. L'inflation moyenne annuelle passe de 100,2% en 1980 à 225,5% en 1985.

La fin du Plan Cruzado a vu la naissance, en novembre 1986, d'un autre plan, le "Plan Cruzado II". Comme dans une série télévisée, les brésiliens ont vu passer la deuxième phase du "plan de l'espoir". Cependant, le profil du Plan Cruzado II était tout autre, beaucoup plus sévère et proche de l'orthodoxie monétariste du Fonds Monétaire International.

Le Plan Cruzado II a été caractérisé par de fortes augmentations de prix, mais les salaires continuaient d'être bloqués. Première réaction : le mécontentement de la population et la perte de légitimité du Président Sarney. Celui-ci, dans un discours quelque peu anti-orthodoxe, annonce le moratoire de la dette extérieure du Brésil, en février 1987. Un extrait de son discours peut montrer à quel point le Brésil voulait réagir et survivre aux pressions internationales :

"Nous refusons la récession pour payer la dette car elle signifie la misère, la faim et le chômage. Nous avons payé plus de 50 milliards de dollars d'intérêts en 5 ans. Peut-on continuer comme cela ? (...) Le Brésil ne peut pas basculer dans le XXIème siècle avec une grande partie de sa population qui serait marginalisée" (30).

En décembre 1987, le Brésil a décidé de revenir sur sa décision et a repris le paiement de sa dette extérieure. Il était impossible d'échapper au cercle vicieux...

La dernière tentative de redressement de l'économie a été le "Plan Ete", une variante partielle du "Plan Cruzado" : une nouvelle monnaie, le "cruzado novo" (un cruzado novo = 1.000 anciens cruzados) ; blocage des prix à durée indéterminée ; blocage des salaires ; maîtrise des dépenses publiques sont les points principaux du plan.

Un an avant les élections présidentielles, José Sarney a joué sa dernière carte. Il a connu ainsi un pays en pleine "ébullition". Les grèves devenaient courantes, le mécontentement social croissant (chute de 40% du pouvoir d'achat en trois mois), augmentation incontrôlable des prix.

L'héritage laissé par le gouvernement Sarney est celui d'un pays réduit au chaos économique et social. Cet héritage est lourd de conséquences et va entraîner une phase critique et douloureuse dans tous les domaines.

(30) Extrait du discours du Président José Sarney, en février 1987, cité par E. TAIEB et O. BARROS, op. cit., p. 72-73.

b) La "Constituante" et les élections directes

Depuis la fin du gouvernement Figueiredo, à la fin des années 70, les brésiliens souhaitent mettre fin à plus de dix ans de silence. La volonté populaire, poussée par les partis politiques d'opposition est sortie dans les rues pour demander des élections directes à la président de la République. Ce vieux rêve, non concrétisé par l'élection de José Sarney, a vu enfin sa réalisation lors de l'élection de Fernando COLLOR, en 1989.

Le gouvernement COLLOR a été précédé par un événement très important dans le domaine social et politique. L'élaboration de la nouvelle constitution brésilienne a mis fin à plusieurs années d'indécision dans ce domaine.

Pour beaucoup, l'heure des libertés était arrivée. Cependant, la nouvelle constitution n'a pas pu résoudre les problèmes d'ordre structurel tels que la dette extérieure, de plus en plus croissante, ainsi qu'une inflation galopante (31).

Jusqu'à présent, le gouvernement COLLOR n'a pas réussi à maîtriser l'économie brésilienne. Les intentions ont été très ambitieuses, mais les pressions sociales et politiques ont rendu les réalisations très difficiles, voir impossibles.

Pour aggraver encore plus le cadre économique et contribuer au chaos au sein des postes-clef du gouvernement COLLOR, le Minisitre des Finances a démissionné au mois de mai 1991. Ce poste est donc vacant et le successeur de Mme. Zélia de Mello aura beaucoup de mal à mettre de l'ordre dans une économie moribonde.

c) La question du transport dans la nouvelle constitution

Si la reconnaissance du secteur des transports urbains par le gouvernement fédéral a été à l'ordre du jour dans les années 70, les années 90 le mettent en évidence, mais d'une autre façon, beaucoup plus ponctuelle et décentralisée.

(31) La dette extérieure brute est passée de 95.857 millions de dollars en 1985, à 100 milliards de dollars en 1989. L'inflation a atteint les 1.477% de moyenne dans l'année 1989.

Dans la Constitution de 1988, le transport n'est plus traité comme une question à part. Au contraire, il va s'intégrer aux politiques locales. C'est ainsi que nous pouvons citer les Articles 21 et 22 de la Constitution :

"Est de compétence de l'Etat d'instituer les directives pour le développement urbain, y compris l'habitation, l'assainissement et les transports urbains."

Et encore :

"Est de compétence de l'Etat la législation sur les directives de la politique nationale de transports."

Bien que l'Etat, à travers les ministères et les organismes responsables des transports garde la tâche d'élaboration et de législation de la politique des transports, les communes sont appelées à y participer plus activement, comme nous pouvons remarquer dans l'Article 30 de la Constitution :

"Est de compétence des communes l'organisation et la prestation, directement ou sous régime de concession ou permission, des services publics d'intérêt local, y compris ceux de transport collectif, qui ont un caractère essentiel"

La nouvelle constitution instaure une sorte de "décentralisation centralisée" du transport urbain, comme le signale R. BELDA :

"Quand elle est comparée avec les textes constitutionnels précédents, la Constitution Brésilienne, sous des diverses formes, se met à traiter les transports collectifs d'une manière inédite. L'orientation de la Constitution est de fédéralisation et décentralisation. Dans les transports collectifs, au contraire, il y a eu une centralisation concernant la compétence législative" (32).

Malgré les changements entraînés par la nouvelle constitution, la question du transport au niveau local est devenue orpheline. La continuité des programmes entamés dans les années 70 va être gravement atteinte, car les communes, ainsi que les états fédérés ont un faible pouvoir pour assurer financièrement les services de transports.

(32) Cf. R. BELDA - "Le Transport dans la Nouvelle Constitution : Une Décentralisation Centralisée", in Revista dos Transportes Públicos n 42, décembre 1988, p. 27.

**SECTION 2 : L'IMPASSE FINANCIERE ET INSTITUTIONNELLE DES
STRUCTURES HERITEES DES ANNEES 70**

Outre la question institutionnelle du partage des compétences entre les divers niveaux du pouvoir, le problème du financement des systèmes de train métropolitain est donc, aujourd'hui encore, à l'ordre du jour.

Avec la possibilité de donner aux Etats fédérés la tutelle des trains métropolitains, les Secrétariats au Train Urbain, qui exploitent et gèrent les systèmes de train métropolitain, sont automatiquement attachés aux états fédérés et non plus à l'état fédéral.

Ce désengagement de l'Etat par rapport à la consolidation des systèmes de transport ferroviaire urbain va engendrer deux problèmes.

Le premier concerne le suivi financier des programmes de train métropolitain : financés pour la plupart par des crédits extérieurs, ces systèmes risquent la faillite à moyen ou à long terme, si les ressources nécessaires à leur continuité ne sont pas assurées.

Le deuxième problème est la forte méfiance des employés des Secrétariats au Train Urbain à l'égard de ce changement institutionnel. Le statut d'employé fédéral a toujours été beaucoup plus stable et mieux rémunéré que les emplois directement liés aux Etats fédérés. De ce fait, les pressions corporatives contraires à tout changement vont retarder l'application des mesures institutionnelles.

Or, on sait bien que les investissements dans les trains métropolitains provenaient soit du Trésor National, soit des prêts extérieurs. Les Etats fédérés et les municipalités étaient très peu ou pas du tout impliqués dans le montage financier des projets.

Si la conduite des programmes devient véritablement de la compétence des états fédérés et, indirectement des communes, il faudra trouver des ressources capables d'assurer l'amélioration, l'expansion, voire purement et simplement la préservation de ces systèmes.

1 - Le tarissement progressif des sources de financement

Suite à la création de l'EBTU, la création du "Fond de Développement des Transports Urbains" assurait une partie du financement des programmes de cet organisme du gouvernement fédéral.

L'épuisement des ressources du FDTU s'est produit sous le poids de la crise économique du début des années 80. Ce fond disparut, causant d'énormes pertes dans le secteur du transport urbain.

Avec la suppression du FDTU, les sources de financement du transport urbain se sont réduites au financement extérieur. L'EBTU était contrainte d'emprunter pour financer ces programmes prioritaires, s'engageant, par conséquent, dans le piège de la dette extérieure.

La crise du financement était d'autant plus aiguë que l'EBTU avait des budgets réduits, qui la menaient progressivement à contracter des emprunts extérieurs. Ceci compromettait de plus en plus ses capacités d'investissement.

E. FAGNANI donne une idée de la situation du financement des transports urbains dans la période 1979-1984:

"On vérifie le complet épuisement des recettes fiscales du Ministère des Transports. Ceci a découlé surtout des impératifs dictés par la politique monétaire du gouvernement, qui visait à faciliter le transfert massif des ressources, pour une normalisation comptable du budget de la nation" (33).

L'EBTU a disparu de la scène nationale en 1990, laissant un immense vide dans la politique des transports urbains. Sa contribution dans le secteur, pendant près de 15 années d'existence, a été remarquable (34).

(33) Cf. E. FAGNANI - "Financiamento do Transporte Coletivo Urbano no Brasil, in Revista dos Transportes Públicos n 36, juin 1987, p. 29.

(34) Avec l'arrivée de Fernando Collor à la Présidence de la République, l'EBTU a été supprimée à travers la "Mesure Provisoire n 151", du 15 mars 1990.

Cette disparition s'explique par des facteurs politiques et économiques. Premièrement, l'EBTU était déjà fragilisée institutionnellement depuis la création de la CBTU. Deuxièmement, avec son endettement extérieur croissant, dû aux prêts pour financer les programmes de grande envergure, tels que les trains métropolitains, l'EBTU était devenue un organisme de redistribution des ressources aux Etats fédérés et aux villes.

Créée dans la foulée des grands projets de développement urbain, l'EBTU disparaît dans une crise financière et institutionnelle profonde, qui va jouer considérablement sur l'avenir des projets de transport urbain hérités des années 70.

La continuité des programmes de transport ferroviaire urbain, issus des années 70, qui ont survécu à la crise des années 80 ne sera possible que si l'on cherche des nouvelles sources de financement.

Ce débat commence à être mené à la fin des années 80 et l'on est conscient que les facilités rencontrées lors de l'obtention du financement des trains métropolitains ne se reproduiront pas dans les années 90. Le Brésil est bien trop endetté, l'EBTU n'existe plus, la Constitution Fédérale considère le transport urbain comme une question locale à part entière (35).

Dans les années 90, tout le secteur des transports est à la recherche de nouvelles modalités de financement. Il faut assurer la continuité des programmes existants et rendre possible l'implantation d'autres projets. Par ailleurs, le souci du contrôle financier des projets est nettement mis en évidence :

"Les échéanciers d'application des ressources devront être impérativement programmés. Aucun projet nouveau ou sa continuation ne pourront être entamés, sans que les ressources et les moyens de gestion nécessaires à leur continuité ne soient dûment assurés" (36).

(35) Comme le dit A. Bonnafous : "les choix politiques en matière de transport urbain ne s'opèrent pas seulement en termes d'investissement ou d'accumulation d'un capital transport. Ils concernent aussi la gestion de l'existant. Cf. Alain Bonnafous - "Le Financement du Capital Transport", in Séminaire OECD, Suède, mai 1981, p. 9.

(36) Extrait du document "Politica Nacional de Transporte - Subsídios e suas Diretrizes", 2ème Symposium National de Transport Ferroviaire, Sao Paulo, septembre 1989, p. 53.

Dans cet ordre d'idées, le souci principal est de ne pas mettre en péril les projets à venir, dans le sens d'une meilleure préparation des décisions d'investissement. *"Ainsi ressurgit la principale difficulté qui est celle du financement de l'investissement et du fonctionnement du système"* (37).

C'est sous le signe de la prudence que le financement du transport ferroviaire est cité. Là-encore, on parle pour la première fois très clairement de décentralisation du secteur et de participation du secteur privé dans le financement des systèmes :

"La décentralisation des compétences tributaires et l'application au niveau du transfert des ressources aux états fédérés et aux communes nécessitent un suivi immédiat, sous peine d'aggraver davantage le déséquilibre dans le budget de la Nation" (38).

De nos jours, ces brèves allusions à la décentralisation budgétaire et institutionnelle n'ont pas encore pris la forme de véritables mesures d'application. La continuité des programmes de train métropolitain, leur suivi financier et la recherche de nouvelles sources de financement s'enlisent dans l'indécision des gouvernements locaux, qui continuent d'afficher une attitude "attentiste" vis-à-vis de l'Etat.

2 - La tendance à la décentralisation institutionnelle

Les premiers signes de décentralisation du transport ferroviaire urbain remontent à la fin des années 80. Tout récemment, dans l'année 1988, un projet de loi a été mis en discussion dans les "Commissions de Constitution et Justice, de Transports et de Finances de la Chambre des Députés", à Brasília.

Ce projet de loi prétendait que les systèmes de trains métropolitain, sous la tutelle de la CBTU (à travers les STU de Recife et Belo Horizonte) et de la TRENSURB passent sous la responsabilité des états fédérés. Il y aurait eu ainsi, la création des "Entreprises de Trains Urbains" de Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre et des autres villes brésiliennes dotées d'un système ferroviaire urbain.

(37) A. BONNAFOUS, op. cit., p.17.

(38) "Política Nacional de Transporte...". op. cit., p. 57-58.

Ces entreprises auraient été sous la tutelle de l'état fédéral, jusqu'à ce que leurs dettes soient soldées par l'Etat. Ce problème une fois réglé, elles auraient été attachées aux états de la fédération, qui auraient hérité de leurs capitaux.

Cet essai de décentralisation pose trois problèmes principaux :

Le premier est le manque de souplesse de cet acte du gouvernement fédéral. En effet, il faut souligner que ce projet de Loi établissait l'acceptation sans conditions de la part des Etats fédérés des responsabilités qui leur seraient confiées. Il s'agit d'un projet de loi très polémique, dans lequel on dit textuellement :

"La non acceptation des entreprises en question par l'Etat fédéré, ou l'absence de manifestations à ce propos, implique la suppression des entreprises, sous la forme d'un acte du Pouvoir Exécutif" (39).

Le deuxième problème est celui de la capacité de l'Etat à solder la dette des STU. Avec les trains métropolitains, elles ont dû gérer une dette extraordinaire. Or, les capacités d'auto-financement de l'Etat étant inexistantes, qui va donc financer le solde de la dette des trains métropolitains ?

Avec la nouvelle Constitution, l'approbation des budgets nationaux est faite par la "Commission du Budget de la Chambre des Députés". Cela signifie, sans aucun doute, une pression plus prononcée de la société sur les élus. Cependant, la question du déblocage de crédits dépendra davantage des décisions politiques. De ce fait, la gestion de la crise financière aura un caractère politique extrême.

Enfin, le statut des STU, lorsqu'elles dépendront des Etats de la fédération. La tutelle des trains métropolitains assurée par l'Etat fédéré posera la question de la continuité des politiques de transport urbain ferroviaire au niveau local.

(39) Projet de Loi n 1391, du 13/4/88.

Il est clair que les changements de gouvernement atteignent directement la continuité des programmes et les projets en cours ou à venir. Il suffit d'un changement dans l'administration d'un Etat fédéré pour que le gouverneur refuse d'assumer un projet ou un programme, hérité du gouvernement précédent (40).

Le changement du statut des STU impliquera forcément le risque du blocage des projets, voire la préservation des infrastructures existantes qui pourront être reléguées au second plan, au bénéfice d'autres grands travaux de prestige, qui s'attachent à tel ou tel gouvernement.

Une autre question peut être soulevée par rapport à un possible attachement des STU aux Etats de la fédération. Cette situation ne créera-t-elle pas des contradictions au sujet du rôle même des nouvelles STU ?

Les contradictions possibles peuvent se résumer en deux points : le premier tient au fait que les STU deviendraient des entreprises, considérées comme tel et très sollicitées par l'état fédéré ; le deuxième point découle du premier, le rôle des STU en tant qu'entreprises de l'état fédéré irait se confondre avec les attributions de l'état fédéré lui-même. Les services rendus par les STU seraient pris comme ceux rendus par l'état fédéré, le patrimoine de ces entreprises lui appartiendrait et l'administration des STU serait subordonnée aux différentes influences des états de la fédération.

Cette situation est d'ores et déjà vérifiée dans l'entreprise exploitante du réseau ferré urbain de la Région Métropolitaine de Sao Paulo, la FEPASA. Selon son Directeur de Transport Métropolitain :

"Des services qui ne portent aucun intérêt au point de vue de l'entreprise sont maintenus ou créés par la force des revendications sociales, appuyées par le gouvernement. Ceci va provoquer un impact négatif dans les résultats économiques de l'entreprise, ce qui déplaît au gouvernement, en tant qu'actionnaire".

(40) Sur la discontinuité des politiques de transport au niveau local, voir, A. BRASILEIRO, op. cit. et P. METZGER, op. cit.

Et encore :

"L'entreprise se voit contrainte d'effectuer des investissements dans les projets destinés aux objectifs sociaux ou qui soient d'intérêt de la politique de transports de chaque état de la fédération, et qui n'entraînent pas une rentabilité satisfaisante pour l'entreprise" (41).

D'après l'exemple de la FEPASA, nous pouvons dire que les changements institutionnels possibles dans le cas des trains métropolitains peuvent probablement engendrer les mêmes problèmes. Outre ces questions sur le rôle des entreprises des états fédérés, la question du financement des systèmes reste sans solution. Ni l'Etat, ni les Etats fédérés ne seraient capables d'assumer financièrement de tels investissements.

Pour conclure, nous retiendrons les points suivants :

- L'environnement de la décision n'a pas véritablement changé, il est beaucoup plus problématique et contraignant que pendant la période de décision des trains métropolitains (1976-1983).
- La crise économique non maîtrisée, malgré les tentatives de changements structurels, va bloquer le processus de décision et remettre en question l'avenir des grands projets de transport.
- Vu la croissance accélérée de la dette extérieure, les financeurs étrangers hésiteront beaucoup à financer d'autres projets.
- Cette crise remet véritablement en cause la continuité des projets des trains métropolitains, qui se trouveront entre le manque de ressources et le faible pouvoir financier des organismes qui les exploitent.

(41) GUEDES, Osmar Luiz - "Diretrizes para o Transporte Urbano sobre Trilhos", 2ème Symposium de Transport Ferroviaire, Sao Paulo, septembre 1989, p. 3. Pour donner plus de poids à ces affirmations, le Directeur de la FEPASA cite les trains métropolitains comme un mauvais exemple, car ils ont entraîné un endettement croissant de la part de la CBTU (suite à l'endettement de l'EBTU) ; ils ont également provoqué des impacts sociaux importants, mais ils n'ont pas permis (du moins jusqu'à présent) un retour de l'investissement.