

## INTRODUCTION GENERALE

Au début des années 70, le Brésil se trouvait dans l'euphorie du "miracle économique". Les plans de développement fleurissaient, donnant forme à de grands projets d'équipements capables d'attirer les capitaux étrangers et "d'injecter" de l'argent frais dans l'économie brésilienne.

Dans cette même période, les transports urbains étaient liés à cette ambiance et à cette volonté de grandeur et de développement économique. En 1975, la création d'une agence du gouvernement attachée au Ministère des Transports, l'Entreprise Brésilienne des Transports Urbains (EBTU), témoigne de la volonté du gouvernement fédéral de prendre en charge le transport urbain.

Deux périodes-clef ont marqué la politique de transports urbains dans les années 70.

La première période, qui remonte aux années 60 et avant la création de l'EBTU, est marqué par une politique de transports qui a bénéficié très largement au transport routier. De nombreux investissements ont été faits dans le but de créer un véritable réseaux routier et autoroutier national. Dans cette même période, l'industrie automobile était en plein essor économique.

La deuxième période se caractérise par une politique de transport qui a favorisé le transport ferroviaire. Dans ce sens, on a construit les métros de Rio de Janeiro et de Sao Paulo, pour ensuite, vers la fin des années 70, améliorer et mieux structurer les réseaux ferrés de banlieue.

Le passage d'une politique centrée sur le transport routier à une autre, favorisant le transport ferroviaire, nous amène à chercher les raisons de ce changement. Elles sont liées à deux contextes économiques distincts. L'un, qui est caractérisé par l'euphorie économique et l'autre, par l'affaiblissement des capacités de financement des projets d'équipements avec les ressources nationales.

A la fin des années 70, l'économie brésilienne a commencé à donner ses premiers signes de faiblesse. Les devises manquaient et la balance des paiements du Brésil était déséquilibrée. Le choix fait par le gouvernement brésilien, s'il n'a pas été le meilleur, fut du moins astucieux : le Brésil a ouvert ses portes aux investissements étrangers, pour provoquer un afflux de devises. De ce fait, on assurait l'apport de capitaux à court terme, pour répondre aux besoins de devises capables de redresser la balance des paiements.

Dans ce nouveau contexte économique, nous proposons l'articulation entre la politique d'économie et celle des transports urbains bénéficiant du mode ferroviaire. Ceci nous amène à définir l'objet de cette thèse : la décision en matière de transport ferroviaire urbain.

Cette décision joue un rôle essentiel dans la définition de la politique de transport. Dans ce sens, le "Programme des Trains Métropolitains", par son objectif d'amélioration du transport ferroviaire de banlieue, devient ainsi l'exemple-type d'une politique sectorielle très liée au choix de politique économique.

## 1- L'analyse du processus de décision : une problématique adaptée au cas du Brésil

L'analyse du processus de décision concernant la réalisation des trains métropolitains joue un rôle essentiel dans la compréhension de la formation d'une politique de transport, tributaire d'un contexte économique fortement dépendant de l'étranger. Ce processus obéit à une logique propre à ses acteurs et non à celle résultant d'un problème local : améliorer les transports urbains au sein de chaque ville.

A partir de ce constat, quelques questions méritent une réponse. Comment la décision concernant l'implantation des trains métropolitains a-t-elle été prise ? Quel était son environnement institutionnel et économique ? Quels acteurs y ont participé et quels étaient leurs intérêts ? Quels effets cette décision a-t-elle engendré ?

Nous nous sommes fixé comme objectif l'analyse du processus de décision concernant les trains métropolitains au Brésil, à partir de l'hypothèse que la décision de réaliser les projets des trains métropolitains a été prise pour répondre essentiellement aux prérogatives de la politique économique nationale et non à celles de la politique de transports.

Du moment où la décision a été prise, jusqu'aux actions concrètes pour réaliser les projets, il n'y avait apparemment qu'un seul objectif : améliorer la situation du Brésil par rapport à la pénurie de devises et au déficit de sa balance des paiements. Dans ce sens, un grand projet de transport peut se prêter à des investissements étrangers importants, susceptibles d'apporter des devises.

Dans le but de confirmer notre hypothèse, nous proposons une grille d'analyse centrée sur trois axes de recherche principaux.

1- Le contexte économique particulier du Brésil. La décision est soumise à un environnement économique caractérisé par un déséquilibre chronique de la balance des paiements et par une grande faiblesse de financement par des ressources nationales.

2- La mise en oeuvre de la décision et son engrenage institutionnel et économique. L'urgence de répondre aux objectifs économiques rend la décision très centralisée au niveau de l'Etat fédéral, ce qui va considérablement jouer sur la réalisation des projets. Ainsi, le problème de transport sera traité selon la logique des institutions fédérales et non locales.

3- L'absence de prise en compte des besoins de transport (amélioration de l'accessibilité, diminution du temps de déplacement, niveau de service optimal...), au profit d'une logique purement macro-économique et financière, qui mène le processus de décision dans toute sa durée et qui entraîne des incohérences au niveau de chaque ville, où le projet sera exécuté.

## 2- L'approche de la décision : les apports d'une démarche de recherche

Pour nous, la définition de la "décision" relève de l'urgence de la situation économique du Brésil. Ainsi, la décision est une manière de répondre à un problème précis, de chercher des solutions à une situation de crise économique. Pour le cas des trains métropolitains elle est la réponse donnée à la recherche de l'équilibre de la balance des paiements, par le biais du transport ferroviaire urbain.

Pour arriver à analyser le processus de décision concernant les trains métropolitains, nous avons adopté une démarche axée sur trois points.

1 - La notion de système de décision. Elle est très diverse et a été déjà évoquée par plusieurs auteurs dont L. SFEZ, M. CROZIER et M. GHERTMAN. Pour chacun, la notion de système de décision prend une forme différente et pose le problème de l'analyse du processus de décision par le biais de disciplines complémentaires.

Pour L. SFEZ, le système décisionnel prend la forme d'une multitude d'actions aléatoires, qui peuvent être "décodées" par le biais de l'anthropologie structurale (1). Chez M. CROZIER, la notion de système de décision est prise comme un élément essentiel de la stratégie des décideurs. Cet auteur s'interroge :

*"En quoi la composition du groupe, le nombre de ses membres, son caractère ouvert ou fermé, ses rapports avec le système complexe sur lequel doit porter la décision influencent-ils la décision ?" (2).*

Comme GHERTMAN, qui a pénétré dans les coulisses des multinationales, pour savoir comment les entrepreneurs prennent leurs décisions, nous avons voulu briser le silence des processus de décision en matière de transport urbain au Brésil, longtemps étouffés par de longues discussions sur la mise en place des politiques de transport locales.

(1) Sur cette discipline, voir L. SFEZ - "Critique de la Décision", PFNSP, Paris, 1981, pages 313 à 345.

(2) M. CROZIER ; E. FRIEDBERG - "L'Acteur et le Système", Ed. du Seuil, Paris, 1977, page 307.