

## CONCLUSION GENERALE

Ce travail a trouvé ses origines dans notre souci de vérifier un problème crucial de la politique des transports urbains : les conditions dans lesquelles se prend la décision du choix des investissements.

Nous avons pu voir que la décision concernant les trains métropolitains a été davantage déterminée par le contexte économique qui l'englobait, que par les données intrinsèques du problème qu'elle cherchait à résoudre : les transports urbains. En effet, l'implantation des trains métropolitains a fait appel à plusieurs instances du pouvoir, situées au niveau fédéral, pour répondre à une nécessité économique : le redressement de la balance des paiements.

La décision en matière de transport urbain au Brésil, dans les années 70 a relevé essentiellement des institutions situées au sommet de la hiérarchie administrative, c'est-à-dire, les ministères et, plus particulièrement ceux qui dictaient la politique économique nationale.

Le choix d'investir dans la réalisation des trains métropolitains a été davantage lié à la politique économique qu'à la politique des transports. L'importance et l'ampleur de la politique économique a conduit au transfert de la décision au niveau le plus élevé : l'Etat fédéral. A ce niveau, les déterminants locaux sont oubliés et seuls ceux intéressant à l'Etat fédéral ont été pris en compte.

Les conséquences au niveau local, de la décision appartenant à l'Etat fédéral, ont été très importantes. La mise en oeuvre centralisée de cette décision a été en partie inadaptée aux problèmes de transport locaux, ce qui a entraîné la contestation des acteurs locaux vis-à-vis des projets.

Cette situation de difficulté s'est traduite en termes de crise, quand la sphère de la décision se transforme : le processus de décision, qui a été conduit essentiellement au niveau national, a dû s'adapter aux contextes locaux.

Notre analyse du processus de décision concernant les trains métropolitains a eu pour objectif de comprendre la logique d'implantation et de réalisation de ces systèmes de transport. En ce sens, nous avons voulu dépasser le cadre local, en allant plus en amont des politiques de transport urbain.

L'analyse a été menée dans trois directions différentes. Nous avons voulu, d'une part, mettre en évidence les rapports entre la politique économique des années 70 et 80 et la politique des transports urbains. D'autre part, l'approche séquentielle de la décision nous a permis de détailler le processus et mieux cerner les enjeux des acteurs en présence. Enfin, les effets de cette décision ont été analysés à deux niveaux : national et local.

L'interface macro-économie et transports urbains a apporté des éclairages sur la façon de décider en matière de politique de transports urbains, dans une période où les affaires gouvernementales n'étaient pas transparentes et les processus de décision qui engageaient de grands investissements étaient menés dans les coulisses du pouvoir.

Notre analyse nous a permis d'identifier les filières de la décision à plusieurs niveaux et de dégager les points essentiels de la formation d'une politique de transport tournée vers le mode ferroviaire. Les résultats de l'étude tiennent en quatre points principaux.

1- Le rôle essentiel et l'importance primordiale du contexte dans lequel la décision "émerge". Sur ce point, nous pouvons dire que la décision des trains métropolitains a été prise à une époque où les décisions en matière de transport urbain étaient sous la responsabilité unique de l'Etat Fédéral. La concentration du pouvoir de décision à ce niveau était particulièrement prononcée et avait comme toile de fond une conjoncture économique de crise, marquée essentiellement par la nécessité de redressement de la balance des paiements, par une pénurie de devises et par une incapacité d'investissement avec des ressources nationales.

2- Les caractéristiques du jeu des acteurs de la décision. Elles relèvent, d'une part, des intérêts communs entre le niveau international et national et, d'autre part, des intérêts divergents entre ceux-ci et le niveau local. La convergence d'intérêts entre le gouvernement fédéral, les banques et les industries étrangères est flagrante et a beaucoup contribué à l'"engagement" de la décision. En revanche, la divergence d'intérêts entre les acteurs nationaux et les organismes responsables du transport urbain au niveau de chaque ville a joué sur la "mise à l'épreuve" de la décision, sans pour autant la refuser ou la remettre en cause.

3- Les négociations de financement. Nous avons ici un point-clef de la décision, voir son "engagement" définitif. A partir des négociations de financement, la décision des trains métropolitains est arrivé au point de non-retour. A ce stade du processus, la décision devient irréversible et les alliances entre le gouvernement brésilien et ses débiteurs deviennent très fortes. Le Brésil accepte toutes les conditions imposées par les contrats de financement signés avec les banques étrangères.

4- Les difficultés de mise en oeuvre de la décision. Nous pouvons dire que pendant toute la durée du processus, il y a eu un seul "blocage" de la décision : la résistance des acteurs locaux aux projets. De l'idée à l'action, les projets se sont déroulés normalement jusqu'au moment de leur implantation dans chaque ville. C'est au niveau local qu'ils ont été contestés par les entreprises d'autobus et par les usagers, mais cela n'a pas empêché leur implantation. Ce qui revient à dire que les acteurs locaux n'ont eu aucune influence sur la décision, ni de participation au processus de décision.

L'ensemble de ces quatre points forme le profil de la décision, marquée par un contexte économique commun aux trois cas. Recife, Belo Horizonte et Porto Alegre ont été les "cobayes" d'une politique de transport ferroviaire, où la variation des situations locales va beaucoup jouer sur l'"ajustement" de la décision au niveau de chaque ville.

Bien que la décision soit prise au niveau du gouvernement fédéral, sa mise en oeuvre est confrontée au pragmatisme des politiques de transport locales. De ce fait, la décision garde son profil initial, mais doit s'adapter aux contextes de chaque agglomération.

Recife et Belo Horizonte gardent le même profil. Dans les deux cas, la décision aboutit à une même solution de financement : l'association prêt-achat de biens et d'équipements. Cette formule pose un certain nombre de problèmes concernant les objectifs de départ, fixés par le gouvernement. Ne fallait-il pas donner la priorité aux fabricants nationaux de matériel ferroviaire ? La solution de financement, dans ces deux cas, contredit le discours officiel de l'époque, qui proclamait sa volonté de faire bénéficier l'industrie nationale dans la fabrication, à grande échelle, d'équipements ferroviaires.

Les grands bénéficiaires du processus de décision des trains métropolitains de Recife et Belo Horizonte sont les entreprises étrangères qui ont largement profité des facilités d'action et des clauses contractuelles établies à leur juste mesure et à leur profit : paiements d'avance, livraison de matériel peu ou pas vérifié, entre autres. Ces entreprises ont eu non seulement le libre accès au marché brésilien, mais aussi le libre arbitrage des contrats.

Porto Alegre peut être considéré comme un cas à part dans cette décision. L'action de la Banque Mondiale y a laissé son empreinte : le processus a été mené du début à la fin par cette institution. Elle a accordé le prêt et imposé ses conditions au delà des clauses contractuelles de financement. Cependant, elle s'est heurtée aux problèmes institutionnels locaux. Son action a été efficace du point de vue du montage et de l'accompagnement financier du projet, mais s'est révélée impuissante devant les contraintes locales.

Dans le processus de décision, il faut signaler l'absence des acteurs locaux pendant les deux premières phases : l'émergence et l'engagement. Cette absence tient à la façon dont la décision a été mise en oeuvre. Le processus a été mené en dehors des contextes locaux et l'implantation des projets n'a même pas été précédée d'une action d'information des usagers, voire une consultation publique sur l'importance du projet dans l'amélioration des transports collectifs.

Le manque d'informations relatives aux projets a provoqué une méfiance de la part des acteurs locaux. Les institutions locales ont été ensuite affaiblies par la création d'organismes responsables de la gestion et de l'exploitation des nouveaux systèmes.

Les acteurs locaux font preuve de résistance lors de l'implantation des projets, mais ils n'arrivent pas à empêcher leur réalisation. Impossible de s'opposer à la force financière des organismes nationaux, qui ont tout misé sur les projets. De plus, au delà de la tradition de résistance aux changements, les usagers étaient au fond menés par la curiosité et par la publicité autour des projets. La presse locale des trois villes, a appuyé les gouvernements dans la mise en oeuvre des projets. Toute une campagne de publicité sur les trains métropolitains a quelque peu étouffé une possible vague de mécontentement de la part des usagers.

Issus d'une logique macro-économique, les trains métropolitains se sont transformés en produit d'une décision centralisée dans les mains du gouvernement, qui cherchait des solutions au problème d'équilibre des comptes extérieurs. Le transport urbain est donc venu en aide, apportant un volume de devises, grâce aux financements extérieurs.

La conjonction d'intérêts économiques, de politique d'énergie et de politique de transports a fait du transport ferroviaire urbain "le fils prodige" des décisions en matière de transport urbain dans les années 70. Les investissements engendrés par le programme des trains métropolitains ont été très importants, ce qui a été pour beaucoup dans la faillite du système de financement du secteur du transport, fondé sur les prêts extérieurs.

Un problème majeur est celui de la dette extérieure engendrée par l'engrenage des prêts dits "en monnaie". En effet, la dette extérieure de l'EBTU par rapport aux projets de train métropolitain a contribué à la faillite de son système de financement. Certes, la diminution progressive de la participation des ressources nationales au financement des transports urbains a beaucoup affaibli l'EBTU, mais les trains métropolitains l'ont entraîné dans une situation de crise irréversible.

L'industrie ferroviaire brésilienne a été très touchée par la politique de prêts extérieurs. Elle qui au départ cherchait des appuis dans la politique du gouvernement, s'est vouée à payer le prix de sa faillite.

La décision concernant les trains métropolitains a marqué une époque dans la conduite des politiques de transports urbains des années 70. Elle a été à la fois déterminée par un modèle économique appuyé sur des investissements étrangers et

par un cadre institutionnel très centralisé au niveau de l'Etat fédéral. Cette décision ne devrait pas être le résultat d'un processus linéaire, mais systémique, avec la nécessaire prise en considération et surtout la conciliation des intérêts de chaque niveau.

Pour conclure, le processus de décision concernant les trains métropolitains nous amène à énumérer quelques pistes de travail à suivre.

Une question d'actualité et qui trouve un grand intérêt dans le cadre d'une suite de notre recherche est celle du transfert technologique. Le transfert industriel provoqué par les prêts associés à l'achat de biens et d'équipements va provoquer un besoin de suivi des systèmes, avec un savoir-faire importé. Ce suivi a-t-il été pris en compte lors des négociations de prêt? Comment assurer ce transfert technologique dans de bonnes conditions ?

Une autre question qui se pose actuellement et qui n'est pas des moins importantes : comment assurer la continuité des processus de décision dans un contexte encore plus touché par la crise économique ? Les solutions passent par la recherche de nouvelles sources de financement, autres que les prêts extérieurs. Comment arriver à conduire d'autres processus de décision dans un contexte de crise de financement extérieur ?

Ces pistes de travail méritent une analyse plus approfondie dans le cadre d'autres analyses des processus de décision concernant les transports urbains. Ces analyses sont essentielles à la compréhension de la formation des politiques de transports et leur application dans le contexte local.