

Collection des **rapports officiels**

**Rapport au ministre de l'Équipement,  
du Logement et des Transports  
et au Commissaire général au plan**

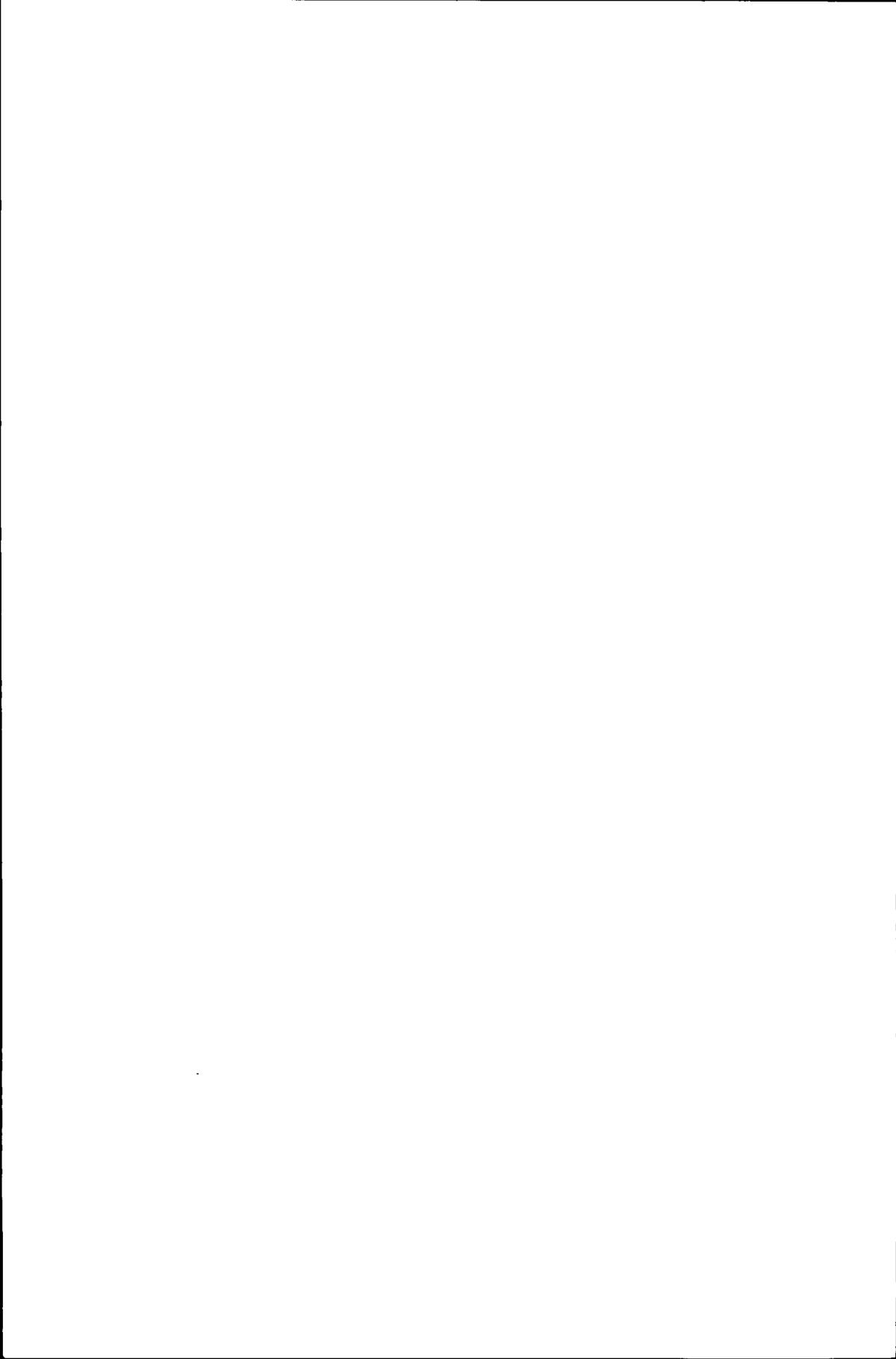
# **Quels transports pour l'autre Europe ?**

***Michel Gaspard***

CDAT  
8806

La **documentation** Française





**Rapport au ministre de l'Équipement,  
du Logement et des Transports  
et au Commissaire général au Plan**

# **Quels transports pour l'autre Europe ?**

***Michel Gaspard***

---

**Rapport officiel**

---

**Ce rapport  
a été rédigé par**

Michel Gaspard

*(Chargé de mission  
à la Direction  
des affaires économiques  
et internationales  
au ministère  
de l'Équipement,  
du Logement,  
et des Transports)*

**avec la collaboration de**

Bernadette Blazy

Pierre Farran

Georges Foldes

Michel Malherbe

Claude Martinand

Blandine Sené

Katherine Varin

*(Chargé de mission  
au Commissariat général  
au Plan)*

**avec la collaboration de**

Renaud de Châtillon

Philippe Laville

Gérard Halaunebrenner

Camille Éliasy

Michelle Bailly

Claudy Delaplace

---

© La **documentation** Française

---

ISBN 2-11-002811-4

ISSN 0981-3764

Paris, 1992

Ministère de l'Équipement, du Logement,  
des Transports et de la Mer

Monsieur Michel GASPARD  
Chargé de mission  
Commissariat général du Plan  
18, rue de Martignac  
75007 Paris

Monsieur,

*Le ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer a confié, voici bientôt un an, à M. Jacques Bourdillon, ingénieur général des Ponts et Chaussées, la mission d'évaluer les besoins à long terme d'infrastructures dans l'Europe de la Communauté et les moyens de les satisfaire.*

*En raison des changements intervenus depuis ce laps de temps en Europe centrale et orientale, il apparaît que cette mission doit être complétée par une étude de même nature sur les infrastructures de transport des pays européens membres du Conseil d'assistance économique mutuelle (Allemagne orientale, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Union soviétique).*

*Nous vous remercions très vivement d'avoir bien voulu accepter d'en prendre la responsabilité.*

*Trois questions majeures doivent être examinées de manière aussi précise que possible : l'évolution des infrastructures dans ces pays ; les liens qu'elles doivent avoir avec les réseaux d'Europe occidentale ; enfin, la participation de l'économie française aux opérations de remise en état et de développement, selon des modalités bilatérales ou multilatérales.*

*Il est entendu que, dans les infrastructures de transports, on doit entendre non seulement les routes et les voies ferrées, mais aussi les canaux, les ports et les aéroports ainsi que les équipements nécessaires à un usage multimodal (transport combiné).*

*S'agissant en premier lieu de l'évolution des infrastructures, il vous appartient d'abord de dresser un état des lieux aussi précis que possible dans les différents domaines ; ensuite d'évaluer les besoins de développement, compte tenu de la situation actuelle de l'économie et de son évolution prévisible ; enfin d'esquisser les coûts de ce développement et les moyens de les assumer.*

*Pour le rapprochement des réseaux avec ceux de l'Europe de l'Ouest, à partir des données actuelles, il est nécessaire de rechercher les grands axes de circulation continentaux qui seront amenés à prendre une importance particulière et les aménagements qui leur sont nécessaires. Vous étudierez également la diversité des normes techniques en vigueur qui peuvent faire obstacle à la circulation des personnes et des biens (par exemple, l'alimentation électrique des trains) et les efforts qu'implique un rapprochement. Dans la mesure du possible, tout en mentionnant les schémas internationaux et nationaux, il convient de rechercher les moyens d'orienter la carte des infrastructures au mieux de la situation géographique de notre pays.*

*Enfin, la participation de l'économie française mérite d'être examinée de près. La France ne doit pas voir, au profit d'autres pays, se refermer des mar-*

*chés aussi vite qu'ils ont été ouverts en 1989. Elle dispose dans le domaine de la planification des équipements et de leur construction d'une solide expérience. Elle s'est lancée dans une politique active à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale, y compris dans ce ministère. Les modalités techniques de son intervention (ingénierie), comme les modalités financières ou économiques requièrent examen.*

*Nous sommes naturellement conscients des difficultés de l'exercice, en particulier du fait des incertitudes tenant à l'avenir, mais aussi de l'ignorance sur la situation de fait actuelle. Toutefois, vous pourrez vous appuyer sur les informations qu'ont pu déjà accueillir les services de ce ministère, qui vous sont ouverts, ou les institutions internationales. Vous pourrez également bénéficier des méthodes d'analyse et de l'expérience du groupe EUREQ, constitué à la direction des affaires économiques internationales, et du service de l'énergie et des activités tertiaires du Commissariat général du Plan. Enfin, les entreprises publiques de transport, qui sont déjà en relation avec leurs homologues de l'Europe centrale et orientale, vous procureront les informations dont vous pourriez avoir besoin.*

*Nous aimerions pouvoir bénéficier des résultats de votre travail, qui sera rendu public, dans les premières semaines de 1991.*

*Nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'assurance de nos sentiments les meilleurs.*

*Jean-Cyril SPINETTA*

*Pierre-Yves COSSÉ*

---

## Sommaire

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Préface</b>   | <b>7</b>  |
| <b>Introduction</b>  | <b>11</b> |
| <b>I – Situation et perspectives<br/>des réseaux et des flux de transport<br/>en Europe centrale et orientale</b>                      | <b>13</b> |
| <b>Agricultures sous-productives,<br/>activités tertiaires archaïques</b>  | <b>15</b> |
| <b>Deux mutations de retard</b>  | <b>18</b> |
| <b>Des transports de marchandises dominés<br/>par le mode ferroviaire et les trafics<br/>de produits de base</b>                       | <b>21</b> |
| <b>Les transports de personnes : rareté<br/>de l'automobile, mobilité réduite, place<br/>centrale des transports collectifs locaux</b> | <b>29</b> |
| <b>La transition commence par la dépression</b>  | <b>34</b> |
| <b>Une prospective des transports syldaves</b>   | <b>38</b> |
| <b>1990-2005 : trois phases d'évolution<br/>des flux de transport</b>  | <b>41</b> |
| <b>Une explosion vraisemblable<br/>des trafics Est-Ouest</b>   | <b>44</b> |
| <b>II – Besoins de modernisation et<br/>de développement : un essai d'inventaire</b>   | <b>47</b> |
| <b>Les réseaux ferroviaires</b>  | <b>50</b> |
| <b>Routes et transport routier</b>   | <b>57</b> |
| <b>Des réseaux de transport urbain<br/>à réorganiser et à moderniser</b>   | <b>69</b> |
| <b>Des transports aériens en restructuration</b>   | <b>76</b> |
| <b>Transport maritime et fluvial, un secteur<br/>d'avenir</b>  | <b>84</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>III - Stratégies et priorités<br/>du développement des<br/>infrastructures de transport</b>           | <b>93</b>  |
| <b>Axes et pôles majeurs des flux de transport<br/>international dans une Europe élargie</b>             | <b>96</b>  |
| <b>Infrastructures routières, ferroviaires,<br/>multimodales... Quelles priorités ?</b>                  | <b>102</b> |
| <b>Le financement des infrastructures :<br/>difficultés de l'évaluation,<br/>diversité des solutions</b> | <b>110</b> |
| <b>Coopérations et réformes :<br/>des stratégies complémentaires</b>                                     | <b>115</b> |
| <br>   |            |
| <b>Conclusion</b>  | <b>129</b> |

---

# Préface

Michel Delebarre, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer m'avait chargé, en tant que Haut Fonctionnaire de l'Équipement pour l'Europe, de mettre en place EUREQ, groupe de travail horizontal ayant pour objet l'Europe, rattaché à la DAEI<sup>(1)</sup> et au CGPC<sup>(2)</sup>. La mission d'EUREQ est d'entreprendre sur l'Europe, d'une part certaines actions d'information, de formation et de conseil, voire d'essaimage et d'autre part, certaines réflexions synthétiques et prospectives.

Au début de 1990, se développait au sein d'EUREQ une réflexion sur les transports dans une perspective multimodale et européenne, mais restreinte à la Communauté des Douze. Les bouleversements politiques de l'Europe centrale venaient de se produire, le ministère de l'Équipement venait de lancer l'opération « 1000 stagiaires », et dans ce nouveau contexte, il fut décidé, après une brève concertation entre le ministère de l'Équipement et le commissaire général du Plan, de confier à Michel Gaspard – qui venait d'achever un rapport de prospective et de propositions sur l'emploi dans les transports –, une mission spécifique sur les transports en Europe centrale et orientale.

Pour orienter convenablement cette nouvelle réflexion, je décidai de réunir un Comité de suivi, composé de tous les organismes susceptibles d'être intéressés par une telle recherche : outre des représentants du Plan et de la DAEI, ceux des directions centrales de l'Équipement concernés, des grandes entreprises publiques, d'Air France, de la SNCF, des Aéroports de Paris, autoroutes à péage, des bureaux d'études compétents (SOFREMAIL, SOFRETU, SCETAUROUTE, SETRA, BCEOM), des grandes entreprises, (Bouygues, Lyonnaise-Dumez, SPIE BATIGNOLLE), des établissements financiers, (Caisse des dépôts, Crédit lyonnais...).

(1) Direction des affaires économiques et internationales du ministère de l'Équipement.

(2) Conseil général des Ponts et Chaussées.

Ce comité de suivi s'est réuni quatre fois tout au long de la mission de Michel Gaspard qui commence en juillet 1990 pour s'achever en avril 1991.

Des voyages furent organisés dans tous les pays concernés : URSS, Pologne, Tchécoslovaquie, Hongrie, Roumanie, Bulgarie, etc. Le rapport de Michel Gaspard, « Quels transports pour l'autre Europe ? » terminé en mars 1991, a pu être présenté en même temps que le premier rapport EUREQ « Les réseaux de transports français face à l'Europe » au symposium du Moniteur des Travaux publics à Londres, les 4 et 5 avril, en présence de Louis Besson, alors ministre de l'Équipement et des Transports.

Michel Gaspard devait (hélas pour nous, heureusement pour la BERD) nous quitter pour s'installer à Londres et devenir l'un des experts de ce nouvel établissement financier prestigieux, qui vient d'être créé, précisément pour resserrer les liens entre l'Est et l'Ouest de l'Europe, en fournissant des moyens techniques et financiers pour la privatisation, la création d'entreprises et la réalisation d'infrastructures publiques, dans le secteur des transports, parmi beaucoup d'autres.

Ce rapport est arrivé à point nommé pour servir de base à de nombreuses actions que je voudrais citer ici, sans prétendre être exhaustif.

1) Si l'on se réfère à un excellent rapport publié fin 1990 par la DG III de la Commission des Communautés européennes, à la demande du Conseil, il est nécessaire, pour permettre la réalisation du grand marché intérieur de 1993, de mettre en place le plus rapidement possible quatre types de réseaux :

- réseau d'énergie ;
- réseau de télécommunication ;
- réseau de transports ;
- réseau de formation.

Ces réseaux doivent permettre la structuration de l'espace européen qui n'existera pas sans eux. De même, au XIX<sup>e</sup> siècle, la France de Jules Ferry avait structuré son espace national par des réseaux de transports et de formation. On peut penser que dans la perspective d'une grande confédération qui intégrerait les pays d'Europe centrale et orientale (ECO), comme l'a proposé le président de la République, il serait indispensable de structurer aussi cet espace par des réseaux de transports, ce qui fait apparaître pour cette zone ECO, la nécessité d'une vision globale et multimodale des infrastructures de transport à l'instar de ce qui se fait (trop lentement à notre gré) dans la CEE.

Ce rapport est un élément qui servira, avec beaucoup d'autres, à l'élaboration de cette stratégie multimodale et européenne, dont la Commission et le Parlement européen ont souligné l'urgence en organisant une conférence paneuropéenne des transports à Prague en octobre 1991.

2) Chaque État peut utiliser ce rapport pour élaborer sa propre politique des transports et son programme de réalisation d'infrastructures intéressant l'Europe centrale et orientale.

3) Les banques intéressées, d'abord la BERD, mais aussi la BEI, la BIRD, et naturellement les grands établissements financiers français, peu-

vent y trouver les éléments indispensables à leur politique de crédit en direction de cette zone.

4) Les entreprises et les bureaux d'études intéressés par les réalisations d'infrastructures de transport en Europe de l'Est y trouveront également des éléments indispensables à l'élaboration de leur stratégie technique, politique et commerciale.

Pour terminer sur une note personnelle, je dirai que l'intelligence, l'efficacité et l'esprit d'équipe de Michel Gaspard ont été appréciés par tous, à commencer par moi-même, au cours de son travail au ministère de l'Équipement. Les qualités de l'homme et celles de ce rapport sont étroitement liées...

Je pense et j'espère que les unes et les autres seront utilement employées.

Jacques BOURDILLON



---

# Introduction

Ce rapport présente les résultats d'un travail de dix mois, entrepris à la demande conjointe du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace et du commissariat général au Plan (lettre de mission en début d'ouvrage). Les questions posées étaient les suivantes.

- Quelle est la situation des systèmes, des réseaux et des flux de transport des pays d'Europe centrale et orientale ? Comment les flux de différents modes de transport sont-ils susceptibles d'évoluer à l'horizon des dix prochaines années, du fait de la disparition du rideau de fer (flux internes, flux liés aux échanges internationaux) ?

- Quel est l'état des infrastructures, des équipements et des matériels des différents sous-systèmes du transport en Europe centrale et orientale ? Quels sont les principaux besoins de modernisation, de rééquipement, de réorganisation, d'extension ?

- Compte tenu de la situation existante et des évolutions à attendre, quelles peuvent être les priorités souhaitables des investissements de modernisation et de développement des infrastructures et des équipements du transport ? Quelles initiatives recommander aux *partenaires français publics et privés*, du secteur des transports dans la perspective de leur coopération avec l'Europe centrale et orientale ? Quelles orientations recommander aux nouvelles *autorités du secteur des transports de l'Europe de l'Est*, dans leurs politiques de réformes et de coopération avec des partenaires occidentaux ?

Les trois parties du rapport ont été conçues de manière à présenter, dans un déroulement aussi logique que possible, des réponses, des esquisses ou des choix de réponses à ces trois groupes de questions.

Une partie des éléments utilisés pour la préparation de ce document a d'abord été recueillie lors de rencontres informelles avec un grand nombre de responsables ou experts français ou internationaux du secteur des transports.

D'autres matériaux, abondants et divers, ont été rassemblés au cours d'une série de visites d'institutions du secteur des transports en Europe

centrale et orientale, et de nombreuses réunions organisées sur place par les autorités concernées à l'occasion de ces visites.

Deux missions d'une dizaine de jours en URSS ont d'abord été organisées avec un autre expert français et un expert américain à la Banque mondiale, sur la demande des institutions économiques internationales (BIRD, BERD, FMI, OCDE). Inscrites dans une perspective très proche de la présente mission, elles ont donné lieu à la rédaction d'un rapport, publié en février 1991, sur la situation et les besoins de modernisation des transports en URSS.

Cinq déplacements de deux à cinq jours ont ensuite eu lieu en Pologne, Hongrie, Tchécoslovaquie, Roumanie et Bulgarie. Un déplacement était également prévu en Yougoslavie, mais n'a malheureusement pu être organisé, faute de temps.

Nos remerciements iront ici d'abord aux services commerciaux des ambassades de France des pays d'Europe centrale et orientale, qui ont pris en charge l'organisation des visites évoquées ci-dessus, et contribué, dans quelques cas, aux services d'interprétariat nécessaires. Ils vont également aux nombreux responsables ou experts français ou internationaux rencontrés préalablement, ainsi qu'aux institutions qu'ils représentent. Ils vont aussi aux nombreux responsables et experts du secteur des transports, rencontrés dans les différents pays, qui ont tous réservé à cette mission un accueil très amical et ont presque toujours fourni, sans aucune réticence, l'ensemble des éléments dont ils disposaient pour répondre aux questions posées... ce qui aurait été tout simplement inconcevable voici seulement deux ou trois ans.

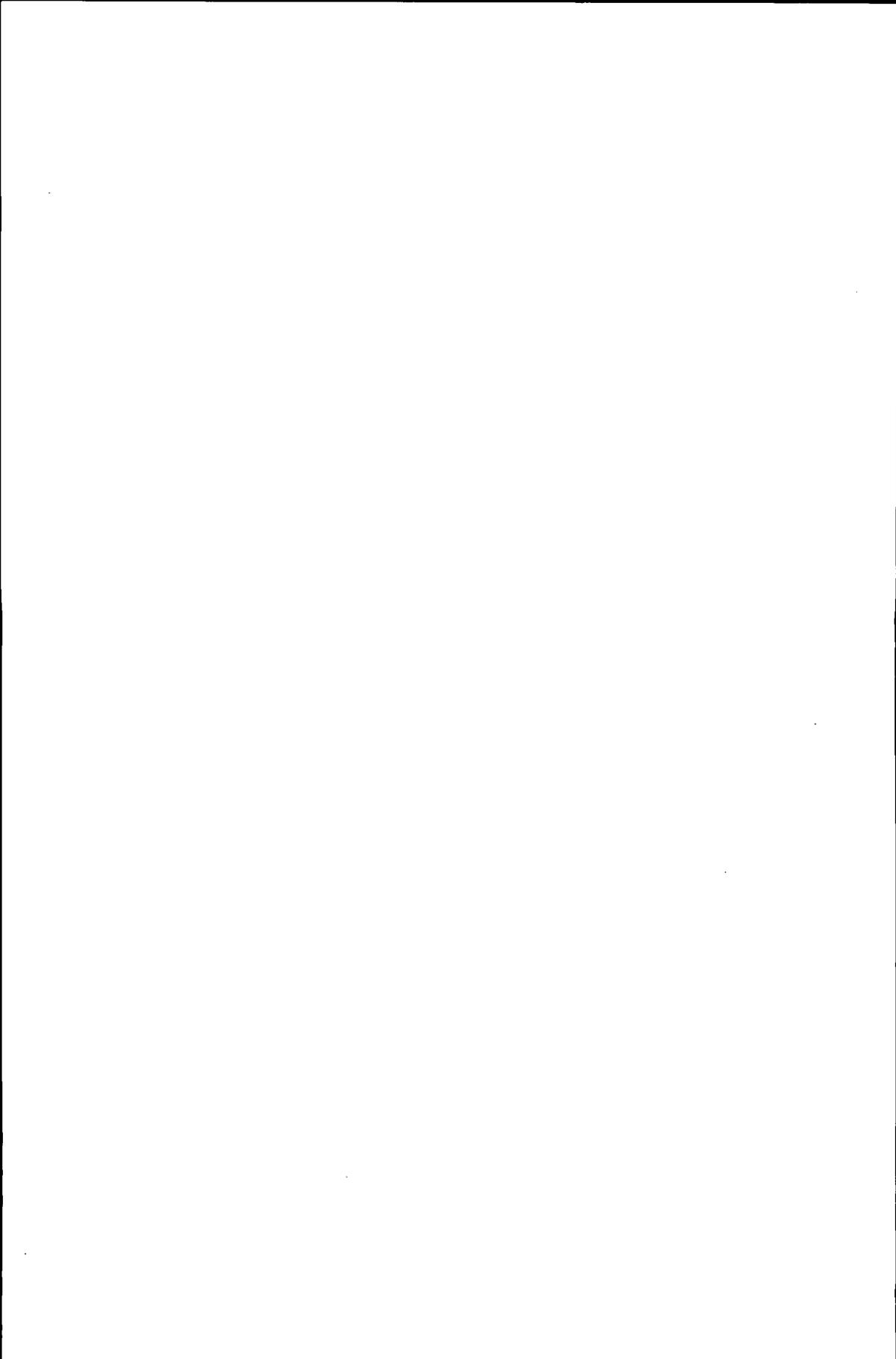
Enfin nos derniers remerciements seront, avec une chaleur particulière, pour Jacques Bourdillon et l'ensemble de la mission EUREQ placée auprès du directeur des affaires économiques et internationales, Claude Martinand, qui ont permis, par leurs collaborations variées, le bon déroulement de cette mission. Pierre Farran, Michel Malherbe, Katherine Varin, Bernadette Blazy, Georges Foldes, Blandine Sené ont apporté des aides précieuses. L'équipe du service de l'énergie et des activités tertiaires du commissariat général au Plan – Renaud de Châtillon, Philippe Laville, Gérard Halauebrenner – a apporté de substantielles contributions à divers stades de cette mission. Camille Éliasy a contribué à l'organisation matérielle des voyages, Michelle Bailly et Claudy Delaplace en ont assuré tous les travaux de secrétariat.

---

**Chapitre I**

---

**Situation  
et perspectives  
des réseaux  
et des flux  
de transport en  
Europe centrale  
et orientale**



Les structures du transport ne peuvent être comprises que dans leurs relations à l'ensemble des structures économiques et sociales : c'est donc par une description schématique de celles-ci que doit être introduit ce premier chapitre.

---

## **Agricultures sous-productives, activités tertiaires archaïques**

Les économies d'Europe centrale et orientale, comparées aux économies occidentales, se caractérisent d'abord par un retard marqué dans les évolutions, théorisées voici près d'un demi-siècle par Colin Clark et Jean Foucastié, qui ont déplacé progressivement le centre de gravité de l'économie de l'agriculture vers l'industrie, puis vers les services, au cours de l'histoire du développement. Ce retard est illustré par le graphique 1 (page suivante) qui présente pour l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale d'une part, pour six pays d'Europe de l'Ouest, les États-Unis et le Japon d'autre part, la distribution de la population active en 1988 selon les trois grands secteurs d'activités : agriculture, industrie, services.

Les économies de l'Est se distinguent d'abord de celles de l'Ouest par deux traits complémentaires :

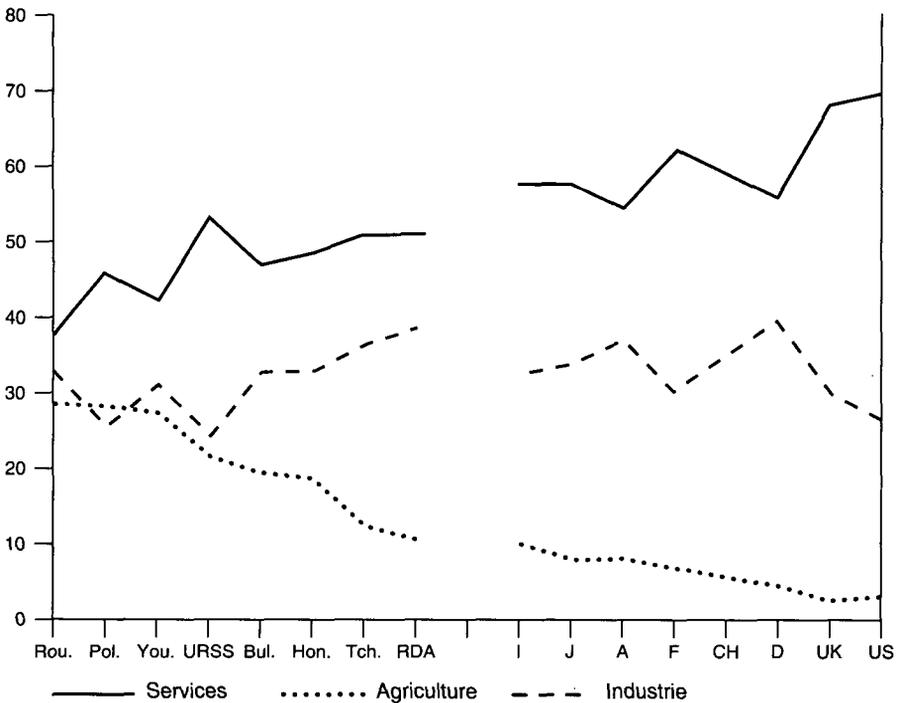
- faible productivité de l'agriculture, manifestée par le poids encore important de ce secteur dans la population active ;
- sous-développement très marqué du secteur des services, dont la part est inférieure de plus de 20 % en moyenne à celle observée dans les économies occidentales.

Cette analyse doit cependant être nuancée en distinguant *trois groupes de pays* :

- Trois pays, la Pologne, la Roumanie et la Yougoslavie, où l'agriculture emploie encore, en 1988, autour de 30 % de la population active et les services de 40 à 45 % seulement. Cette situation correspond à peu près, par exemple, à celle de la France de 1950.

Graphique 1

**Population active par secteurs (%)**



- Deux pays, la Tchécoslovaquie et l'ex-République démocratique d'Allemagne (RDA), dont les structures sectorielles sont plus proches de celles des économies de l'Ouest avec une part de l'agriculture de l'ordre de 10 % ou un peu plus, et un poids des services supérieur à 50 % : des ordres de grandeur correspondant à la situation de la France vers 1970.

- Enfin trois pays, la Hongrie, la Bulgarie et l'URSS, intermédiaires entre les deux groupes précédents, avec un poids relatif de la population active agricole de l'ordre de 20 % et une part des services de l'ordre de 45 à 50 %.

Le cas de l'URSS est particulier : on observe un poids du tertiaire relativement élevé (environ 55 %) malgré une population active agricole nombreuse (20 %), correspondant à un faible poids relatif de l'industrie. L'URSS, dont la population (286 millions d'habitants) est 2,5 fois plus importante que celle des six autres pays réunis (113 millions d'habitants), nécessiterait une analyse par république qui ne peut être menée ici. Celle-ci mettrait en évidence un large éventail de situations allant de structures d'activités semblables à celles de la Hongrie ou de la Tchécoslovaquie pour les Républiques baltes, jusqu'à des structures proches de certains pays en développement pour les Républiques d'Asie centrale (autour de 35 % d'activités agricoles et seulement 15 % d'activités industrielles en Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan). La Fédération russe (54 % de la population et 77 % du territoire de l'URSS)

relèverait elle-même d'une analyse séparée distinguant la partie européenne – de loin la plus peuplée – des vastes régions à l'est de l'Oural <sup>(1)</sup>.

En ce qui concerne la population active occupée dans les emplois industriels, il est intéressant de noter que les différences entre l'Est et l'Ouest ne sont pas très significatives. La proportion globale correspondante oscille autour de 30 %, avec des pointes supérieures à 35 % pour les pays dont l'économie est la plus tournée vers l'industrie : ex-RFA et Autriche à l'Ouest, ex-RDA et Tchécoslovaquie à l'Est. Mais, derrière cette proximité apparente se cache une coupure profonde des structures industrielles, issue de quarante ans d'existence du rideau de fer.

Une analyse par secteurs et par qualifications montre, en Europe de l'Ouest comme aux États-Unis et au Japon, des structures aujourd'hui très orientées vers les industries et les techniques de pointe, les industries de biens d'équipement et de consommation à forte valeur ajoutée, avec un fort développement dans toutes les branches des fonctions tertiaires liées à la gestion et à la commercialisation, à l'informatique et à la communication, à la recherche et à la formation...

Les structures industrielles léguées, à l'Est, par le « socialisme réel » s'opposent, en tous points, à cette description : poids très lourd des industries primaires, en particulier minières et sidérurgiques, ainsi que des industries intermédiaires traditionnelles ; sous-développement et retard technologique des industries d'équipement et de consommation (automobile, électroménager, agro-alimentaire, etc.), grande faiblesse des industries de pointe (électronique, informatique, télécommunications, nouveaux matériaux) en dehors de productions isolées réservées aux applications militaires et spatiales ; sous-développement des fonctions tertiaires, archaïsme des méthodes et des techniques de gestion, de communication et de commercialisation.

Cette description, à peine caricaturale, des oppositions industrielles entre l'Est et l'Ouest demanderait à être appuyée et précisée par des données sans doute difficiles à rassembler. On peut l'illustrer, comme le fait un expert de la Banque mondiale dans une communication récente <sup>(2)</sup>, par les productions de tonnes d'acier, de charbon-lignite ou encore de ciment rapportées à 1 million de dollars (M\$) de produit national. Les valeurs prises par ces indicateurs dans les pays d'Europe centrale et orientale en 1988 étaient le double, le triple, voire cinq ou six fois leurs valeurs observées pour les économies occidentales. Hors de toute considération statistique, cependant, quelques visites d'entreprises, d'administrations et de magasins en Europe de l'Est suffisent pour apprécier l'ampleur des retards technologiques, industriels et commerciaux pris par rapport aux économies occidentales.

(1) Pour une analyse approfondie des structures et des situations économiques de l'Europe centrale et orientale, se référer au numéro spécial, d'octobre 1990, de la revue de l'OFCE *Observations et diagnostics économiques*, intitulé « A l'Est, en Europe », Presses de la FNSE.

(2) Lou Thomson : « The changing role of railways in central and eastern Europe », communication au séminaire sur la politique des transports tenu à Paris du 18 au 21 mars 1991 (Banque mondiale, MELTM, MAE).

---

## Deux mutations de retard

Agricultures sous-productives, structures industrielles vieilles, activités tertiaires insuffisantes, archaïques et organisées en pesantes bureaucraties : le résultat global peut se mesurer par l'indicateur le plus synthétique du niveau de vie d'un pays, le produit intérieur brut (PIB) par habitant <sup>(1)</sup>, qui n'atteignait, pour les pays d'Europe centrale et orientale en 1988, que des valeurs comprises entre le tiers et la moitié des niveaux moyens mesurés dans les économies occidentales les plus riches (graphique 2).

L'écart économique considérable entre les deux Europes est, en fait, le produit d'histoires qui auront divergé en deux temps au cours de ce siècle, d'abord après la révolution d'octobre 1917, ensuite après les accords de Yalta en 1945, avant, peut-être, de se rejoindre à l'aube du prochain millénaire.

*La dynamique structurelle des économies occidentales a connu deux mutations historiques majeures.* Après le démarrage de la seconde révolution industrielle au début du siècle, le développement des nouvelles industries de base, puis la grande crise des années trente, la croissance très rapide des économies de marché européennes à la suite de la seconde guerre s'est organisée partout selon des *modèles « fordistes »* : modernisation accélérée de l'agriculture et exode rural, croissance industrielle en grande partie entraînée par la consommation et l'équipement de base des ménages (automobile, électro-ménager, etc.), large prise en charge des nouveaux besoins sociaux (éducation, santé, retraites...) par l'État providence également chargé de la régulation d'ensemble de l'économie.

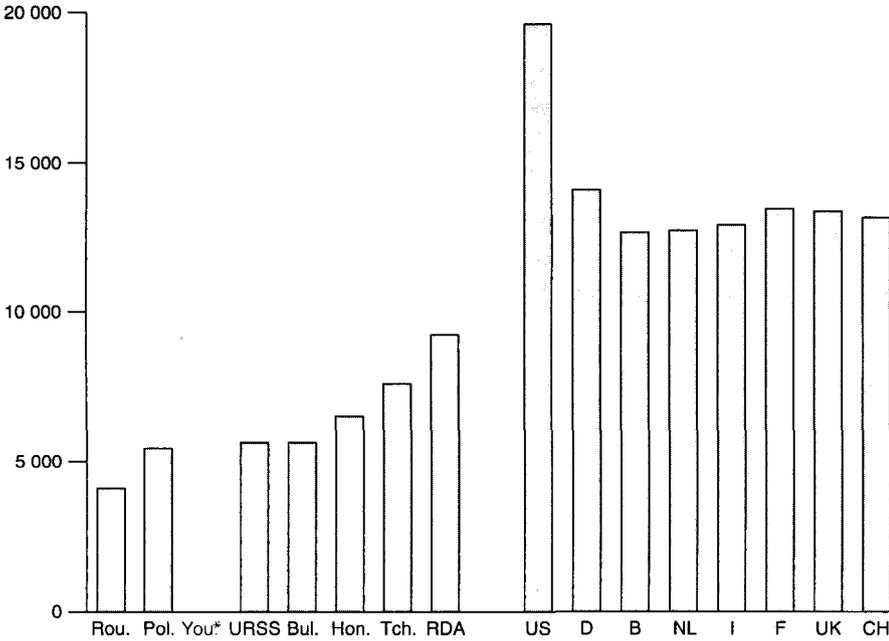
Plus près de nous, une *seconde mutation* s'est engagée à travers la nouvelle grande crise ouverte, selon les pays, à partir de la fin des années soixante ou du début des années soixante-dix.

Elle débouche aujourd'hui sur un nouveau régime de croissance dont les secteurs moteurs sont les industries de haute technologie et surtout

(1) Évaluations selon la méthode des parités de pouvoir d'achat publiées par l'OCDE en 1990. La comparaison des graphiques 1 et 2 présente l'intérêt, en outre, de montrer que la hiérarchie des pays d'Europe de l'Est, selon le produit intérieur brut par habitant croissant, est rigoureusement la même que selon le poids relatif décroissant de la population active agricole.

Graphique 2

**PIB par habitant en dollars (1988)**



\* Chiffres non disponibles pour la Yougoslavie.

des activités tertiaires proliférantes, souvent portées par les techniques de pointe, qui tendent à occuper l'essentiel du champ économique (autour de 70 % du PIB et de la population active, par exemple, aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Suède, près de 65 % en France).

Se mettent ainsi en place de nouveaux modèles de croissance « post-industriels » ou « *post-fordistes* », dont les traits ne sont pas encore complètement précisés, à l'intérieur desquels l'État doit profondément redéfinir ses rôles et ses modes d'intervention. Cette remarque s'applique particulièrement au secteur des transports, dans le développement duquel l'État a joué un rôle fondamental dans la phase de croissance « fordiste ».

*Les économies d'Europe centrale* sont d'abord restées dans la mouvance de celles de l'Ouest jusqu'au milieu du siècle, tandis que l'économie planifiée de la jeune URSS remportait des succès incontestables dans le développement des industries de base caractéristiques de la seconde révolution industrielle (« les soviets plus l'électricité » selon Lénine). Cependant, après la victoire sur l'Allemagne nazie, l'intégration des « pays frères » au système soviétique et la création du conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM), les économies de l'Est n'ont jamais pris réellement le virage correspondant au fordisme des économies de marché. La collectivisation forcée de l'agriculture, dès les années vingt en URSS, et après la seconde guerre mondiale presque partout en Europe centrale et balkanique, a freiné la modernisation agricole et l'exode rural qui prenaient alors un rythme accéléré en Europe de l'Ouest. Le système de planification centralisée, soumis aux influences du

complexe militaro-industriel devenu très puissant, a continué à donner une priorité permanente aux industries de base et aux grands projets d'infrastructures, remettant toujours à plus tard le développement de productions de masse diversifiées dans les domaines de l'automobile, de l'équipement des ménages et de la consommation. Quant aux activités tertiaires, elles étaient tout simplement exclues (sauf exception) de la comptabilité du « produit matériel net » et des secteurs aussi vitaux que la distribution, les télécommunications ou le tourisme, pour ne prendre que ces exemples, accumulaient alors des retards de développement de plus en plus flagrants.

A partir des années soixante-dix, l'économie étatique de type soviétique s'est naturellement montrée, de par sa structure, encore plus incapable d'amorcer les processus de transition vers le « post-fordisme » qui nécessitent, avant tout, des modes d'organisation décentralisée favorisant à tous les niveaux l'initiative, la recherche, l'innovation et la communication. Tandis que les systèmes occidentaux de production et de consommation commençaient à évoluer en direction de la haute technologie, des activités de l'information et de services à forte valeur ajoutée au cours des années quatre-vingts, la planification centralisée tentait encore de pousser jusqu'à l'absurde – et jusqu'à l'effondrement – une logique de croissance focalisée sur les millions de tonnes de céréales et de viande, de charbon, d'acier, de pétrole, et de béton...

Les considérations qui précèdent paraîtront peut-être quelque peu abstraites et éloignées de l'objet de ce rapport. Elles sont néanmoins utiles à la compréhension des structures et du fonctionnement des systèmes de transport des pays d'Europe centrale et orientale comparés aux nôtres, car un système de transport reflète toujours l'état de développement d'un système économique et social dont il irrigue l'ensemble des activités.

Elles permettent aussi de mesurer l'énormité des enjeux de la modernisation en Europe centrale, dans les Balkans et en URSS, qui doit consister à *accomplir deux mutations en une seule*. Il s'agit d'abord, pour ces pays, de mettre en place des systèmes de transport adaptés à l'essor de la production, des échanges, de la distribution et de la consommation de masse de produits agro-alimentaires et industriels élaborés, et, en même temps, d'amorcer le développement des nouvelles techniques de transport cohérentes avec des nouveaux modèles de croissance « post-fordistes », affirmés à l'Ouest et désirés à l'Est, davantage centrés sur les services, la culture et la communication et plus soucieux que par le passé de la qualité de la vie et de la préservation de l'environnement.

## Des transports de marchandises dominés par le mode ferroviaire et les trafics de produits de base

Les graphiques des pages suivantes (graphiques 3) ont été élaborés à partir de données communiquées par l'institut de statistiques de l'URSS (Goskomstat) et complétées ou recoupées par les statistiques de la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations unies à Genève, (CEE-ONU), ainsi que, pour certains pays, par les données fournies par les ministères des Transports.

Ils présentent, pays par pays, les évolutions des trafics de marchandises en tonnes-kilomètres (t x km) par chemin de fer, route, mer et navigation intérieure de 1970 à 1988.

Le tableau 1, ci-dessous, présente la répartition modale correspondante des trafics en 1988 :

Tableau 1

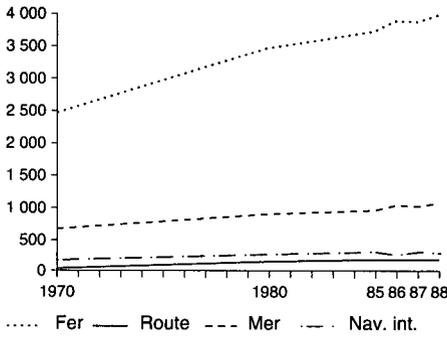
### Répartition modale (en %) des trafics de marchandises (t x km) pour 1988

| Avec/sans/trafics maritimes | Fer | Route | Navigation intérieure | Mer | Total |
|-----------------------------|-----|-------|-----------------------|-----|-------|
| URSS                        | 74  | 3     | 5                     | 19  | 100   |
|                             | 84  | 11    | 5                     |     | 100   |
| RDA                         | 38  | 5     | 1                     | 55  | 100   |
|                             | 76  | 21    | 3                     |     | 100   |
| Pologne                     | 34  | 3     | 0                     | 63  | 100   |
|                             | 75  | 24    | 1                     |     | 100   |
| Tchécoslovaquie             | 70  | 13    | 5                     | 11  | 100   |
|                             | 72  | 23    | 5                     |     | 100   |
| Hongrie                     | 50  | 17    | 5                     | 28  | 100   |
|                             | 58  | 36    | 6                     |     | 100   |
| Roumanie*                   | 84  | 16    |                       |     | 100   |
| Bulgarie                    | 19  | 11    | 2                     | 68  | 100   |
|                             | 47  | 47    | 6                     |     | 100   |
| Yougoslavie                 | 8   | 7     | 1                     | 84  | 100   |
|                             | 40  | 46    | 14                    |     | 100   |

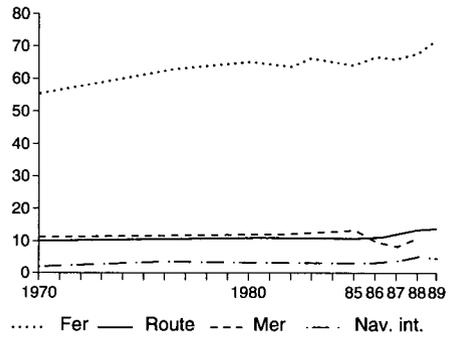
\* Chiffres non disponibles pour les trafics maritimes et fluviaux.

Graphiques 3

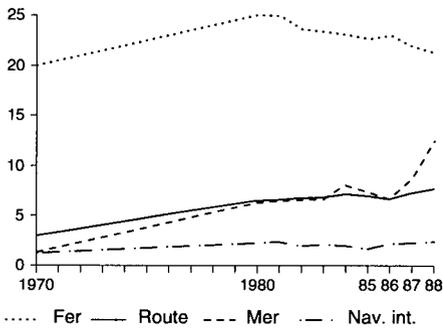
**URSS**  
**Trafics marchandises TK**



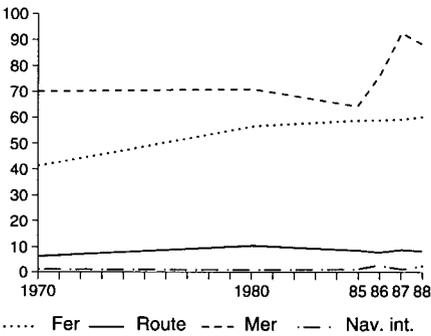
**Tchécoslovaquie**  
**Trafics marchandises TK**



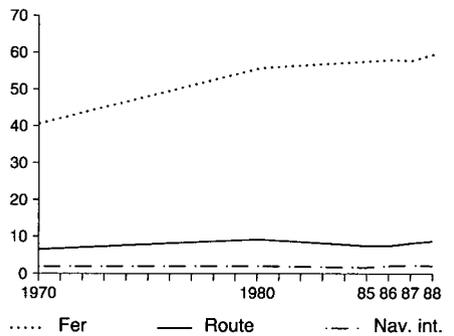
**Hongrie**  
**Trafics marchandises TK**



**RDA**  
**Trafics marchandises TK**

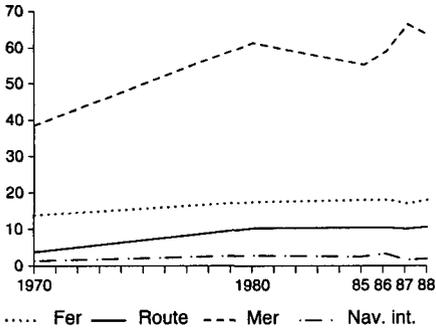


**RDA**  
**Trafics marchandises TK**

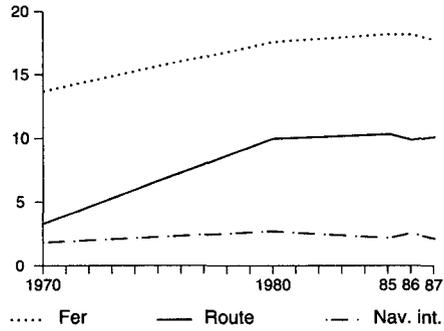


Graphiques 3 (suite)

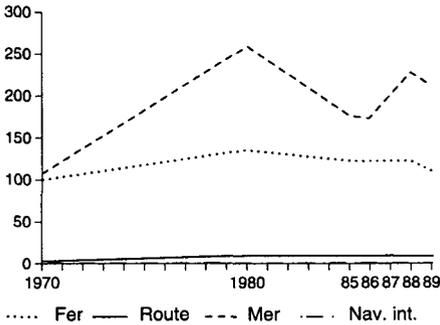
**Bulgarie**  
**Traffic marchandises TK**



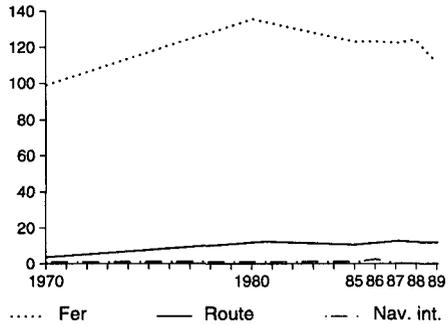
**Bulgarie**  
**Traffic marchandises TK**



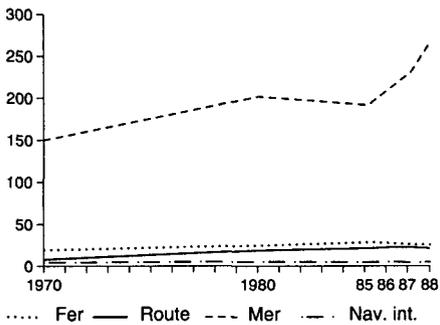
**Pologne**  
**Traffic marchandises TK**



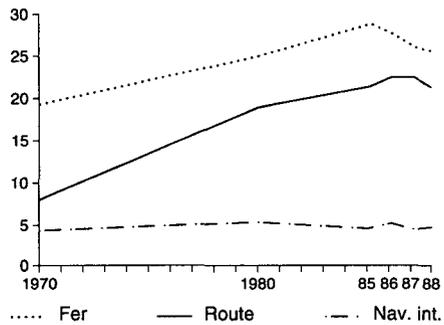
**Pologne**  
**Traffic marchandises TK**



**Yougoslavie**  
**Traffic marchandises TK**



**Yougoslavie**  
**Traffic marchandises TK**



Ces statistiques intègrent les transports du commerce extérieur. C'est pourquoi, on le constatera, le transport maritime occupe la première place pour tous les pays ayant un accès à la mer (c'est-à-dire tous, sauf la Hongrie et la Tchécoslovaquie), l'URSS, quant à elle, faisant exception, en raison, d'une part, de sa taille qui est celle d'un continent et, d'autre part, de circonstances climatiques particulières. Cette importance du mode maritime traduit, pour l'essentiel, l'intensité passée des échanges de matières premières et de pondéreux (pétrole, charbon, minerais, engrais, produits agricoles, etc.) de l'URSS avec l'ex-RDA et la Pologne par la mer Baltique, avec la Bulgarie, la Roumanie et la Yougoslavie par la mer Noire et la Méditerranée.

La forte chute des trafics maritimes de la Pologne et de l'ex-RDA entre 1980 et 1985 (graphiques 3) traduit d'ailleurs, sans doute, avant tout la mise en service de transports par pipeline du pétrole soviétique jusqu'alors importé par bateau.

L'analyse statistique des transports de marchandises excluant la voie maritime (graphiques 3 et tableau 1 ci-dessus) fait d'abord ressortir le rôle *secondaire, voire marginal, joué à peu près partout par le mode fluvial*, largement spécialisé jusqu'ici dans le transport des vracs lourds (charbon, produits alimentaires bruts, bois, produits sidérurgiques, matériaux de construction, etc.).

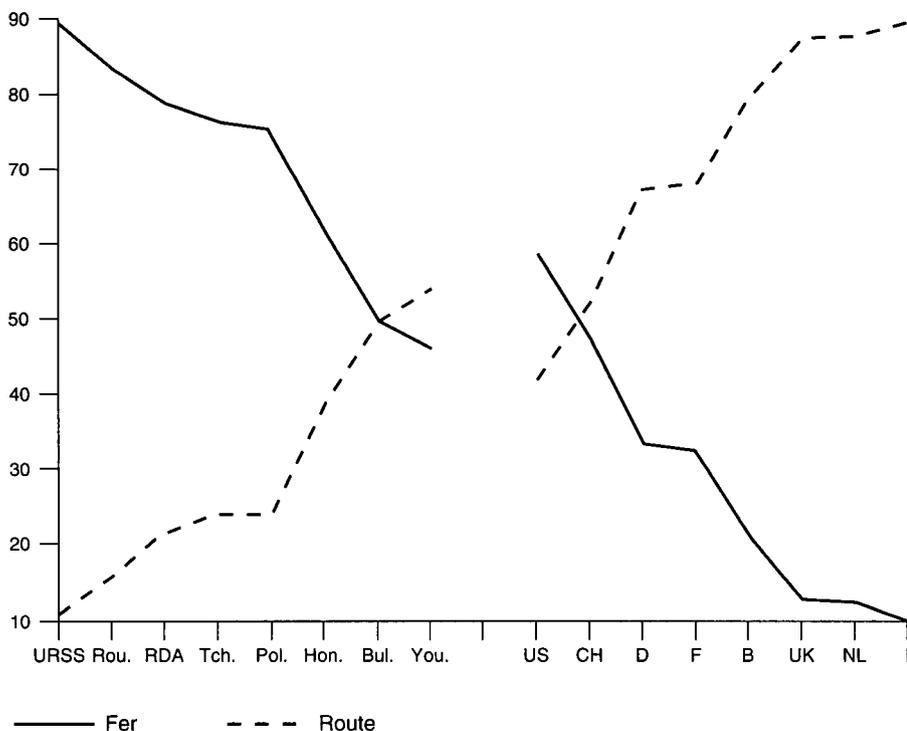
En URSS, le trafic fluvial ne représente que 3 % des tonnes-kilomètres transportées (pipeline compris) ou 5 % (pipeline exclu). Ceci s'explique en grande partie par l'inadéquation entre les axes de transport majeurs et les tracés des fleuves, ainsi que par le climat qui rend la plupart des voies navigables impraticables une grande partie de l'année.

Pour les pays d'*Europe centrale* non danubiens (ex-RDA et Pologne), la part du trafic fluvial est extrêmement faible. Elle est plus significative pour tous les autres, qui ont accès au Danube, particulièrement la Yougoslavie dont le trafic fluvial est proportionnellement trois fois plus développé que celui des autres pays danubiens. Cette situation est symétrique de celle de l'Europe de l'Ouest où la navigation intérieure joue aujourd'hui un rôle faible ou marginal dans les pays qui n'ont pas (ou peu, comme la France) accès à la voie rhénane. Dans les pays rhénans, en revanche, la voie d'eau joue un rôle important dans le système des transports de fret, avec près de 20 % des trafics en ex-RFA et près de 60 % aux Pays-Bas.

S'il n'y a donc pas de contrastes très marqués *entre l'Est et l'Ouest* dans le domaine du transport fluvial, en revanche *l'opposition est frappante pour les deux modes majeurs du transport de marchandises, le ferroviaire et le routier.*

Le graphique 4 illustre cette opposition, en présentant le partage du trafic fer-route (en t x km), d'une part pour l'URSS et les six pays d'Europe centrale et balkanique et, d'autre part, pour les États-Unis et sept pays d'Europe occidentale :

Graphique 4

**Partage du trafic fer - route (en t x km)**

En URSS, le rail transporte 90 % du total des tonnes-kilomètres ferroviaires et routières. La proportion correspondante était, en 1988 de 70 à 80 % pour la Roumanie, la RDA, la Tchécoslovaquie et la Pologne, tandis que les trafics ferroviaires et routiers étaient à peu près équilibrés en Bulgarie et en Yougoslavie.

La situation est inversée dans les pays occidentaux où la route a presque partout pris aujourd'hui un fort avantage sur le fer. En Italie et au Royaume-Uni par exemple, la part routière est de l'ordre de 90 % ; dans les pays restés « plus ferroviaires » comme l'Allemagne ou la France, la part du fer ne représente plus que 30 à 40 %. La situation est seulement différente en Suisse où les trafics routier et ferroviaire s'équilibrent... et aux États-Unis où, contrairement à une idée courante, les compagnies ferroviaires assurent annuellement un trafic nettement supérieur à celui des transporteurs routiers.

*La prépondérance du mode ferroviaire en Europe centrale et orientale s'explique par la persistance d'un équilibre qui existait aussi à l'Ouest au début de l'après-guerre, mais s'est profondément transformé au profit du camion, au cours des trente dernières années. Cette persistance résulte de plusieurs types de facteurs :*

- En URSS, les *facteurs géo-climatiques* sont particulièrement défavorables à la route : les énormes distances, les coûts exorbitants de construction des routes dans de vastes contrées où la pierre manque (Ukraine, régions de terres noires) et dans les zones montagneuses (Oural), l'hiver continental extrêmement rude générateur de coûts très élevés de maintien en fonctionnement et d'entretien des routes (déneigement) et des véhicules, sont autant de réalités qui donnent au train un avantage évident de coût et de fiabilité sur le camion – en tout cas pour la longue distance – et justifient la complémentarité quasi totale observée entre le rail (distance moyenne d'une tonne transportée par rail : 954 km) et la route pour le transport local (distance moyenne par camion : 17 km). Ce type d'explications ne peut évidemment être invoqué, du moins au même degré, pour l'Europe centrale et balkanique dont les caractères géo-climatiques sont plus proches de ceux des pays de la Communauté européenne.

- Des *facteurs politiques, idéologiques et institutionnels* ont favorisé, en permanence, le transport ferroviaire au détriment du transport routier. En URSS, où le chemin de fer a toujours eu une place de choix dans l'idéologie officielle depuis 1917, l'administration ferroviaire (MPS) est lourdement représentée au niveau du pouvoir central – son premier responsable est encore aujourd'hui ministre de l'Union – tandis que les conglomérats du transport routier sont administrés seulement au niveau des Républiques et au niveau local. Des structures plus ou moins semblables ont été mises en place après la guerre dans les pays du CAEM, et les processus de planification se sont, en général, opposés au développement d'une compétition entre le rail et la route.

- Les *facteurs économiques* qui ont largement favorisé la route au détriment du rail en Europe de l'Ouest au cours des vingt dernières années, n'ont pas joué en Europe de l'Est. A l'Ouest, la restructuration des entreprises, de leurs techniques, de leurs produits et de leurs méthodes d'organisation, a entraîné des besoins fortement accrus de qualité, de rapidité et de flexibilité temporelle et spatiale des transports et de la logistique en général, auxquels les PME du transport routier se sont avérées plus capables de répondre que les compagnies ferroviaires, dont l'organisation, souvent rigide et centralisée, ne permettait pas d'offrir un service compétitif. Une telle restructuration, comme on l'a souligné au début de ce chapitre, n'a pas encore vraiment commencé en Europe centrale et orientale et, en sens inverse, elle ne pourra avoir lieu sans un développement de transports diversifiés, souples et rapides.

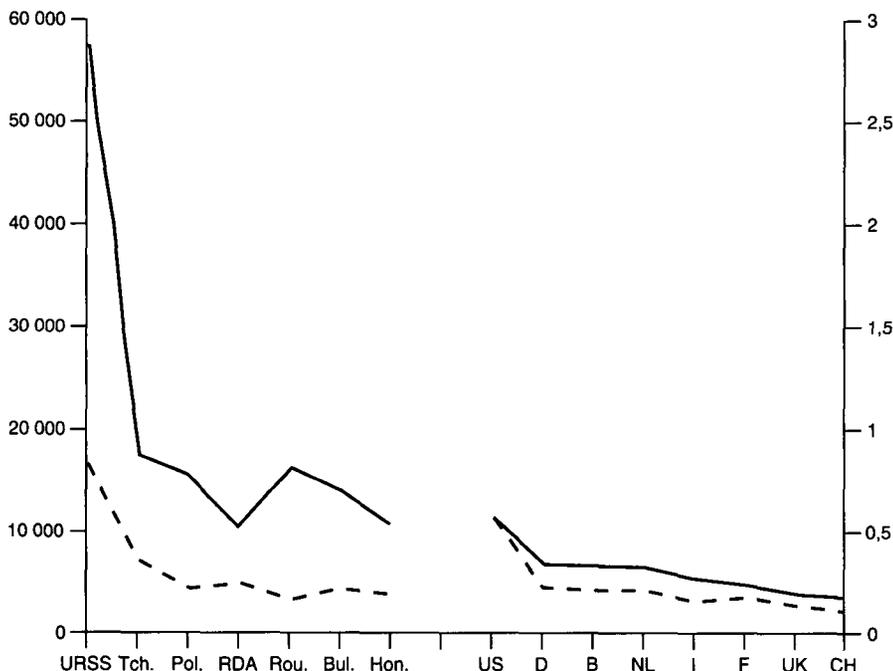
On ne commentera pas ici les statistiques existantes concernant *le transport aérien de marchandises* sinon pour dire que celui-ci, à l'Est comme à l'Ouest, ne représente, par rapport aux autres modes, que des quantités insignifiantes en termes de tonnes-kilomètre. L'évaluation du mode aérien – réservé aux transports de faible tonnage mais à très forte valeur par tonne – n'a de sens qu'en termes de valeurs transportées. Les trop rares chiffres disponibles sur cette question à l'Ouest montrent cependant que le fret aérien joue, à présent, un rôle important et rapidement croissant dans les transports du commerce international. Pour les pays de l'Est aucune statistique en valeur ne semble exister et d'ailleurs le mode de fixation des prix en économie planifiée rendrait la comparaison quasi impossible.

Pour terminer sur cette question, il est nécessaire de présenter et d'interpréter quelques chiffres concernant *l'intensité en transport de marchan-*

dises des économies de l'Ouest et de l'Est. Le graphique 5 ci-dessous compare les indicateurs correspondants, tonnes-kilomètre (tous modes) par habitant et par million de dollars de produit intérieur brut de part et d'autre de l'ex-rideau de fer <sup>(1)</sup>.

Graphique 5

**Transports de marchandises**



--- t x km par habitant      — t x km par \$ de PIB

Plusieurs commentaires s'imposent :

- L'URSS se caractérise par une extraordinaire intensité des transports de marchandises : comparé aux niveaux observés en Europe occidentale, le nombre de tonnes-kilomètres transportées chaque année est environ 4 fois plus grand rapporté à un habitant, et 10 à 15 fois plus grand rapporté à un million de dollars de PIB.

- Pour les autres pays d'Europe centrale et orientale, l'intensité en transport de fret se situe à des niveaux tout à fait comparables à ceux de l'Europe de l'Ouest, si on la mesure en t x km par habitant. En revanche, mesurée en tonnes-kilomètres par million de dollars de PIB, elle se situe à des niveaux de deux à quatre fois supérieurs, variables selon les pays.

(1) Sources des données utilisées : Goskomstat (Moscou), CEE-ONU, CEMT, OCDE.

L'interprétation doit, ici encore, distinguer certains facteurs plus spécifiques au cas de l'URSS, et d'autres communs à l'ensemble des pays concernés.

*Les facteurs géo-climatiques propres à l'URSS* (dimensions du pays, rigueur des hivers nécessitant le transport de grandes quantités de produits énergétiques, etc.) expliquent, en partie, les records soviétiques en matière de tonnes-kilomètres, mais en partie seulement, puisque des pays comme les États-Unis ou le Canada sont loin d'atteindre un niveau comparable.

*L'organisation spatiale de l'industrie soviétique*, centralisée en d'énormes combinats souvent éloignés de leurs sources de matières premières et d'énergie en même temps que de leurs débouchés, engendre des flux de transport qui deviennent massifs avec la croissance de la production.

Comme la « division socialiste du travail » n'était pas seulement planifiée à Moscou entre les Républiques soviétiques mais plus largement au sein du conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM), ce type de facteurs a joué aussi dans les autres pays de l'Est depuis les années cinquante. On peut citer l'exemple du complexe sidérurgique géant « L. I. Brejnev » construit dans la banlieue de Sofia au cours des années soixante et soixante-dix. Considéré encore au début des années quatre-vingts comme un fleuron de l'industrie bulgare, il était approvisionné par du charbon et des minerais soviétiques acheminés par train sur plus de 350 km après avoir traversé la mer Noire. Au milieu des années quatre-vingts, l'activité du port de Varna était bloquée par de gigantesques stocks de charbon, de minerais de fer et d'acier et la voie ferrée Sofia-Varna était au bord de la thrombose. Par la suite, les trafics correspondants se sont effondrés en même temps que l'activité du complexe sidérurgique.

*L'organisation souvent irrationnelle des échanges interindustriels centralement planifiés*, reposait sur une sous-évaluation notoire des coûts de l'énergie et du transport, et générait, comme dans l'exemple précédent, d'importants flux de transport, non économiques selon les critères occidentaux.

*Enfin, le poids très lourd dans l'économie globale de l'agriculture et des industries de base* – génératrices de flux de transport à fort tonnage et faible valeur par tonne – et le sous-développement des industries de consommation, des secteurs de pointe et des services générateurs de trafics beaucoup plus diversifiés, plus légers et à forte valeur par tonne, explique le niveau des trafics de marchandises rapportés au PIB beaucoup plus élevé dans les économies d'Europe de l'Est.

---

## **Les transports de personnes : rareté de l'automobile, mobilité réduite, place centrale des transports collectifs locaux**

Le graphique 6 page suivante, élaboré à partir de statistiques d'origines diverses <sup>(1)</sup> donne une image de la mobilité des personnes, en 1988, de part et d'autre du rideau de fer. L'indicateur utilisé, le nombre de voyageurs x kilomètre rapporté à la population (qui correspond à une distance moyenne parcourue par habitant), a été calculé en ajoutant au trafic des transports collectifs (fer, transports urbains et routiers de voyageurs, en noir, sur le graphique) une estimation des trafics assurés par l'automobile <sup>(2)</sup>.

Les conclusions principales sont les suivantes :

- *Les habitants des pays d'Europe centrale et orientale, en moyenne, se déplacent près de deux fois plus en utilisant les transports collectifs que les habitants de l'Europe de l'Ouest.*

- *Malgré cette utilisation intensive du train, du car et des transports collectifs urbains, la faiblesse des parcs automobiles engendre une mobilité des personnes très réduite par rapport aux niveaux de l'Europe de l'Ouest.*

La « norme » occidentale est de l'ordre de 10 000 à 12 000 km par personne et par an, alors que le niveau de 7 000 km n'est atteint que par l'ex-RDA et la Tchécoslovaquie, les autres pays se situant entre 4 000 et 7 000 km par personne et par an.

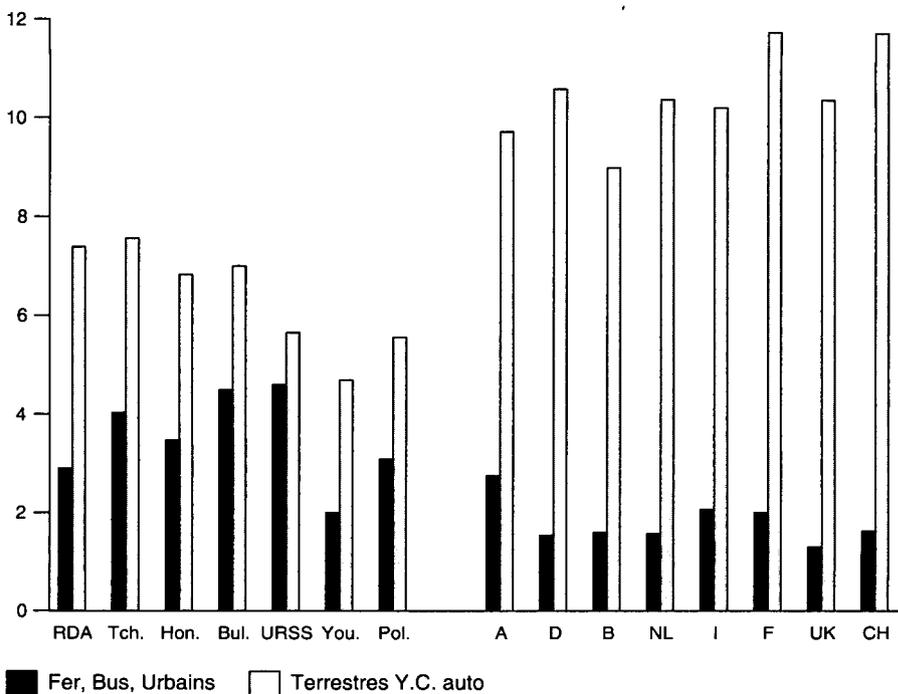
En Pologne et en Yougoslavie, la mobilité des personnes paraît particulièrement faible (les chiffres de la Roumanie ne sont pas disponibles), ce fait est à rapprocher de l'importance de la population agricole. En URSS, la mobilité des personnes est encore bien plus réduite, comparée à la taille du

(1) CEE-ONU (Genève), Goskomstat (Moscou), CEMT et OCDE (Paris).

(2) Cette estimation est fournie par la CEMT pour les pays occidentaux. Pour les pays de l'Est, on l'a obtenue en multipliant le chiffre du parc automobile de chaque pays (statistiques CEE-ONU) par 20 000 passagers x km, chiffre proche du trafic moyen annuel assuré par un véhicule en Europe de l'Ouest.

Graphique 6

**Km parcourus par habitant en 1988** (en milliers)



pays qui influence naturellement les distances moyennes parcourues. Ainsi, pour les États-Unis, la distance moyenne parcourue par habitant et par an est au moins deux fois plus élevée qu'en Europe de l'Ouest puisqu'elle avoisine les 25 000 km.

Une autre caractéristique complémentaire des systèmes de transport de personnes de l'Europe de l'Est, qui doit être soulignée, est le *rôle essentiel des réseaux de transports urbains et locaux* au sein desquels le transport par car ou autobus occupe la première place.

Des données particulièrement détaillées sur cette question sont fournies pour l'URSS par la Division des transport de l'Institut statistique de Moscou (Goskomstat).

Le tableau 2 (page ci-contre), élaboré à partir des données de cet institut, montre que les trafics des réseaux urbains et locaux représentent, en URSS, 97 % du trafic total en termes de voyages et près de 55 % en termes de voyageurs x km (VK) ; la proportion comparable pour la France est de l'ordre de 33 %.

Tableau 2

**Traffic voyageurs en URSS (1988)**

|                    |     | Tous modes | Distribution modale (%) et distances moyennes (km) |          |       |            |         |       |       | Bateau |
|--------------------|-----|------------|--|----------|-------|------------|---------|-------|-------|--------|
|                    |     |            | Train  | Avion    | Bus   | Trolleybus | Tramway | Metro | Taxi  |        |
| International      | (1) | 10.6       | 54 %   | 40 %     | 2 %   |            |         |       |       | 5 %    |
| Interurbain        | (1) | 1 556.1    | 27 %   | 8 %      | 61 %  |            |         |       |       | 4 %    |
|                    | (2) | 557.1      | 52 %   | 36 %     | 12 %  |            |         |       |       | 0      |
|                    | (3) | 360 km     | 670 km   | 1 740 km | 50 km |            |         |       |       |        |
| Suburbain et local | (1) | 15 547.4   | 25 %   |          | 74 %  |            |         |       |       | 1      |
|                    | (2) |            | 44 %   |          | 56 %  |            |         |       |       | 0      |
|                    | (3) |            | 32 km  |          | 14 km |            |         |       |       |        |
| Urbain             | (1) | 64 205.4   |  |          | 59 %  | 18 %       | 14 %    | 7 %   | 2 %   |        |
|                    | (2) | 401.6      |  |          | 54    | 17         | 13      | 12    | 5     |        |
|                    | (3) | 6.0        |  |          | 6 km  | 6 km       | 6 km    | 10 km | 13 km |        |
| Total              | (1) | 82 445.0   | 5.3 %  | 0.2 %    | 62 %  | 14 %       | 11 %    | 6 %   | 2 %   |        |
|                    | (2) | 1 304.0    | 32.0   | 17.0     | 37    | 5          | 4       | 4     | 1     |        |
|                    | (3) | 16.0       | 94.0   | 1 816.0  | 10    | 6          | 6       | 10    | 13    |        |

Source : GOSKOMSTAT, Moscou.

(1) Million de voyageurs.

(2) Milliards de voyageurs/km.

(3) Distances moyennes (km).

Le trafic interurbain est relativement faible, 20 % des voyages, à peine plus de 40 % des VK et il est assuré le plus souvent par les cars (60 % des voyages interurbains), tandis que le train est utilisé surtout pour les voyages à grande distance (longueur moyenne du trajet ferroviaire interurbain : 670 km en URSS, 175 km en France, en 1988). Le car est le seul moyen de transport disponible dans les zones rurales. Il est aussi le pilier des réseaux urbains, dont il assure près de 60 % des voyages (autobus), tandis que les trolleybus et les tramways n'en prennent qu'un peu plus de 30 % (seulement dans les grandes villes), et les métros (dans douze très grandes villes d'URSS), environ 7 %.

Il est difficile, et peut-être impossible, d'obtenir des chiffres aussi précis pour les autres pays. De telles données sont cependant disponibles en Hongrie où les déplacements dits « interurbains », en raison de la petite taille du pays (comparable à deux régions françaises), représentent tout de même près des deux tiers des VK. Dans ce cas, ils sont ici aussi assurés principalement par les services de cars (trois quarts des voyages et plus de la moitié des VK), et les déplacements urbains et locaux dépendent, avant tout, de l'*autobus* : à plus de 45 % pour Budapest (30 % pour les tramways et trolleybus, près de 20 % pour le métro), et quasiment à 100 % pour les villes et régions en dehors de la capitale.

La situation est identique en Pologne, où selon les chiffres fournis par l'Institut statistique, en 1989, le mode routier assurait 73 % des voyages et 50 % des voyageurs x kilomètre des transports collectifs, bateau et avion compris.

L'importance des transports par car pour ces pays peut aussi s'apprécier par la densité des services : le moindre village doit être desservi au moins par une ligne de car, en sorte que pour des pays aussi petits que la Hongrie ou la Tchécoslovaquie, le volume des annuaires d'horaires représente plusieurs fois le volume des annuaires SNCF d'avant l'ère de l'informatique.

Pour compléter cette très rapide description des flux de transport de personnes, on peut présenter les quelques chiffres disponibles pour préciser l'importance relative du *transport aérien*.

Le tableau 3 ci-dessous présente une comparaison des trafics ferroviaire et aérien de voyageurs pour l'URSS, la Pologne, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, la Bulgarie et enfin la France.

Tableau 3  
**Comparaison des trafics globaux de voyageurs ferroviaire et aérien**

|                        |     | Air     | Fer     | Air/Fer (%) | Voyages aériens pour 10 habitants |       |
|------------------------|-----|---------|---------|-------------|-----------------------------------|-------|
|                        |     |         |         |             | Nombre                            | km    |
| URSS (1988)            | (1) | 125     | 4 396   | 2,8         | 4,4                               | 7 520 |
|                        | (2) | 214,8   | 413,8   | 51,9        |                                   |       |
| Pologne (1989)         | (1) | - 2,305 | 951,54  | 0,2         | 0,6                               | 1 290 |
|                        | (2) | 4,887   | 55,888  | 8,7         |                                   |       |
| Tchécoslovaquie (1989) | (1) | 1,493   | 410,961 | 0,4         | 1,0                               | 1 680 |
|                        | (2) | 2,627   | 19,669  | 13,4        |                                   |       |
| Hongrie (1989)         | (1) | 1,5     | 227,7   | 0,7         | 1,4                               | 1 490 |
|                        | (2) | 1,575   | 11,887  | 13,2        |                                   |       |
| Bulgarie (1989)        | (1) | 2,674   | 98,950  | 2,7         | 3,0                               | 9 120 |
|                        | (2) |         |         |             |                                   |       |
| France (1989)          | (1) | 32,642  | 824,90  | 4,0         | 5,8                               | 9 120 |
|                        | (2) | 50,979  | 64,69   | 78,8        |                                   |       |

(1) Millions de passagers.

(2) Milliards de passagers/km.

Les chiffres du transport international sont évidemment compris dans ceux du trafic aérien, dont ils représentent une part d'autant plus prépondérante qu'un pays est petit et ouvert sur l'extérieur.

En France, le trafic aérien, rapidement croissant, exprimé en voyageurs x kilomètre, représente aujourd'hui plus de 80 % du trafic ferroviaire (le chiffre cité ne concerne que les trois premières compagnies, Air France, Air Inter, UTA, aujourd'hui regroupées). Dans notre pays où le voyage aérien est encore beaucoup moins pratiqué qu'aux États-Unis, ou même qu'au Royaume-Uni, on comptait, en 1989, plus de 6 voyages et 9 à 10 000 km parcourus par avion pour 10 habitants. En URSS, où la voie aérienne est de loin la mieux adaptée et parfois la seule praticable pour de nombreux déplacements, le trafic aérien représente tout juste la moitié du trafic ferroviaire, et on ne compte pas plus de 4 à 5 voyages et 7 à 8 000 km de parcours aériens pour 10 habitants. Pour les pays d'Europe centrale, le trafic aérien de passagers n'est que de

l'ordre de 10 % du trafic ferroviaire, et la fréquence des voyages aériens est 4 ou 5 fois plus faible qu'en URSS, à l'exception de la Bulgarie qui semble se situer à un niveau nettement supérieur.

Il est nécessaire de préciser que jusqu'à la fin des années quatre-vingts, le trafic aérien international (qui représente la part prépondérante du trafic global des compagnies des pays d'Europe centrale) concernait pour l'essentiel les liaisons avec l'URSS.

---

## **La transition commence par la dépression**

Si l'on reprend la comparaison du début de ce chapitre entre les évolutions historiques des économies de l'Est et de l'Ouest du rideau de fer, on pourra dire que les premières ont à faire face aujourd'hui à une crise structurelle de très grande ampleur, qui combine en une seule les éléments de deux crises passées par les secondes. La crise d'entrée dans l'ère « fordiste » qui s'est déroulée de 1930 jusqu'après la Libération, puis la crise de passage au « post-fordisme », ouverte depuis le premier choc pétrolier en 1973, et aujourd'hui peut être en voie d'achèvement à l'Ouest.

Comme la crise des années trente aux États-Unis et en Europe de l'Ouest (que certains pays d'Europe centrale ont également connue, mais sans pouvoir en sortir de la même façon après la guerre), la crise des économies de l'Est a commencé par une forte chute de la production. Elle s'est accompagnée de fortes poussées d'inflation (comme à l'Ouest, de 1970 jusqu'au milieu des années quatre-vingts) et d'un chômage qui menace de prendre rapidement des proportions catastrophiques. Ces bouleversements traduisent le décalage croissant entre les réalités économiques et sociales, d'un côté, les potentialités techniques et humaines et les aspirations de la population, de l'autre, et provoquent des blocages en cascade des systèmes de régulation qui fonctionnaient antérieurement.

La crise a commencé par se manifester, en URSS et dans tous les autres pays, par un ralentissement très marqué, voire une quasi-stagnation, de la croissance durant la première moitié des années quatre-vingts (tableau page suivante).

Après une légère reprise en 1986-1988 (sauf pour la Roumanie qui se fermait de plus en plus aux échanges extérieurs), et même encore en 1989 en URSS, c'est un processus d'effondrement économique qui s'est amorcé à partir de la réforme politique et de la chute des gouvernements communistes d'Europe centrale.

Tableau 4

**Évolution du PIB ou du PMN en URSS et dans cinq pays d'Europe centrale et orientale (taux de croissance annuel moyen)**

| Pays      | URSS | Pologne | Tchécoslovaquie | Hongrie | Roumanie | Bulgarie |
|-----------|------|---------|-----------------|---------|----------|----------|
| 1971-1980 | 3,1  | 3,6     | 2,8             | 2,6     | 5,3      | 2,8      |
| 1981-1985 | 1,7  | 0,6     | 1,2             | 0,7     | - 0,1    | 0,8      |
| 1986-1988 | 2,3  | 1,0     | 1,5             | 1,5     | 0,1      | 1,9      |
| 1989      | - 3  | -       | 1               | - 1     | - 10     | - 1      |
| 1990*     | - 4  | - 15    | - 3             | - 5     | - 10     | - 10     |
| 1991**    | - 5  | 3       | - 8             | - 3     | - 8      | - 10     |

Sources : Plan-Econ pour 1971-1988, OCDE pour 1989-1991.

\*Provisoire.

\*\*Prévision.

Pour l'URSS, l'OCDE affiche, pour 1991, une prévision de -5 % de PIB après -4 % en 1990 ; mais le Gosplan, franchement catastrophique, a communiqué, à l'automne, une prévision de -12 % pour 1991, révisée au début de l'année à -15 % au moins.

De très fortes baisses de l'activité économique sont également prévues dans tous les autres pays, sauf en Pologne où l'OCDE attend pour 1991 un début de reprise après la chute record de 1990 (-15 %).

L'analyse en profondeur des enchaînements de la grande dépression de l'Europe de l'Est reste sans doute à faire, mais on en discerne facilement quelques éléments majeurs.

En URSS, cœur et moteur des économies du CAEM, la perte de contrôle social et idéologique des appareils communistes, les tentatives de décentralisation et d'autonomie des entreprises habituées à obéir passivement aux ordres du Plan Central, aboutissent à une désorganisation en chaîne des relations économiques. Les tensions de plus en plus fortes entre les Républiques et les institutions fédérales, dans le contexte d'une « division socialiste du travail » au sein d'un ensemble économique conçu comme monolithique, ont conduit, avec le facteur précédent, à une contraction des échanges intérieurs, que les problèmes chroniques d'un système de transports surchargé et vieilli à la suite d'une longue période de sous-investissement ont encore aggravés. Les pénuries croissantes qui en résultent conduisent à des cercles vicieux, où, d'une part, l'absentéisme lié à la quête des produits de première nécessité, de l'autre, la baisse de la productivité, donc de la production et de l'approvisionnement, se renforcent mutuellement.

L'effondrement économique des autres *pays d'Europe centrale et orientale* est indissolublement lié à celui de l'URSS. Les échanges du CAEM reposaient sur un système complexe d'accords de troc dans lequel, schématiquement, l'URSS exportait vers l'Europe centrale du pétrole, d'autres produits énergétiques et des produits de base tels que minerais et métaux (deux tiers environ de ses exportations en 1989 vers le CAEM), en échange de machines, de biens d'équipements et de biens de consommation (représentant plus de 80 % des importations soviétiques de 1989 en provenance de Bulgarie, Hon-

grie, Pologne, Tchécoslovaquie et Roumanie). La chute de l'activité économique en URSS entraîne celle des débouchés des industries de l'Europe centrale. En outre, la crise des industries de base, en particulier l'industrie pétrolière, a fait chuter les capacités d'exportation de l'URSS (exportations de pétrole brut : - 12 % en 1989, - 22 % en 1990), réduisant d'autant ses capacités d'importation. La baisse vertigineuse des livraisons de pétrole soviétique en 1990 (Bulgarie : - 45 %, Roumanie et Pologne : - 39 %) peut provoquer une paralysie progressive de pans entiers de l'économie des pays d'Europe centrale et orientale, à moins de trouver rapidement des sources alternatives d'approvisionnement... ce que les niveaux d'endettement en devises, joints aux répercussions de la crise du Golfe, n'ont guère permis jusqu'à présent.

La grande dépression économique de l'Europe centrale et de l'URSS a évidemment des répercussions dans le secteur des transports, en particulier sur les *trafics de marchandises*, qui sont toujours et partout très sensibles à la conjoncture. Le fort ralentissement de la croissance dans la première moitié des années quatre-vingts, puis la modeste reprise de 1986-1988, se sont traduits par des ruptures successives dans l'évolution des trafics de marchandises, tout particulièrement des trafics ferroviaires : ralentissements très marqués par rapport à la tendance des années soixante-dix en URSS, Bulgarie, ex-RDA, Tchécoslovaquie ; baisse en Pologne et Hongrie, provisoirement freinée ou enrayée de 1985 à 1988. Les chiffres de 1989 sont encore mal connus ou difficiles à obtenir, et ceux de 1990 le sont encore davantage, mais il ne fait pas de doute qu'un véritable effondrement des trafics est en train de se produire en 1990-1991. Les responsables des chemins de fer tchécoslovaques (CSD) parlent d'une très forte baisse des trafics lourds (charbon, minerais, matériaux de construction) et s'attendent à ce qu'elle se poursuive. Les responsables polonais parlent d'une chute de 30 % au moins de l'activité de transport de marchandises pour l'année 1990. En Roumanie, le trafic de fret ferroviaire a baissé de 30 %, sans être compensé par la reprise du transport routier qui, selon ses responsables actuels, avait été pratiquement « détruit » depuis 1980 par des politiques systématiquement hostiles. En Bulgarie, les trafics lourds (matières premières, produits métalliques et énergétiques) représentent, aujourd'hui, moins de la moitié de leur niveau maximum atteint en 1985.

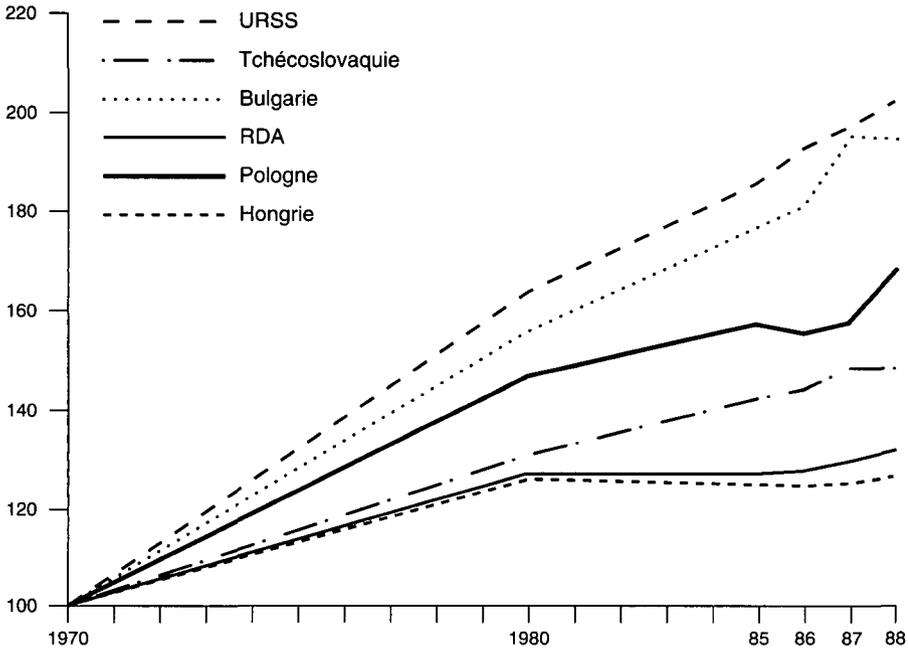
Dans les chiffres des *trafics de voyageurs* apparaissent aussi de façon nette, bien que moins tranchés que pour les marchandises, les effets du ralentissement ou de la stagnation économique de 1980 à 1985, puis de la modeste reprise de 1986-1988. Le graphique 7 montre un net ralentissement de la croissance des flux de VK, par rapport à la tendance des années soixante-dix, dans la première moitié des années quatre-vingts en URSS et en Bulgarie, une quasi-stagnation en Pologne, Tchécoslovaquie, Hongrie, ex-RDA, puis une reprise sensible d'une croissance des flux de voyageurs entre 1985 et 1988, à des rythmes de l'ordre de 3 % par an pour l'URSS et la Bulgarie, et 1 à 2 % par an pour les autres pays.

Les statistiques de trafic de 1989 sont encore difficilement accessibles, sauf pour quelques pays comme la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie où une légère croissance a encore eu lieu en 1989. Il semble toutefois vraisemblable, surtout si les évaluations et les prévisions économiques extrêmement pessimistes pour les années 1990 et 1991 se confirment, que plusieurs

Graphique 7

**Traffics de voyageurs (UK)**

Indices base 100 en 1970



Source : Goskomstat (Moscou).

facteurs vont se conjuguer pour entraîner une contraction des trafics de voyageurs : baisse des revenus réels, réduction de l'activité économique et montée du chômage, explosion des tarifs de transport dans le contexte du désengagement de l'État et de l'établissement de structures de prix et de tarifs plus réalistes que par le passé.

---

## **Une prospective des transports syldaves**

Quand et à quels niveaux s'arrêtera la chute des trafics de marchandises et de voyageurs qui accompagne la grande dépression économique de l'Europe de l'Est ? A partir du moment où la croissance reprendra, à quels rythmes s'établira-t-elle à l'intérieur des différents pays, à quels rythmes se développeront les trafics entre l'Est et l'Ouest ? Quels seront les rôles respectifs dans cette nouvelle croissance de la route, du rail, de la voie fluviale et des transports combinés pour les marchandises, de l'automobile, du train, du bus et de l'avion pour les voyageurs ? L'élaboration de stratégies d'investissement, de développement et de modernisation ne peut se faire sans réponses à ces questions, or il est aujourd'hui très difficile d'en donner.

*Les difficultés d'une prospective des transports en Europe centrale et orientale dépassent, de très loin, celles qui sont habituelles dans tout exercice de prévision ou d'élaboration de scénarii.* Tout d'abord, comme on a pu s'en rendre compte à la lecture des pages précédentes, les statistiques de transport comme les statistiques économiques sont, en général, trop incomplètes, parcellaires voire déficientes (exemple de la Roumanie) pour donner une vue autre qu'impressionniste de la situation actuelle et des tendances passées. En outre, la disparition du rideau de fer et la transition des économies de l'Est vers des systèmes d'économie de marché de type occidental représentent une rupture radicale, qui interdit toute extrapolation du passé pour prévoir l'avenir.

Une chose est toutefois certaine, à l'Est comme à l'Ouest : les flux de transport évolueront, à moyen terme, en fonction des rythmes de croissance de l'activité économique des divers pays, avec des élasticités variables selon les types et les modes de transport, aussi bien pour les marchandises que pour les voyageurs, pour les flux intérieurs que pour les flux internationaux. On peut d'ailleurs préciser, en sens inverse, que la mise en service d'infrastructures, de véhicules, de techniques et de services de transport de capacités adaptées sera, pour chaque pays, une condition de base de la croissance de son activité intérieure et de celle de ses échanges avec l'étranger. *Toute réflexion sur l'évolution future des transports doit donc s'appuyer sur des scénarii macro-économiques prospectifs.*

Dans un ouvrage récent <sup>(1)</sup>, J. Lesourne et B. Lecomte présentent *trois scénarii possibles d'évolution économique de la Syldavie*, pays mythique bien connu des lecteurs de *Tintin* et nettement situé en Europe centrale.

Dans un premier scénario, après la forte dépression suivie d'un redémarrage en 1993, la Syldavie, qui a opté pour une économie de marché dotée d'un État protecteur actif sur le modèle de l'Europe de l'Ouest, trouve, dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, un régime de croissance du revenu par tête de 5 % par an, tandis que celui de l'Europe de l'Ouest augmente de 2 % par an. Le niveau de vie des Syldaves rattrape celui des Français, des Autrichiens et des Suisses vers 2025.

Second scénario : suite à des réactions conservatrices pendant la phase de dépression, se met en place une économie de marché très encadrée par l'État, à fortes rigidités et coûts sociaux élevés. Le revenu par tête baisse un peu moins pendant la dépression, mais s'établit ensuite sur une pente de croissance de 3 % par an seulement. En 2025, le revenu par tête n'est encore que de 60 % du niveau alors atteint en Europe de l'Ouest. Ce qui n'empêche nullement, précisent les auteurs, les Syldaves d'être heureux (ils se contentent de moins voyager à l'étranger).

Troisième scénario, nettement plus pessimiste : la Syldavie dérive en direction de l'Amérique Latine. Au cours de la phase de dépression, l'État a perdu toute capacité à réguler l'économie : le secteur privé se développe dans le désordre, avec des méthodes et une efficacité contestables, l'inflation est permanente, les comptes extérieurs déséquilibrés, la croissance est irrégulière et s'accompagne de fortes inégalités sociales. Dans ce scénario où, selon les auteurs, les Syldaves déçus, à la fois par le socialisme et l'économie de marché, risquent de se livrer à un régime dictatorial, le niveau de vie moyen (qui n'est pas chiffré) aggrave son retard par rapport aux standards occidentaux.

A partir de ces trois scénarios macro-économiques, il est possible d'imaginer les évolutions correspondantes du système des transports syldaves.

• Dans le premier scénario, les capitaux ouest-européens, américains et japonais affluent, et les échanges extérieurs du pays se développent à un rythme de l'ordre de 8 % par an à partir de 1995 après avoir explosé entre 1992 et 1995. L'économie syldave a trois groupes principaux de partenaires commerciaux : à l'Ouest, les pays de la CEE élargie dont la Syldavie devient membre à part entière ; à l'Est, les Républiques de Biélorussie, de Moldavie, de Russie, d'Ukraine et de la Baltique, qui développent elles aussi leur économie de marché ; en Europe centrale, les Républiques voisines de Braslavie au nord, de Bordurie et de Poldévie au sud.

Après une explosion en 1993-1995 suivant la dépression de 1990-1992, les trafics de marchandises ferroviaires et routiers (intérieurs, extérieurs, transit Est-Ouest et Nord-Sud) croissent à un rythme moyen de 6 à 8 % par an à partir de 1995. La circulation automobile augmente de 10 à 12 % par an, avec la forte croissance des achats de voitures par les ménages. La compagnie aérienne nationale Syldair (dont le capital appartient, pour 45 %, à l'État et

(1) J. Lesourne, B. Lecomte, *L'après communisme*, Robert Laffont, 1990.

pour le reste à Lufthansa, Air France, American Airlines, Japan Airlines et quelques groupes bancaires internationaux), connaît une expansion foudroyante : le trafic de passagers internationaux à l'aéroport de la capitale Klow augmente de 10 à 12 % par an.

- Dans le second scénario, les investissements occidentaux en Syldavie se développent à un rythme plus modeste. Les échanges extérieurs avec l'Ouest, après une forte augmentation en 1993-1995, n'augmentent que de 3 ou 4 % par an dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix. L'économie syldave continue à échanger plutôt moins avec l'Ouest qu'avec l'URSS qui, après plusieurs années de désorganisation, a mis en place un système d'économie semi-libérale très contrôlée par l'État et dont les exportations de pétrole ont repris. Les trafics routiers et ferroviaires de marchandises connaissent une forte croissance en 1993-1995 (plus limitée, toutefois, que dans le cas précédent), puis augmentent à un rythme moyen de l'ordre de 5 % par an à partir de 1995, tandis que le volume du trafic automobile se développe à un rythme de 7 à 8 % par an. La compagnie Syldair, dont l'État détient la majorité du capital, voit son trafic passagers croître à un rythme voisin de celui du trafic mondial, soit 6 à 8 % par an.

- Dans la troisième hypothèse, l'évolution désordonnée d'une économie de marché insuffisamment régulée, à côté d'un secteur public sclérosé, fait fuir la plupart des investisseurs occidentaux et les échanges extérieurs augmentent peu en dehors des produits de base et de première nécessité. Les transports de marchandises ferroviaires et routiers ne retrouvent qu'après 1995 leurs niveaux de trafic de 1988, avec une structure profondément transformée, notamment au profit des petites entreprises de camionnage travaillant aux marges d'une légalité mal définie. La nouvelle aéroport de Klow, projetée au début des années quatre-vingt-dix, n'a pas été construite parce que la croissance du trafic était insuffisante pour justifier son financement.

*Les évolutions effectives des pays réels ne correspondront probablement, exactement, à aucune de ces caricatures : elles pourront néanmoins, plus ou moins s'en rapprocher. En étant raisonnablement optimiste, on peut dire que la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie semblent, aujourd'hui, nettement s'orienter vers un scénario du premier type. Il n'est pas irréaliste de penser que la Roumanie et la Bulgarie sont susceptibles de les imiter très rapidement, ainsi que la Yougoslavie dès lors que celle-ci aura su trouver un nouvel équilibre des institutions et des compétences entre les Républiques, les nationalités et le pouvoir fédéral. Il est probable, par ailleurs, qu'en URSS, la phase de dépression, le délai de reprise puis d'amorçage d'une nouvelle croissance seront plus longs qu'en Europe centrale, compte tenu de l'immensité du pays et de sa population, de la complexité des problèmes et de l'énormité des moyens à mobiliser pour les résoudre.*

## **1990-2005 : trois phases d'évolution des flux de transport**

Il est possible d'aller plus loin dans l'optimisme du premier scénario proposé par J. Lesourne et B. Lecomte, pour deux raisons :

- Ce scénario s'appuie sur l'hypothèse d'une croissance à long terme des économies de l'Ouest ne dépassant pas 2 % par an. Or, celles-ci, dans les années quatre-vingt-dix et au-delà, seront des économies aux trois quarts tertiaires, dont la valeur du produit réel est susceptible de croître nettement plus vite. En outre, dans tout scénario favorable, la croissance économique de l'Europe de l'Ouest est elle-même « dopée » par celle de l'Est.

- Ce scénario suppose un rattrapage des économies occidentales par celles de l'Est en trente-cinq ans, un délai qui peut paraître long compte tenu de certains facteurs capables d'engendrer une évolution plus rapide : la proximité immédiate, la longue histoire et les cultures communes de ces pays avec ceux de la CEE ; leur position stratégique au centre de gravité du monde développé jointe à leurs bas coûts de production, facteurs de vive attraction des investisseurs américains, du Sud-Est asiatique et des entreprises ouest-européennes, peuvent entraîner une croissance extrêmement rapide des échanges avec l'ensemble des pays les plus évolués.

Tableau 5

### **Quatre scénarios de croissance du PIB et des flux d'Europe centrale sur 1995-2005**

| Hypothèse   | A      | B      | C      | D      |
|---|--------|--------|--------|--------|
| Croissance moyenne des économies d'Europe de l'Ouest (%)      | + 2    | + 2    | + 3,5  | + 3,5  |
| Délai de rattrapage des niveaux de vie en Europe centrale     | 35 ans | 25 ans | 35 ans | 25 ans |
| Europe centrale, taux de croissance annuels moyens (%)<br>PIB | + 5    | + 6,5  | + 7    | + 8    |
| Trafic de marchandises :                                      |        |        |        |        |
| intérieur   | + 5    | + 6,5  | + 7    | + 8    |
| international et transit                                      | + 7    | + 8,5  | + 9    | + 10   |
| Trafic de voyageurs :   |        |        |        |        |
| intérieur   | + 5,5  | + 7    | + 7,5  | + 8,5  |
| international et transit                                      | + 6,5  | + 8    | + 9    | + 10   |

Le tableau 5 ci-dessus traduit ces deux idées et compare au premier scénario (hypothèse A) quelques ordres de grandeur possibles des rythmes de croissance de l'économie et des flux de transport associés, sur la période 1995-2005, au cas où les économies occidentales prendraient un rythme de croissance moyen non de 2 % mais de 3,5 % par an, et au cas où le rattrapage des niveaux de vie occidentaux s'effectuerait non sur trente-cinq ans, mais sur vingt-cinq ans <sup>(1)</sup>. Dans de telles configurations, l'expansion des économies de l'Europe centrale, dès les années quatre-vingt-dix, n'aurait rien à envier à celle du Japon des années soixante et soixante-dix.

Ces quatre scénarii ont en commun l'hypothèse d'un contexte politico-économique favorable de croissance régulière (plus ou moins rapide) et d'intégration des pays d'Europe centrale à une Communauté européenne élargie. Ils se décomposent en trois phases successives :

La phase dépressive actuelle (1990 à 1992), au cours de laquelle le trafic global de marchandises s'effondre. Sa chute correspond à l'abandon définitif d'un grand nombre d'activités non rentables, voire antiéconomiques, dans le nouveau système de prix en ligne avec les marchés occidentaux. Les trafics les plus touchés sont les trafics ferroviaires lourds (matières premières, minerais, produits sidérurgiques, etc.). Les nouvelles structures économiques commencent déjà à se mettre en place au milieu de cette crise, engendrant la croissance de certains trafics, avant tout routiers : transport routier intérieur et international, automobiles particulières...

Une phase de « décollage » des nouvelles structures de l'économie de marché (1993 à 1995), liée au gonflement de la vague d'investissements et de transferts de technologie en provenance de l'Europe de l'Ouest, des États-Unis et du Japon, ainsi qu'à une croissance extrêmement vive des échanges avec ces pays. Les trafics de marchandises, sous l'effet d'accélération jouant en sens inverse de la période précédente, augmentent de façon extrêmement rapide, et les trafics internationaux Est-Ouest, ainsi que les trafics de transit Nord-Sud et Est-Ouest, connaissent une véritable explosion. Il en va de même du trafic de véhicules particuliers qui enregistre les premiers effets de l'équipement accéléré des ménages en automobiles.

Une phase plus longue de croissance, à un « régime de croisière », plus modéré que dans la phase de décollage : c'est à cette dernière phase que se réfèrent les données du tableau 5.

Les profils d'évolution des flux de transport observés dans les pays d'Europe centrale et orientale d'ici l'an 2000, selon toute vraisemblance, prendront une forme caractérisée par cette succession de trois phases. Le graphique ci-dessous présente *trois profils théoriques*, représentant par exemple pour un pays donné :

(1) On ne fournira pas ici les détails du calcul qui s'appuie sur des hypothèses d'alignement progressif du PIB par habitant, des TK par habitant et des VK par habitant à partir des niveaux atteints à la fin de la dépression, ainsi que d'hypothèses sur les élasticités de la croissance des différents flux de transport par rapport à la croissance du PIB.

- Le trafic ferroviaire de matières premières et de produits de base (profil 1), qui s'effondre jusqu'à un point bas inférieur à la moitié de son volume maximum atteint en 1988-1989, reprend de 1993 à 1995, puis augmente de 6 % par an pour retrouver seulement en l'an 2000 son niveau de 1988 (avec des qualités de produits transportés très différentes).

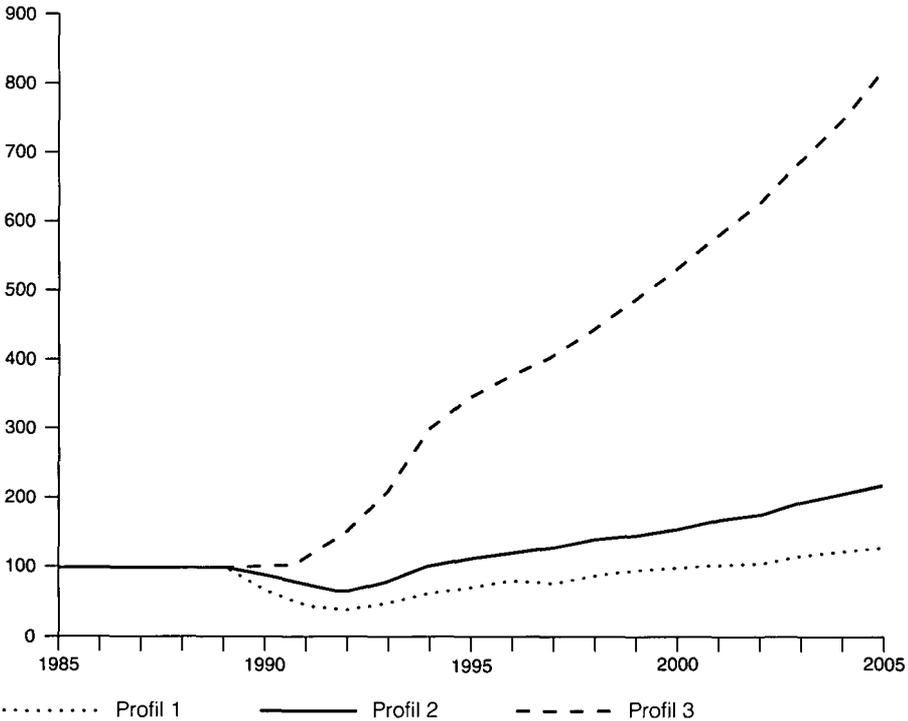
- Le trafic global de marchandises (profil 2), qui atteint en 1991-1992 un point bas inférieur de 30 % de son niveau de 1988-1989, se redresse en 1995 à un niveau de 10 % supérieur à celui-ci, puis augmente de 7 % par an pour atteindre en l'an 2000 un volume de 60 % supérieur à celui de 1988, avec une structure complètement transformée : moins de ferroviaire et plus de routier, beaucoup moins de produits de base et beaucoup plus de biens d'équipements et de consommation à forte valeur ajoutée.

- Le trafic routier international (profil 3) enregistre directement les effets de la disparition du rideau de fer et après une période de quasi-stagnation en 1990-1991, explose à partir de 1995, son volume est triple ou quadruple de celui de 1989. Il croît ensuite à un rythme moyen de 9 % par an et son volume représente en l'an 2000 cinq à six fois le trafic de 1989 et en 2005 plus de huit fois.

Graphique 8

**Trois profils théoriques d'évolution des flux de transport**

Indices base 100 en 1989



---

## Une explosion vraisemblable des trafics Est-Ouest

L'Institut suisse Prognos a présenté, lors d'un séminaire organisé par la CEMT en décembre 1990 <sup>(1)</sup>, une simulation du développement des échanges européens entre l'Est et l'Ouest après la disparition du rideau de fer, avec une évaluation des trafics de transport correspondants. Le calcul s'appuie sur un modèle gravitaire calé sur des données récentes, en partant de l'hypothèse que les importations et les exportations par habitant des pays de l'Est en provenance ou à destination de l'Ouest, aujourd'hui très bas, seront en l'an 2000 au niveau où ils se trouvaient en 1980 pour les importations et exportations intérieures à la seule Europe de l'Ouest. Le résultat global à l'horizon de l'an 2000 est une multiplication par plus de 10 de la valeur des importations de l'Ouest en provenance de l'Est, et par 13 de la valeur des exportations de l'Ouest vers l'Est, les unes et les autres exprimées en millions d'Écu à prix constants.

Les résultats intéressant la France sont consignés dans le tableau 6 page suivante.

Selon le modèle utilisé, la multiplication potentielle des échanges en valeur à l'horizon de l'an 2000, serait donc d'un facteur 11 pour les importations, et 16 à 17 pour les exportations. Ceci évidemment, à partir de niveaux initiaux extrêmement bas : en 1989, les importations françaises en provenance des pays de l'Est (URSS comprise) se situaient à la hauteur des seules importations en provenance de Suisse, tandis que les exportations de la France, vers tous les pays de l'Est réunis représentaient moins de la moitié des exportations vers la Suisse. Selon le scénario de l'Institut Prognos, en l'an 2000, les échanges de la France avec l'ensemble des pays de l'Est (URSS comprise) ne représenteraient encore que le tiers, à peine, de ses échanges avec les autres pays d'Europe de l'Ouest.

Pour les *transports*, les échanges Est-Ouest exprimés en tonnes seraient multipliés par un coefficient moins impressionnant, de l'ordre de 4,4.

(1) P. Cerwena, S. Rommerskirchen, *Perspectives de développement des transports de marchandises entre l'Est et l'Ouest*, séminaire CEMT, Paris, 6 et 7 décembre 1990.

Ceci s'explique par le fait que les échanges qui se développeront le plus vite sont ceux des produits élaborés (biens d'équipement et de consommation) à faible tonnage par unité de valeur.

Tableau 6  
**Échanges de la France avec l'Europe de l'Est**

| Importations de France en provenance de : | 1980         | 1989         | 2000          | 2000/1989   |
|---|--------------|--------------|---------------|-------------|
| Pologne                                   | 420          | 291          | 3 687         | 12,7        |
| RDA                                       | 198          | 344          | 4 608         | 13,4        |
| Tchécoslovaquie                           | 128          | 195          | 2 765         | 14,2        |
| Hongrie                                   | 140          | 248          | 3 134         | 12,6        |
| Roumanie                                  | 293          | 339          | 3 134         | 9,2         |
| URSS                                      | 2 564        | 1 905        | 19 539        | 10,3        |
| <b>TOTAL</b>                              | <b>3 743</b> | <b>3 324</b> | <b>36 866</b> | <b>11,1</b> |
| Exportations de France vers :             | 1980         | 1989         | 2000          | 2000/1989   |
| Pologne                                   | 597          | 240          | 4 881         | 20,3        |
| RDA                                       | 229          | 397          | 6 973         | 17,6        |
| Tchécoslovaquie                           | 116          | 147          | 3 138         | 21,3        |
| Hongrie                                   | 168          | 163          | 3 138         | 19,3        |
| Roumanie                                  | 334          | 84           | 1 220         | 14,5        |
| URSS                                      | 1 771        | 1 083        | 15 514        | 14,3        |
| <b>TOTAL</b>                              | <b>3 216</b> | <b>2 114</b> | <b>34 863</b> | <b>16,5</b> |

Source : PROGNOS (Bâle), 1990.

En ce qui concerne la question cruciale de la *répartition modale* de ce développement explosif (plus de 14 % par an en moyenne sur la période 1989-2000), les experts de l'Institut Prognos envisagent deux scénarii :

– un premier scénario où la répartition modale initiale des tonnages transportés entre l'Est et l'Ouest, largement favorable au rail (57 % rail, 27 % route, 16 % voie d'eau pour l'ensemble des pays étudiés en 1987), resterait la même. Le modèle indique alors une multiplication des tonnages par 5,7 pour le trafic routier, par 4,4 pour le trafic ferroviaire et 3,1 pour le trafic fluvial entre 1989 et l'an 2000 ;

– un second scénario où la répartition modale de départ se transforme, pour s'aligner en l'an 2000 sur la répartition modale rail-route des transports intérieurs à l'Europe de l'Ouest ; la voie d'eau conserve la même importance relative que dans le premier scénario. La répartition qui en résulte est évidemment beaucoup plus favorable à la route (63 % route, 21 % rail, 16 % voie d'eau).

Dans ce scénario, les tonnages ferroviaires échangés entre l'Est et l'Ouest n'augmentent que de 60 % ou un peu plus, tandis que les tonnages transportés par route sont multipliés par un facteur supérieur à 13.

*Le basculement vers la route des transports de marchandises entre l'Est et l'Ouest de l'Europe est un risque réel, étroitement lié au développement des échanges de produits à forte valeur ajoutée. Il entraînerait une congestion facile à imaginer en observant les chiffres du second scénario de répartition modale de l'Institut Prognos qui indiquent : en l'an 2000, les tonnages d'échanges routiers de l'Allemagne réunifiée avec la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie seraient du même ordre que ses échanges rou-*

tiers actuels avec la France et le Bénélux qui, on le sait, posent un certain nombre de problèmes.

De tels volumes de trafic de marchandises par la route ne semblent pas compatibles avec l'état actuel des réseaux routiers des pays d'Europe de l'Est, et encore moins si l'on considère l'explosion prévisible du trafic routier intérieur (camions et automobiles) qui accompagnera le « décollage » de l'économie de marché dans ces pays dès que celui-ci se produira. *C'est pourquoi, des stratégies internationalement concertées de développement des modes alternatifs de transport de marchandises (transport combiné ferroviaire, maritime et fluvial) doivent être mis en œuvre très rapidement, en même temps d'ailleurs que devront être mis en place des programmes ambitieux de modernisation et de développement des infrastructures routières.*

En ce qui concerne les *trafics de voyageurs*, on peut s'attendre, à moyen et long terme, aux évolutions suivantes :

- Pour la courte distance, une baisse des trafics des transports collectifs, train et autobus tout particulièrement, accompagnera inévitablement les progrès de l'équipement des ménages en automobiles et le rapprochement progressif des comportements de transport entre l'Est et l'Ouest. Néanmoins, le renforcement des réseaux de transport collectifs est indispensable dans les centres urbains qui seront vite menacés de congestion aiguë – menace déjà très perceptible dans quelques grandes villes comme Berlin, Varsovie, Budapest et Prague.

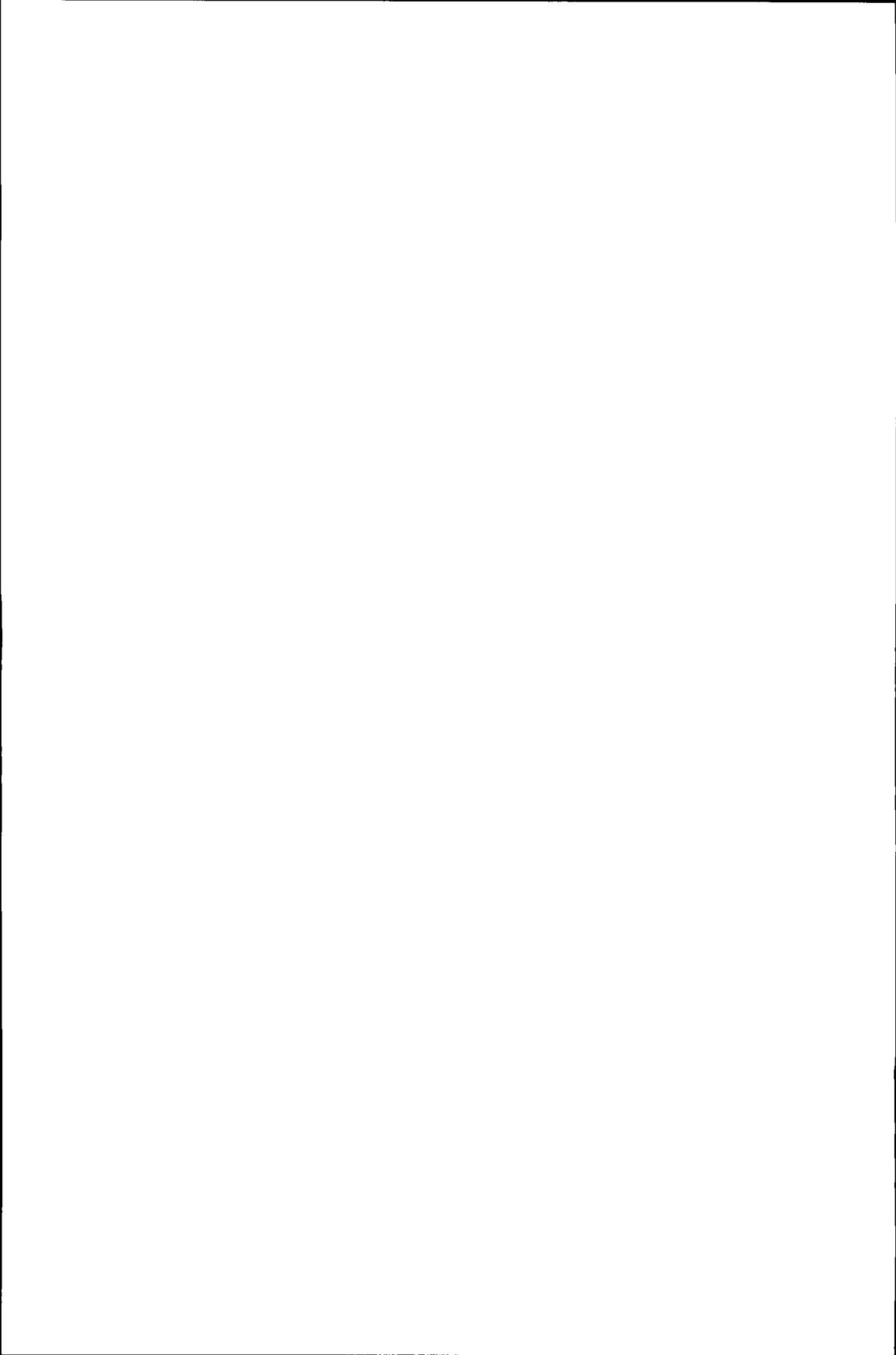
- Pour la longue distance, une très forte croissance des trafics terrestres de voyageurs, notamment sur les axes internationaux Est-Ouest.

Une bonne partie de cette expansion (liée au tourisme notamment) portera sur le trafic routier, mais le potentiel de développement du mode ferroviaire est également très important si celui-ci est en mesure d'offrir des services compétitifs au plan de la vitesse, du confort et des tarifs <sup>(1)</sup>.

*Le trafic aérien*, dans l'hypothèse d'un développement rapide des investissements occidentaux et des échanges Est-Ouest, augmentera à une cadence très vive sur les principaux aéroports internationaux d'Europe centrale et orientale : dès la sortie de la dépression, des rythmes de croissance de l'ordre de 10 à 15 % par an du trafic aérien international (susceptibles évidemment de se ralentir au bout de quelques années) n'auraient rien de surprenant. Les besoins de modernisation et d'extension des principales plates-formes aéroportuaires seraient alors très importants. Le trafic aérien domestique, quant à lui, va probablement se contracter, voire disparaître dans les pays d'Europe centrale où il reposait sur des tarifs sans rapport avec les coûts. En URSS en revanche, le potentiel de croissance du trafic aérien intérieur est considérable compte tenu des distances et de la population du pays.

(1) La seule tentative de prospective chiffrée, dans le domaine des voyageurs, ne concerne que l'Allemagne : Kessel, Rothengatter et al., rapport remis au ministère des Transports de RFA en mai 1990 ; repris par H. Seidenfus, Université de Munster, dans sa communication au séminaire CEMT des 6 et 7 décembre 1990.

**Besoins  
de modernisation  
et de  
développement :  
un essai  
d'inventaire**



Les pages qui suivent présentent une synthèse des nombreuses informations recueillies auprès de responsables et d'experts du secteur des transports, au cours de sept brèves missions effectuées entre septembre 1990 et février 1991 en URSS, Pologne, Hongrie, Tchécoslovaquie, Roumanie et Bulgarie <sup>(1)</sup>.

L'exposé passe en revue successivement les cinq grands sous-systèmes du transport (fer, route et transports routiers, urbains, aériens, maritimes et fluviaux) et synthétise les éléments de réponses à trois séries de questions :

- où en sont, aujourd'hui, les réformes et les restructurations des entreprises et des institutions du transport ? Quelles sont les orientations prises et les débats en cours à ce sujet ?
- quel est l'état actuel (quantitatif et qualitatif) des infrastructures, des parcs ou flottes de véhicules, des équipements fixes tels que systèmes d'information, etc. ?
- quels sont les besoins considérés comme prioritaires dans les domaines des infrastructures, des équipements et des matériels, ainsi que dans les domaines de l'organisation et de la gestion des entreprises de transport ?

(1) Voir en annexe du présent rapport :

- le chapitre « Transport » de l'ouvrage collectif *A study of the soviet economy*, publié en 1991 par le FMI, la Banque mondiale, l'OCDE, la BERD, élaboré en collaboration avec J.-P. BERNARD (SNCF) et C. HARRAL (Banque mondiale).
- les comptes rendus d'entretiens auprès de responsables et d'experts du secteur des transports en Pologne, Hongrie, Tchécoslovaquie, Roumanie et Bulgarie.

---

## **Les réseaux ferroviaires**

### **Réformes sur les rails**

En URSS, les chemins de fer constituent à eux seuls un énorme ministère (le MPS ou « ministère des voies de communication »), employant près de 2,4 millions de personnes, organisé en réseaux traditionnellement privés de toute autonomie, que ce soit en matière de politique commerciale, d'investissements et d'équipements ou de gestion du personnel.

Jusqu'à une date récente, tous les flux ferroviaires étaient planifiés centralement. Chaque réseau devait exécuter les ordres du Plan au moyen de ressources que celui-ci lui allouait ; les investissements, les achats et les livraisons de matériel étaient entièrement décidés et répartis au niveau de l'administration centrale ; les tarifs, uniformes à travers l'URSS, étaient gérés par le Comité d'État des prix. Traditionnellement, le MPS dégageait des excédents d'exploitation importants reversés au budget de l'État. Ceux-ci résultaient arithmétiquement d'un déficit des activités « voyageurs », lié à des tarifs inchangés depuis environ 1950, et d'excédents considérables des activités « marchandises » fondés sur d'énormes économies d'échelles, des coûts de production très bas et une réévaluation régulière des tarifs. Le budget de l'État finançait en retour les gros investissements sous forme de commandes passées à d'autres gigantesques ministères moscovites (MINTIAJMACH pour la construction de matériel roulant, MINTRANSTROI pour les grands projets d'infrastructures, etc.). Une partie des investissements était cependant – en quelque sorte – « autoproduite » par le MPS qui disposait, non seulement d'innombrables unités d'entretien des infrastructures et du matériel, mais aussi d'entreprises de fabrication de rails, d'équipements électriques et même d'usines de construction de wagons et autres matériels roulants.

Les réseaux ferroviaires des différents pays d'Europe centrale, d'une taille évidemment moins impressionnante, ont été organisés dans les années d'après-guerre, selon des modèles plus ou moins calqués sur celui du « grand frère » soviétique.

La vague des réformes déferle aujourd'hui partout, en plusieurs étapes successives, généralement organisées selon le même schéma :

Première phase : séparation de la compagnie des chemins de fer et de l'État. Une nouvelle loi ferroviaire est préparée, approuvée par le Gouver-

nement, et votée par le Parlement, définissant la structure et les statuts de la (ou des) entreprise (s) ferroviaire (s) et ses (leurs) rapports avec la puissance publique. Une nouvelle direction est nommée, chargée de mettre en œuvre la réorganisation.

Seconde phase : réorganisation d'ensemble par déconcentration, séparation des fonctions, décentralisation et éclatement en unités autonomes. Le conglomérat ministériel cède la place à un (ou des) établissement (s) public (s) indépendant (s) doté (s) de filiales chargées de la gestion des activités périphériques.

Troisième phase : élaboration (et réalisation après approbation par l'autorité de tutelle) d'un projet de réorganisation interne de chaque unité autonome. Un certain nombre d'unités, en particulier celles gérant les activités périphériques, peuvent devenir des sociétés par actions, être privatisées ou transformées en sociétés mixtes après accord avec un partenaire extérieur apporteur de capitaux, de technologies ou de savoir-faire. Certaines activités peuvent disparaître, d'autres être créées.

Ce processus se trouve aujourd'hui dans un état plus ou moins avancé selon les pays <sup>(1)</sup>.

En Hongrie, la première étape s'est amorcée très tôt, dès 1983, mais s'est arrêtée à une séparation entre l'État et les chemins de fer (MAV) destinée avant tout à réduire, et même annuler, les subventions d'État. La réforme de la gestion n'ayant pas suivi (tarifs et règles d'amortissement restant notamment imposés par l'État), cela a conduit à un sous-investissement catastrophique, à la dégradation des services et à une progression plus rapide des déficits. Une nouvelle loi ferroviaire est en préparation pour 1991. L'idée mise en avant à la fin de 1990 était celle d'une organisation « à la suédoise » où les infrastructures seraient gérées par l'État ou un établissement public financé par le Budget, tandis que les MAV seraient chargés uniquement des services de transport avec une autonomie de gestion à peu près totale, les activités périphériques (entretien, activités touristiques et hôtelières, etc.) étant filialisées et éventuellement privatisées.

En Pologne, l'évolution est plus avancée puisque la première phase a été franchie dès 1988. La réorganisation globale des chemins de fer (PKP) est aujourd'hui en cours : décentralisation et modernisation de la gestion avec développement des fonctions commerciales à tous les niveaux, extériorisation des activités périphériques dont les responsables préparent, ou sont en passe de conclure, des accords de « joint-venture » avec des partenaires étrangers (ateliers de grosse réparation et construction de matériel roulant, de construction électrique et électronique...).

En Tchécoslovaquie, la séparation entre les chemins de fer (CSD) et le ministère a été effectuée en 1989, mais les CSD (qu'il avait été question de couper en deux entreprises, l'une dépendant de la République tchèque et l'autre de la République slovaque) restent, jusqu'à nouvel ordre, un ensemble unique, géré de façon autonome et conservant un lien direct avec le budget fédéral. Les questions de la séparation éventuelle entre gestion des infrastruc-

(1) Voir les annexes par pays pour plus de détails.

tures et du transport, de la filialisation et de la privatisation des activités périphériques doivent être étudiées en 1991.

En Roumanie, la séparation entre le ministère et les chemins de fer (CFR) est effective depuis septembre 1990 et un projet de loi ferroviaire était pratiquement prêt fin janvier 1991, fortement inspiré semble-t-il du modèle SNCF. Une nouvelle direction était sur le point d'être mise en place pour commencer la réorganisation.

En Bulgarie, la première phase de la réforme était seulement en discussion au début de 1991. Les chemins de fer (BDZ) étaient encore un ensemble unique sous la responsabilité directe du ministre des Transports. Les responsables gouvernementaux semblaient alors soutenir un projet ultra-libéral (annulation de toute forme de subventionnement par l'État, privatisation rapide de toutes les activités périphériques...) tandis que la direction des BDZ demandait la définition d'un statut d'entreprise publique autonome subventionnée par l'État (charges d'infrastructures, contraintes de service public...) suivant un modèle français, germanique ou scandinave.

En URSS enfin, il ne semblait encore être question, fin 1990, ni d'un changement de statut, ni d'éclatement du MPS, la seule évolution en cours était le désengagement du budget de l'État vis-à-vis des investissements ferroviaires commencé depuis 1987. Le MPS aura théoriquement, à l'avenir, la charge d'autofinancer ses investissements à travers de très fortes hausses des tarifs (y compris voyageurs) devant intervenir début 1991. Il semble, cependant, que des forces centrifuges aient commencé à se manifester au sein du MPS : les responsables d'un grand réseau d'une République européenne de l'URSS, rencontrés en octobre 1990, faisaient état de projets d'initiatives (encouragées par le gouvernement de cette République) visant à accroître l'autonomie du réseau dans plusieurs domaines, en particulier dans le domaine des investissements et du renouvellement du matériel, y compris, si nécessaire, par le développement d'une industrie locale de production de matériels ferroviaires qui permettrait de réduire la dépendance vis-à-vis des livraisons, naguère décidées à Moscou et devenues de plus en plus insuffisantes.

## **Infrastructures et matériels, une situation souvent critique**

Au cours des années quatre-vingts, et, dans certain cas, depuis la fin des années soixante-dix, les difficultés économiques et la dégradation de l'équilibre financier des activités ferroviaires se sont traduites par une augmentation permanente (devenue explosive dans les trois dernières années) des besoins de subventions d'exploitation et par une baisse concomitante (devenue vertigineuse dans la dernière période) des dotations d'investissement. Les conséquences de cette longue période de sous-investissement sont partout visibles dans l'état des infrastructures, des parcs de matériels roulants et des divers équipements fixes.

Les *infrastructures* sont souvent en très mauvais état. De nombreuses lignes à fort trafic ont souffert d'une surcharge permanente et d'un entretien très insuffisant : les chemins de fer hongrois signalent, par exemple, que depuis 1980, les dépenses d'entretien n'ont pas dépassé 30 % de ce qui

aurait été nécessaire et les dépenses de reconstruction, 60 ou 70 % des besoins les plus urgents. En conséquence, la vitesse de circulation est très réduite sur certains tronçons, ce qui entraîne des goulots d'étranglement provoquant une désorganisation en chaîne du trafic aux moments de pointe. Des centaines de gares en Europe centrale, des milliers en URSS, n'ont jamais été modernisées depuis les années cinquante ou soixante (voire antérieurement) et beaucoup sont dans un état de dégradation avancée.

Les *parcs de matériels roulants* sont vieillis, technologiquement dépassés, souvent très mal entretenus et quantitativement insuffisants. La rupture du système d'échanges du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) pose des problèmes énormes de renouvellement des parcs de locomotives, voitures et wagons et d'approvisionnement en pièces détachées : problèmes particulièrement lourds en URSS où une grande partie des matériels ferroviaires était importée de l'ex-RDA, Tchécoslovaquie et Roumanie notamment. L'entretien des matériels est rendu difficile par leur conception dépassée et par l'équipement souvent vétuste et insuffisant des ateliers d'entretien. On pourrait ici dérouler la litanie (dont on trouvera quelques développements dans les annexes de ce rapport) du nombre surprenant des locomotives, voitures et wagons ayant dépassé leur durée de vie théorique, des proportions non moins impressionnantes du parc immobilisé par manque de pièces détachées ou en raison d'autres problèmes (dont les problèmes sociaux) dans les ateliers d'entretien, des divers types de matériels en quantités notoirement insuffisantes (locomotives de traction et de manœuvre, wagons spécialisés, voitures à passagers, rames de banlieue...).

Les *systèmes d'information, de communication et de signalisation* sont souvent vétustes, sources de sécurité insuffisante. Dans plusieurs pays, sont encore en service des systèmes de signalisation et des réseaux téléphoniques internes datant d'avant la seconde guerre mondiale. Les systèmes informatisés de gestion et de suivi des trafics de marchandises, d'information et de réservation pour les passagers, sont soit inexistants, soit embryonnaires et de conception dépassée.

Tous ces problèmes ne se manifestent pas indépendamment les uns des autres, mais au contraire, interagissent en entraînant des perturbations, parfois très graves, ainsi que de fréquents incidents et parfois des accidents dramatiques. En URSS, les perturbations prennent régulièrement des proportions à la taille du pays et de son réseau ferroviaire, pouvant aller jusqu'à un quasi-blocage du trafic dont les conséquences sont aggravées par l'absence de moyens de transport alternatifs : centaines de wagons en attente de déchargement aux abords des villes, embouteillages ferroviaires et pénuries de wagons vides paralysant l'activité des terminaux portuaires...

## **Des besoins de modernisation multiformes**

*Les besoins d'investissement en infrastructures et matériels, pour une remise en état et une modernisation progressive des réseaux, sont énormes.* Des éléments d'évaluation financière existent déjà. Ainsi, en Hongrie où les MAV estiment à l'équivalent de plus de 1 milliard de francs par an, les dépenses nécessaires au simple renouvellement de leur capital, et près de

2,5 milliards de francs par an celles qui permettraient d'atteindre à partir de l'an 2000, une situation comparable à celle des réseaux occidentaux – des chiffres évidemment élevés pour un pays d'une dizaine de millions d'habitants seulement.

Les chemins de fer tchécoslovaques ont prévu, pour 1991 et 1992, des investissements de l'ordre de 1,5 milliard de francs par an (financés par subvention et crédit bancaire), mais estiment qu'il faudrait les doubler par rapport à ce niveau pour commencer à rattraper les retards accumulés au cours des années passées.

Pour les chemins de fer soviétiques, les besoins les plus urgents représentent certainement l'équivalent de dizaines de milliards de francs à investir chaque année, et probablement de la centaine de milliards de francs, ou davantage, pour atteindre une bonne cadence de modernisation.

Les priorités affichées par les responsables sont généralement les suivantes :

- Pour les *infrastructures*, la remise en état des principales lignes, la modernisation technique, leur mise aux normes européennes de charge à l'essieu, de sécurité, et de vitesse (90 km/h pour les marchandises, 160 km/h pour les voyageurs) font partie des premières priorités. Dans quelques pays, doivent aussi être achevés des programmes de doublement des voies et d'électrification sur les itinéraires les plus chargés (dans les réseaux d'Europe centrale, deux ou trois axes ferroviaires majeurs concentrent fréquemment 70 ou 80 % du trafic global). La modernisation des principales plates-formes de marchandises est également considérée comme prioritaire, notamment dans la perspective du développement des techniques modernes de *transport combiné*. Celui-ci constitue un impératif pour les pays d'Europe centrale dans lesquels les trafics internationaux et de transit vont devenir intenses sur les axes Nord-Sud et Est-Ouest, aussi bien que pour l'URSS, où les grandes distances et les conditions géo-climatiques font des transports intégrés rail-route, le mode le mieux adapté techniquement et économiquement. Dans la même perspective, la modernisation des plates-formes de transbordement ferroviaire à la frontière soviétique où les voies changent d'écartement est indispensable à l'augmentation des flux d'échanges Est-Ouest (Brest à la frontière polonaise, Chop à la frontière tchèque, un ou deux plus petits centres à la frontière roumaine...).

- Pour les *matériels roulants*, les solutions sont d'abord industrielles, puisque la première priorité est la modernisation des activités de fabrication de matériel ferroviaire. Il existe, en Europe centrale, dans les Balkans et en URSS, de nombreuses unités de production de locomotives, de wagons et de voitures de voyageurs.

Dans leur quasi-totalité, elles doivent être, soit restructurées et rééquipées de fond en comble avec des actions massives de transfert de technologie et de requalification des personnels, soit abandonnées pour être remplacées par des unités neuves de plus petite taille, plus spécialisées et mieux situées géographiquement. En ce qui concerne le rééquipement des réseaux, les besoins s'orienteront parfois dans des directions différentes pour les voitures de voyageurs et les wagons. Pour les matériels « voyageurs », les besoins de voitures de conception moderne, à faibles coûts d'exploitation et

d'entretien, seront massifs, aussi bien pour la moyenne et la grande distance (vitesses de 200 km/h) que pour la banlieue. Pour les wagons, la chute des trafics traditionnels va probablement rendre pléthoriques les parcs de wagons non spécialisés. En revanche, les besoins d'équipement en wagons spécialisés (conteneurs, frigorifiques, etc.) sont susceptibles de devenir massifs.

- Pour les *équipements fixes* d'information, de communication, de signalisation et de gestion des trafics, partout sont à installer des systèmes informatisés sans lesquels un réseau de transport moderne ne peut fonctionner et se développer correctement. L'amélioration de la sécurité exige la mise en place de systèmes de signalisation aux standards européens et de réseaux modernes de communication interne. Le développement de services de transport combiné efficaces exige des systèmes à la fois intégrés et décentralisés de gestion et de suivi des ordres et de la circulation des marchandises, accessibles non seulement aux opérateurs ferroviaires, mais aussi aux transporteurs routiers et aux chargeurs. La réduction des délais d'attente des voyageurs, qui atteignent parfois des durées invraisemblables (en particulier, en URSS où, de toutes façons, plus de 20 % de la demande exprimée ne peut être satisfaite), exige de même des réseaux télématiques intégrés pour l'information, la réservation et la vente des billets, etc.

Les besoins des réseaux ferroviaires ne se limitent pas à la remise à niveau technique, quantitative et qualitative des infrastructures et des matériels. Il est nécessaire de souligner que les composantes premières de la modernisation sont *l'amélioration de l'organisation et de la gestion* des entreprises du secteur, ainsi que de la formation de leurs personnels.

La mise en place de *formes nouvelles d'organisation* est nécessaire pour mobiliser des compétences et des capacités d'initiative et d'innovation extrêmement nombreuses, mais stérilisées dans le passé par les pesanteurs bureaucratiques de l'organisation traditionnelle. La direction généralement prise est la bonne, à savoir la séparation des fonctions, l'éclatement en unités autonomes, le développement des fonctions gestionnaires et commerciales jusqu'ici atrophiées, l'externalisation ou la filialisation des activités périphériques du transport ferroviaire, menant, dans un certain nombre de cas, à leur privatisation partielle ou totale.

Les responsabilités et compétences respectives de l'État, des entreprises gestionnaires d'infrastructures et de transports ferroviaires, et de leurs filiales ou entreprises périphériques, doivent être clairement définies.

Les sociétés ou groupes ferroviaires doivent appliquer de *nouvelles méthodes de comptabilité et de gestion*. Les méthodes de la planification centralisée restées très primitives (pas de comptabilité analytique, peu ou pas de comptabilité d'amortissements, peu ou pas de gestion de trésorerie, ni d'opérations financières...), doivent faire place à des méthodes modernes, avec la mise en place d'outils comptables et gestionnaires indispensables à des décisions rationnelles. Les entreprises ferroviaires doivent devenir libres d'ajuster leurs tarifs à leurs coûts d'exploitation, compte tenu des subventions reçues. Des comptes précis de capital et d'amortissements doivent être élaborés pour clarifier et contractualiser les financements publics, dont la réduction trop brutale condamnerait le transport ferroviaire à un déclin rapide – comme l'exemple hongrois l'a déjà montré.

Les personnels des compagnies ferroviaires et des entreprises périphériques doivent être l'objet d'efforts intenses de *formation* pour pouvoir s'adapter aux nouvelles formes d'organisation, aux nouvelles techniques et aux nouvelles méthodes de gestion. Des services de formation interne et externe doivent donc être développés systématiquement, ainsi que des activités de reconversion pour les catégories de personnels qui ne pourront trouver leur place dans les nouvelles structures.

Pour la réorganisation et l'apprentissage de nouvelles méthodes de gestion, de même que pour le développement de la formation, les entreprises ferroviaires ont des besoins intenses d'*expertise*, de *conseil et d'assistance technique* qu'elles formulent d'ailleurs explicitement. Ces besoins peuvent être satisfaits de multiples façons : relations bilatérales suivies avec les grandes compagnies ferroviaires occidentales ; interventions d'entreprises d'ingénierie publiques ou privées et de sociétés de conseils spécialisées ; expertise par des organisations internationales, du genre de celle que la Banque mondiale a déjà commencée à proposer aux compagnies ferroviaires de ses nouveaux pays membres de l'Est, et que des organisations européennes (CEE, CEE-ONU, CEMT, BEI, BERD...) pourront également offrir, conjointement ou séparément.

---

## **Routes et transport routier**

### **Réformes sur la route**

Dans le système soviétique comme dans les administrations des autres pays de l'Est, mises en place au début des années cinquante, les routes et le transport routier ont eu, dès l'origine, un statut qui les plaçait en situation subordonnée par rapport aux chemins de fer. Alors que ces derniers, se confondant pratiquement avec le ministère des Transports, étaient sous l'autorité directe d'un ministre placé au plus haut niveau, les activités de construction et d'entretien des routes d'une part, de transport routier d'autre part, n'étaient administrées qu'au niveau régional et local, avec de faibles moyens d'intervention au niveau du pouvoir central et du processus de planification.

En URSS, les routes nationales (8 % seulement du réseau) et les routes agricoles « publiques » (les Kolkhozes étant en charge de leur réseau interne) étaient seules administrées au niveau de l'Union, avec une complexe répartition des responsabilités entre le Gosplan, le ministère des Finances, le ministère de l'Intérieur, le Mintranstroï chargé de la construction... Tout le reste dépendait des ministères des Routes de chaque République, en charge, à la fois, de la construction, de l'entretien et du financement – les entreprises de construction de routes et de ponts étant, par exemple, des départements ministériels. Le transport routier « public » était, de même, administré par un ministère du Transport routier de chaque République, subdivisé en départements régionaux constituant chacun un énorme conglomérat d'unités plus ou moins spécialisées, gérant pêle-mêle les transports par camion, les centres de groupage-dégroupage et de manutention, les garages, les lignes locales et interurbaines de bus ou de car, les gares de passagers, etc. Il existe aussi un vaste secteur « non public » de transport pour compte propre des entreprises de tous les secteurs qui disposent de leurs parcs de camions et de leurs garages (assurant près du triple des tonnes x kilomètres du secteur « public »), ainsi que de leurs propres cars pour le transport de leurs salariés. Les tarifs du transport public étaient administrés par le Comité central des prix (Goskomtsen) au niveau fédéral : les tarifs voyageurs étaient restés inchangés depuis 1948 à côté de tarifs « marchandises » régulièrement réévalués, en sorte que le financement du système reposait sur le subventionnement des activités « voyageurs » par les « marchandises ».

L'exemple de la *Tchécoslovaquie* est assez représentatif des structures d'organisation du secteur routier en Europe centrale. Le ministère fédéral des Transports ne semble avoir que des compétences limitées, restreintes à la réglementation générale, aux relations internationales, à la sécurité... Les routes et le transport routier étaient administrés conjointement, au niveau de chacune des deux Républiques, tchèque et slovaque, par un département du ministère de l'Intérieur. Celui-ci gérait à la fois les services d'entretien et de réparation des routes, les entreprises de construction et le conglomérat (CSAD) de transport routier construit sur le modèle soviétique, subdivisé en huit sous-ensembles régionaux pour la République tchèque et trois pour la République slovaque, chacun faisant fonctionner à la fois un dense réseau de services de bus, de nombreuses unités de transport par camion et toutes les activités annexes. Comme en URSS, le transport routier de marchandises « pour compte propre » est trois à quatre fois plus développé que le transport public si l'on compte en tonnes/kilomètres ; mais il faut remarquer que les tonnages transportés par les entreprises pour leur propre compte contiennent une fraction élevée de chargements lourds à faible valeur par tonne (produits agricoles bruts, matériaux de construction, etc.) alors que les transports « publics » sont plus tournés vers les frets de produits industriels nécessitant des services de transport plus élaborés.

Dans le cas de la Tchécoslovaquie, existent, à côté de la direction des routes du ministère fédéral des Transports (à Prague) et des départements routiers des ministères de l'Intérieur tchèque et slovaque (basés à Prague et Bratislava), deux directions des routes séparées pour la Bohême-Moravie (à Prague) et la Slovaquie (à Bratislava), ayant autorité sur les autoroutes et les routes d'intérêt national, dont le partage de compétences avec les deux ministères de l'Intérieur ne semble pas très clair.

*Dans tous les pays, y compris en URSS, sont aujourd'hui amorcés des processus très complexes de réformes* qui semblent se dérouler dans une plus ou moins grande confusion, tendant vers la mise en place de systèmes institutionnels plus proches de ceux de l'Europe de l'Ouest. Les maîtres mots, comme dans d'autres secteurs, sont la désétatisation, la décentralisation, la démonopolisation ou la libéralisation, et la privatisation.

En URSS, une loi de 1988 a transféré aux Républiques et aux municipalités les compétences gestionnaires sur les routes nationales et agricoles précédemment administrées au niveau central. Mais, des conflits étaient manifestes entre le gouvernement fédéral et ceux des Républiques à la fin de 1990, sur des questions telles que la propriété des routes d'intérêt fédéral et des (futurs) autoroutes, les taxes aux frontières jusque-là prélevées par les autorités de l'Union, mais dont les Républiques ayant des frontières à l'Ouest revendiquent la perception), ou encore les tarifs routiers qui étaient restés administrés centralement. Au niveau des Républiques, toujours à la fin de 1990, semblait s'amorcer (du moins en Russie et en Ukraine) un processus de dissolution des conglomérats ministériels et d'éclatement de ceux-ci en entreprises indépendantes (spécialisées dans le génie civil, l'entretien, le transport de marchandises, l'autocarisme, etc.) susceptibles de prendre des initiatives et de chercher des partenaires pour une privatisation éventuelle. Les tarifs restaient, cependant, encore sous la tutelle du Comité fédéral des prix (Goskomtsen), ce qui bloquait, évidemment, la nécessaire séparation des activités de

transport de marchandises et de personnes. Le secteur privé ou « coopératif » du camionnage semblait encore tout à fait marginal, en raison notamment, des obstacles administratifs à l'acquisition privée d'un camion. Le transport routier international était théoriquement démonopolisé, mais les entreprises de camionnage souhaitant commencer une telle activité se disaient dans l'impossibilité de trouver les financements nécessaires à l'achat de camions aux normes occidentales.

En *Europe centrale*, un processus de décentralisation de l'autorité sur la construction et l'entretien des routes est manifestement engagé ou déjà réalisé, comme en *Hongrie*, en direction de systèmes à deux ou trois niveaux proches du nôtre. En *Hongrie*, les entreprises de construction de routes et de ponts sont séparées des ministères, et leur privatisation est bien avancée puisque fin 1990, la moitié des grandes entreprises de travaux publics avaient déjà constitué des joint-ventures avec des partenaires occidentaux (allemands ou autrichiens pour la plupart). Le même processus est prévu en *Pologne* pour 1991 et en *Tchécoslovaquie* également, bien que la situation y soit plus confuse. En *Bulgarie*, existent quatre grosses entreprises de routes et de ponts bientôt privatisables et le projet de la direction des routes est de ne conserver que les travaux d'entretien courant au niveau de ses vingt-sept directions régionales, en constituant en entreprises indépendantes privatisables, les activités de construction et reconstruction, dont elles avaient précédemment la charge.

L'évolution des structures est nettement plus rapide dans le secteur du *transport routier*, où l'activité privée se développe très vite (et où les tarifs se libéralisent partout, en tous cas pour les marchandises). En *Hongrie*, le camionnage privé a été légalisé en 1988 et il y a maintenant plus d'un millier de petites entreprises, travaillant d'ailleurs dans des conditions qui semblent nécessiter un encadrement plus rigoureux. En *Pologne*, un tiers des camions appartient à présent au secteur privé. En *Tchécoslovaquie* où la légalisation est très récente (mai 1990), le transporteur routier de marchandises (TRM) privé possédait déjà, à la fin de l'année 1990, 16 000 camions à côté des 25 000 de l'ex-monopole d'État (CSAD). En Roumanie et en Bulgarie, le camionnage privé est encore à l'état embryonnaire.

Dans le contexte de concurrence très vive créée par les petites entreprises privées, les *conglomérats publics géants sont amenés à se restructurer en petites unités* et à se privatiser en partie à leur tour, avec la bénédiction de leur autorité de tutelle. Les choses sont, toutefois, souvent rendues difficiles par le mélange, au sein des anciennes « Unions », des autorités de transport de fret – qui dégagent des bénéfices – et de transport de voyageurs – lourdement déficitaires en raison de tarifs, depuis longtemps, sans rapport avec les coûts. La séparation entre les conglomérats et leur ministère d'origine est aujourd'hui à peu près partout effective, ou au minimum, décidée sur le papier. Là où leur éclatement en petites unités séparera nettement les activités « voyageurs » et « marchandises » (en Pologne par exemple), le passage à un statut privé des entreprises qui le souhaitent s'effectuera facilement. Dans la période actuelle, de vives résistances à cette séparation semblent cependant se manifester, comme en Hongrie où peu de décisions ont encore été prises concernant les entreprises du groupe Volan, ou en Tchécoslovaquie où les personnels de CSAD s'opposent à la coupure des deux activités. La privatisa-

tion n'est alors en vue que dans le cas d'unités spécialisées dans un type d'activité équilibrant ses comptes (exemples des neuf entreprises issues de l'éclatement de Volan-Balaton en Hongrie, de CSAD – Prague en Tchécoslovaquie...). Ailleurs, il semble qu'elle se fasse parfois de façon rampante par création de filiales de droit privé, ou encore par des chauffeurs qui partent, créent leur entreprise en rachetant un ou plusieurs camions à leur « Union » d'origine.

### **Réseaux routiers vieilliss, parcs de véhicules inadaptés, équilibres financiers problématiques**

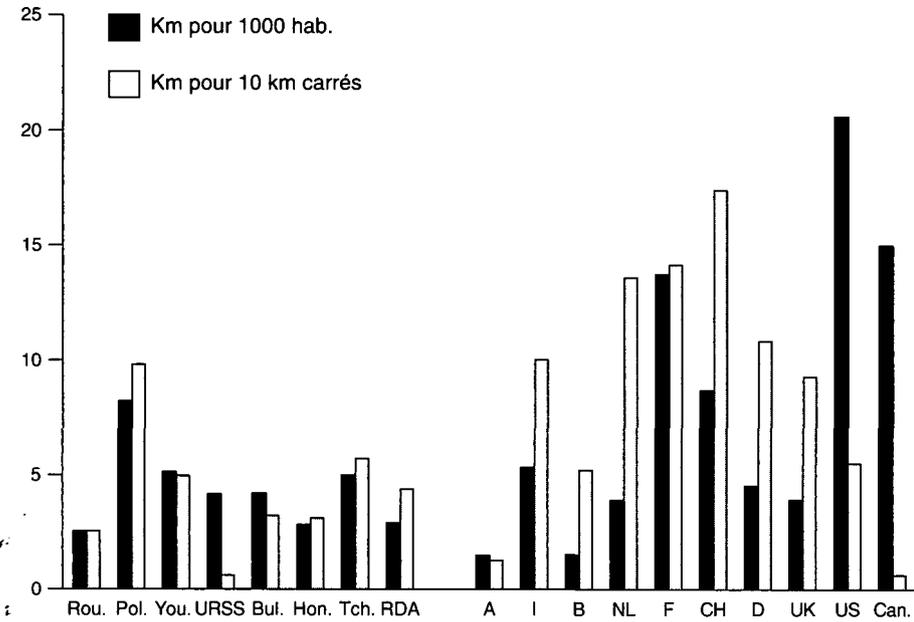
En ce qui concerne la situation actuelle des réseaux routiers, les choses sont très différentes – comme dans tous les domaines – en URSS et en Europe centrale.

L'URSS se caractérise par une densité routière extrêmement faible (seule la densité en kilomètre par habitant est significative, compte tenu de la géographie du pays). Seules, les très grandes villes sont reliées entre elles par des nationales à peu près entretenues et il n'y a pratiquement pas d'autoroutes. Le réseau secondaire est à ce point déficient, que des écrivains ont pu qualifier encore récemment la Russie ou l'Ukraine de « pays sans routes ». Les routes de campagne sont rarement macadamisées, ce qui nuit gravement à l'agriculture, car la fonte des neiges et les saisons pluvieuses les rendent difficilement praticables. C'est ce qui s'est produit, par exemple, au cours de l'été 1990, où un quart des récoltes environ aurait été perdu, mais, en tout état de cause, l'état des routes agricoles n'est évidemment pas le seul facteur d'explication.

Dans les pays d'Europe centrale et dans les Balkans, comme le montre le graphique 9 page suivante, la densité routière mesurée par de simples indicateurs quantitatifs n'est pas très différente de celle des pays occidentaux, compte tenu de la surface, de la densité de population et du relief des différents pays. Il en va tout autrement des autoroutes. Le second graphique, page suivante, met en évidence des kilométrages d'autoroutes par habitant ou par kilomètres carrés, extrêmement faibles comparés aux niveaux atteints en Europe de l'Ouest et aux États-Unis. L'ex-RDA fait exception, avec une densité d'autoroutes plus faible que celle de l'ex-RFA, mais comparable à celle de l'Italie et supérieure à celle de la France, du fait qu'elle a hérité, après la guerre, d'une partie du premier réseau construit en Europe par l'Allemagne du Troisième Reich. Il faut souligner que les indicateurs de kilométrage ne rendent évidemment pas compte de la capacité et de la qualité des réseaux routiers. On pourrait dérouler ici une autre litanie, dont on trouvera les développements dans les annexes de ce rapport, celle des routes secondaires sans revêtement dur (60 % du réseau local en Pologne), des routes qui ont dépassé leur durée de vie normale sans réfection (70 % des nationales et 60 % des routes locales en Roumanie), des routes nationales étroites, aux accotements et aux carrefours dangereux, des centaines de contournements urbains nécessaires, dont l'absence menace déjà les villes d'engorgement (160 en Hongrie, dont 10 prioritaires doivent être construits dans les années quatre-vingt-dix), des milliers de ponts qu'il faudrait reconstruire et élargir...

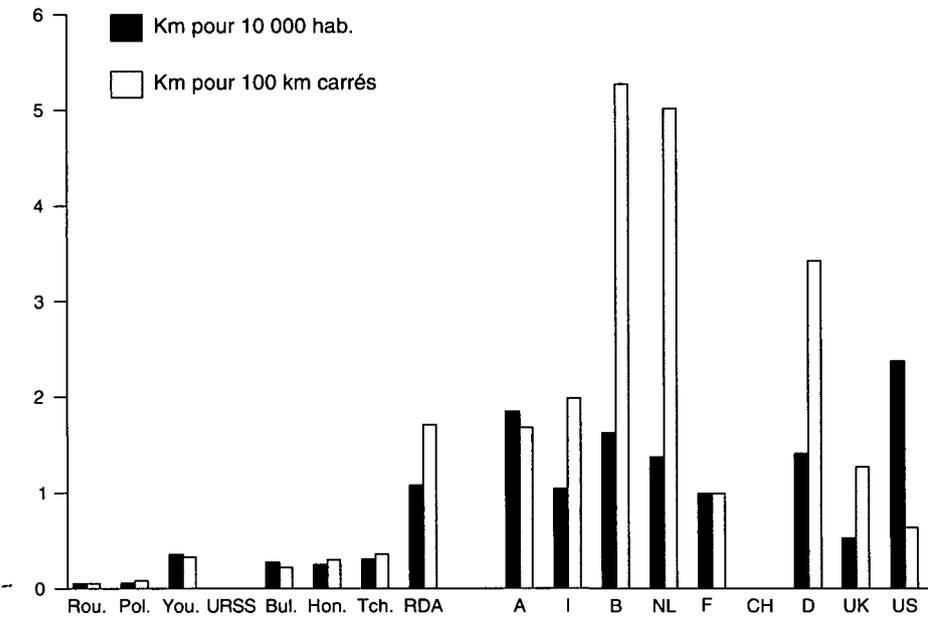
Graphique 9

**Densités de routes**



Graphique 10

**Densités d'autoroutes**



Source : CEE - ONU

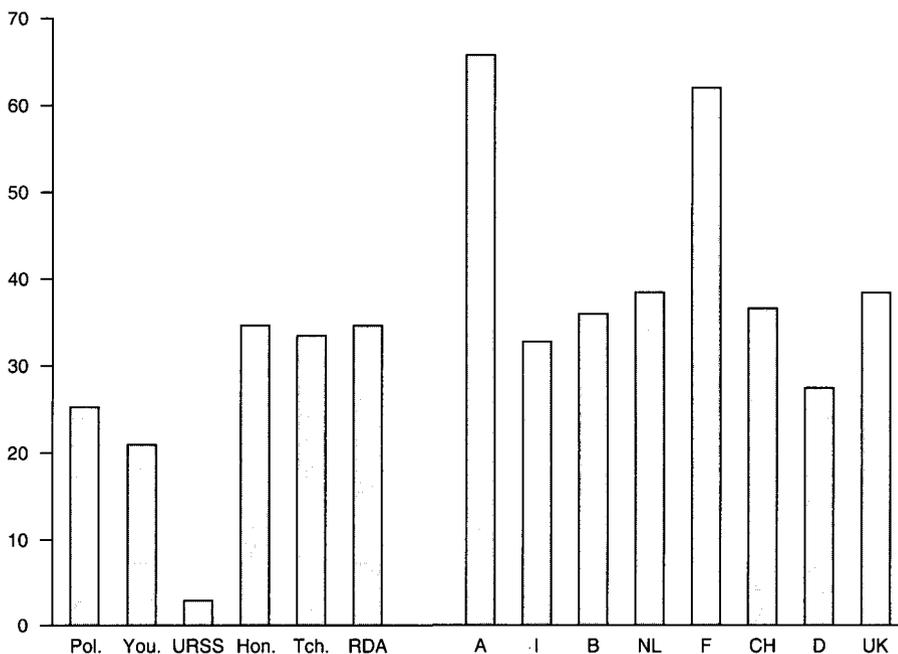
La longue période de sous-investissement routier en Europe de l'Est, qui s'est aggravée au cours des années quatre-vingts, a profondément marqué aussi les entreprises de construction et les unités d'entretien des routes, qui n'ont pu renouveler leurs équipements et ont utilisé, le plus souvent, des machines de conception ancienne et des techniques dépassées.

Les *parcs de véhicules* du transport routier sont très insuffisants, dans tous les pays de l'Est, quantitativement et encore bien plus qualitativement. Dans ce domaine, le retard de l'URSS par rapport aux pays d'Europe centrale est dramatique.

En URSS, comme le montre le graphique ci-après, le nombre de camions rapporté à la population est extrêmement bas : 1/10<sup>e</sup> environ des ordres de grandeur observés dans les pays d'Europe de l'Ouest, et moins de 1/20<sup>e</sup> de ceux des États-Unis ou du Canada. Il est évident que l'utilisation intensive du transport ferroviaire ne peut compenser la *pénurie de camions*, encore aggravée par l'immobilisation de nombreux véhicules, consécutive aux problèmes d'entretien et au manque de pièces de rechange. L'insuffisance quantitative touche tout particulièrement les petits camions et camionnettes de moins de deux tonnes de charge utile, que les planificateurs soviétiques n'ont jamais jugé utile de fabriquer en grandes quantités. La structure du parc est ainsi gravement inadaptée, puisque les petits véhicules de moins de deux tonnes qui sont à présent en augmentation constante (de l'ordre des trois quarts du parc de camions) dans les pays occidentaux, ne représentaient, en

Graphique 11

**Nombre de camions, remorques et semi-remorques pour 1 000 habitants**

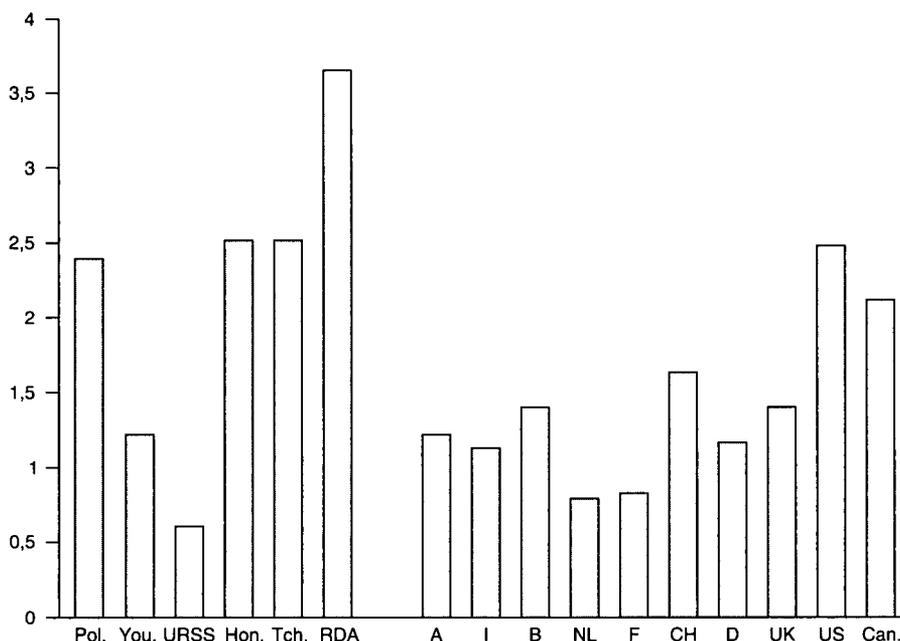


1988, que 11 % du parc en URSS. L'absence des petits véhicules est un frein considérable au développement des activités commerciales et une cause majeure des problèmes de distribution. La pénurie est aussi très grave, également pour les gros camions et les camions spécialisés, frigorifiques et porte-conteneurs notamment.

Pour les *autobus*, *autocars* et *trolleybus*, le graphique ci-dessous montre que le nombre de véhicules rapporté à la population est deux à trois fois plus faible en URSS que dans les pays d'Europe de l'Ouest, et quatre fois plus faible qu'aux États-Unis et au Canada. Ceci signifie que la mobilité des personnes en URSS est doublement entravée, d'une part, par la rareté de l'automobile, de l'autre par l'insuffisance des moyens de transport collectifs partout criante dans les campagnes et dans les villes, surtout à leur périphérie.

Graphique 12

**Nombre de bus et trolleybus pour 1 000 habitants**



Aux problèmes de la quantité, s'ajoutent ceux de la qualité. Les bus et les camions de fabrication soviétique et est-européenne, malgré quelques progrès récents, sont de conception ancienne, coûteux en entretien, gros consommateurs de carburant et extrêmement polluants (les conditions d'entretien des moteurs et la qualité de l'essence n'améliorent pas les choses). Le parc de camions soviétique n'est « diésélisé » qu'à moins de 40 % et le parc de bus probablement guère plus. Le confort des autobus est le plus souvent très rudimentaire. La situation ne semble pas beaucoup plus favorable en Yougoslavie, Roumanie et Bulgarie, qu'elle ne l'est dans la plupart des Républiques de l'URSS. En revanche, elle est sensiblement meilleure en Pologne, Hongrie, Tchécoslovasquie et dans l'ex-RDA, du moins quantitativement.

comme le montre le graphique 12. Le nombre de camions et remorques routières rapporté à la population est proche des niveaux de la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, et le nombre de bus et trolleybus se situe à des niveaux deux fois plus élevés, ce qui signifie que la densité des services de transport collectifs compense, au moins en partie, le sous-équipement en automobiles (qui est d'ailleurs moins marqué en Tchécoslovaquie, Hongrie et ex-RDA que dans les autres pays).

Les problèmes qualitatifs se posent, néanmoins, dans les mêmes termes qu'en URSS, avec peut-être un peu moins d'acuité (confort, consommation, pollution, difficultés d'entretien...).

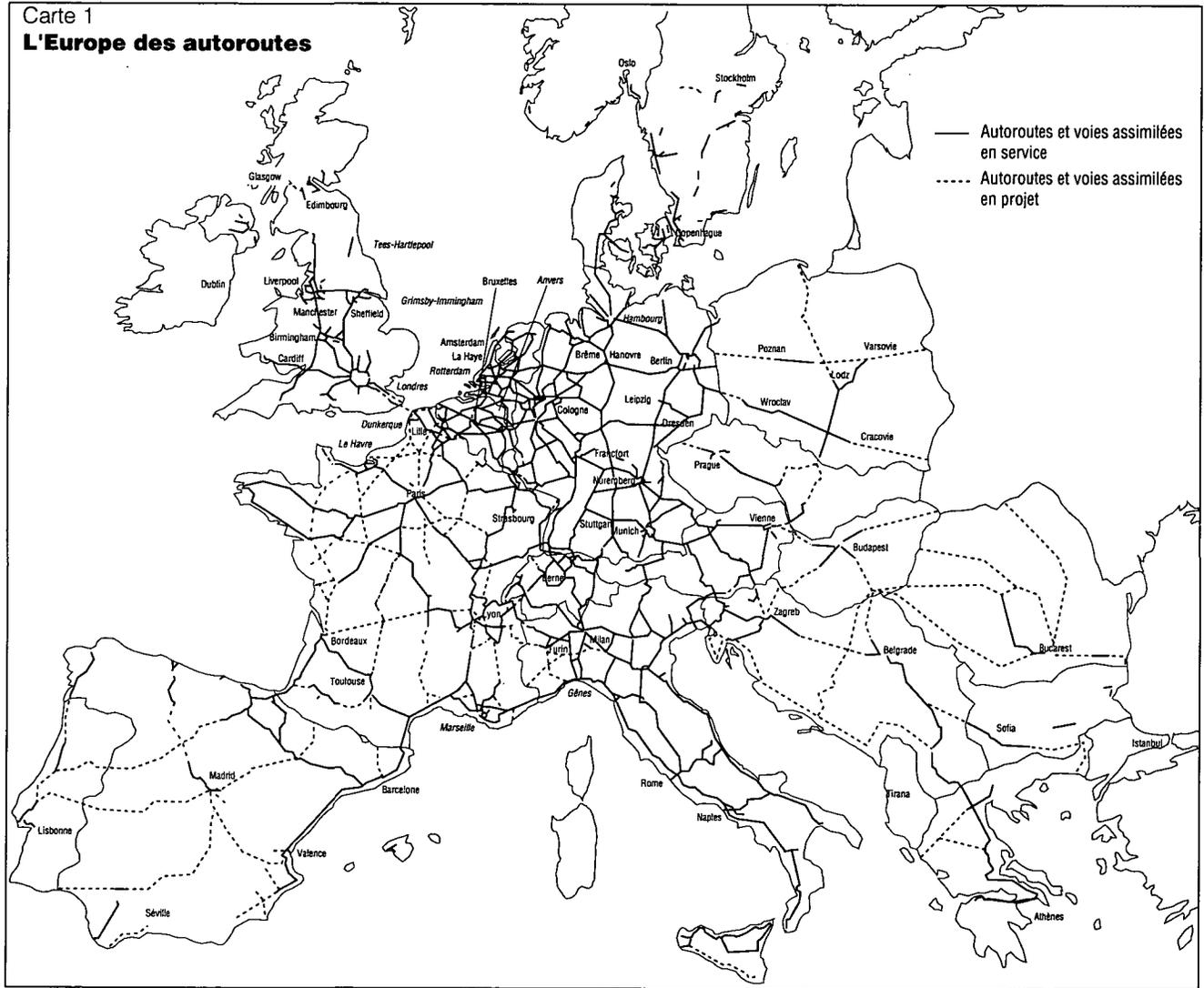
Il est enfin nécessaire de préciser que, dans le secteur du *transport routier international*, existent en Europe centrale quelques grandes entreprises (anciens monopoles d'État) qui se sont complètement équipées avec des camions de fabrication occidentale et semblent avoir atteint de très bons niveaux d'efficacité et de qualité de services : Hungarocamion en Hongrie, Somat en Bulgarie. L'une et l'autre amorcent, d'ailleurs, leur développement dans les activités du transport combiné route-mer et route-fleuve sur le Danube.

Le *financement* se heurte à de graves problèmes, qui sont à peu près partout les mêmes, dans le secteur du transport routier. Le système, comme on l'a vu, reposait sur le subventionnement croisé du transport de voyageurs par le transport de marchandises au sein des « Unions » de transport routier, et par un financement des investissements par le budget de l'État (partiel pour le TRM, total pour les transports de personnes).

Les entreprises de *transport de marchandises* qui prennent aujourd'hui leur autonomie, quelle que soit leur forme juridique (publique, privée ou mixte), n'auront pas de problèmes majeurs de financement, si elles sont correctement gérées. Elles se trouvent face à d'énormes besoins, leurs tarifs sont compétitifs par rapport à ceux du mode ferroviaire malgré les hausses de prix des carburants, elles pourront renouveler leur parc par autofinancement ou emprunt, et trouver des partenaires pour étendre leur activité.

Les problèmes de financement sont énormes, en revanche, pour les *transports de personnes*. Les lignes de cars internationales ou les transports liés au tourisme, qui ont des recettes en devises fortes et peuvent équilibrer leurs comptes ou dégager des bénéfices, sont des cas particuliers. À côté, la masse des services de bus interurbains et locaux, qui constitue l'essentiel du secteur, se trouve aujourd'hui dans une situation financière catastrophique, parce que les tarifs ont été bloqués pendant de longues années, voire des décennies, par l'État, tandis que les coûts augmentaient progressivement. Demander aux entreprises de transport routier de voyageurs d'équilibrer leurs comptes d'une année à l'autre et de se privatiser, comme le recommandent ici et là les libéraux les plus dogmatiques, conduirait à désorganiser gravement le seul moyen de transport accessible à la majorité de la population dans de nombreuses régions.

Carte 1  
**L'Europe des autoroutes**



## Réhabilitation et construction neuve : les besoins du secteur routier

Un premier ensemble d'urgences, énorme et l'un des plus évidents, est *l'amélioration des infrastructures routières*. Celle-ci exigera la mobilisation de moyens financiers à la taille des besoins. Pour éviter gaspillages et incohérences, la définition de stratégies à moyen et long terme sera indispensable au niveau de chaque pays et, si possible, à un niveau international. On reviendra sur cette question dans la troisième partie de ce rapport et l'on se limitera, ici, à énumérer quelques catégories de besoins à satisfaire qui figurent, déjà aujourd'hui, parmi les priorités affichées des différents gouvernements ou des stratégies esquissées par les organismes internationaux :

- *l'amélioration des routes locales* avec une priorité pour l'asphaltage des routes des régions agricoles, notamment en Pologne et en URSS, condition de base de l'amélioration de la productivité de l'agriculture et du désenclavement des campagnes ;

- la remise en état, le renforcement et l'augmentation de *capacité des réseaux de routes nationales* : réfections et réparations, élargissement voire doublement des sections à fort trafic, aménagement des carrefours dangereux, contournements urbains, etc. ;

- la *construction d'autoroutes* sur les axes internationaux à fort trafic. La CEE-ONU avait lancé, à la fin des années soixante-dix, un projet de réseau d'autoroutes Nord-Sud en Europe centrale, le projet TEM (Trans-European Motorway). La page ci-contre présente la structure de ce projet avec en vis-à-vis, une carte de l'existant et des projets nationaux, élaborée par les directions des routes française et hongroise, lors d'une réunion des directeurs des routes organisée à la fin de 1990 à Budapest. Ces projets exigent des financements importants qui peuvent être estimés, à partir d'évaluations au kilomètre avancées ici ou là : de l'ordre de 10 ou 15 MF par kilomètre dans les meilleures conditions, au moins le double en zone urbaine ou sur des terrains difficiles, jusqu'à dix fois plus dans les régions montagneuses, comme en Slovaquie et dans la plus grande partie de la Roumanie. Pratiquement tous les gouvernements préparent, certains ont même déjà voté, des lois sur les concessions nécessaires à la mobilisation de capitaux occidentaux sur des projets d'autoroutes à péage, qui doivent permettre d'accélérer le retour sur investissement.

Pour les activités de transport, les *besoins de modernisation et de développement des parcs de véhicules* sont gigantesques.

C'est bien sûr en URSS qu'ils sont quantitativement et qualitativement les plus massifs. C'est par millions d'unités que se chiffrent les besoins d'équipement des entreprises en petits camions et camionnettes, en gros camions, spécialisés ou non, et par centaines de milliers le nombre d'autobus supplémentaires nécessaires pour porter à un niveau à peu près satisfaisant les services routiers interurbains et la desserte locale des villages et des périphéries urbaines. La réponse à ces besoins est, bien entendu, industrielle. Elle passe, soit par la restructuration des énormes complexes de production de camions et de bus (BAZ, GAZ, LIAZ, ZIL, etc.), soit par la création d'unités de production spécialisées de plus petite taille et géographiquement dispersées, capables de produire des véhicules de conception moderne, diésélisés, satisfaisant les normes occidentales de consommation et de pollution. Pour les parcs existants, la question est posée de savoir si les véhicules récents peuvent être

utilisés à l'avenir avec des coûts d'exploitation raisonnables compte tenu de la nouvelle structure des prix (énergie notamment); par exemple en étant rééquipés de moteurs diesels de conception moderne, ou bien si un renouvellement total est immédiatement nécessaire.

En Europe centrale, les besoins sont de même nature, mais à une échelle plus réduite. Les industries nationales de production de camions, de camionnettes et d'autobus devront être restructurées, le plus souvent, par des joint-ventures constitués avec les constructeurs occidentaux prêts à apporter, à la fois, des capitaux, des technologies modernes et des actions de formation de grande ampleur. Par ailleurs, le développement de transports routiers efficaces nécessite la mise en place de *bases de données informatisées*, aujourd'hui à peu près inexistantes, accessibles à de multiples opérateurs (gestion des commandes, contrôle de la circulation des marchandises, réservation, informatisation sur les horaires...).

Enfin, les *besoins d'ordre institutionnel* (organisation, gestion, conseil, formation) sont extrêmement importants dans la période actuelle.

Pour la *construction, l'entretien et la gestion des routes*, il est important de définir clairement les responsabilités et rôles respectifs des instances publiques aux différents échelons (ministères fédéraux et des Républiques, directions des routes avec leurs subdivisions régionales et locales), les fonctions dévolues aux entreprises issues des anciens ministères (entretien, grosses réparations, construction neuve...) et leurs statuts.

Pour le *financement des investissements routiers*, doivent être mises en place des procédures budgétaires assurant des contributions équilibrées et suffisantes des différents niveaux territoriaux (budgets fédéraux, des Républiques, des collectivités locales...) et définies clairement les modalités de financement complémentaires souhaitables et possibles (emprunts, régimes de concessions...).

Dans le secteur du transport routier, les rôles respectifs de l'État, des autres collectivités publiques et des entreprises doivent également être clairement précisés, ainsi que les tutelles administratives de ces dernières. L'éclatement des anciens conglomerats doit s'accompagner d'une séparation complète entre les transports de marchandises et de voyageurs. Pour les *transports de marchandises, le développement de l'activité privée s'impose* de lui-même, mais il doit être encadré par des régulations tarifaires, sociales et de sécurité (contrôle technique des véhicules) suffisantes pour éviter un développement du TRM trop rapide et désordonné dont les conséquences, à moyen terme, seraient négatives. Pour les *transports de personnes, un subventionnement public partiel est indispensable*, sans doute sur une assez longue période, afin d'éviter la dégradation des services réguliers de bus qui entraînerait le déclin de régions entières. Les contributions publiques devront sans doute être partagées entre les différents niveaux d'administration territoriale, et pourront prendre la forme, soit de subventions d'investissement et de fonctionnement versées à des entreprises publiques placées sous une tutelle administrative régionale ou locale, soit de contributions au financement de services conventionnés, gérés par des entreprises privées concessionnaires – mode d'organisation courant en France et dans d'autres pays occidentaux.

*Les besoins de conseil, de formation et d'assistance technique sont omniprésents* dans le secteur routier comme dans tous les autres : aussi bien au niveau des ministères en voie de modernisation (conseil de réorganisation, ingénierie financière, formation de personnels techniques, mise en place de bases de données de gestion routière...), que pour les entreprises privées, publiques ou mixtes en cours de constitution et de réorganisation (audit de privatisation), formation aux méthodes modernes de gestion, transferts de technologie et de savoir-faire à travers la mise en place de joint-ventures de construction d'infrastructures diverses, de transport routier ou de gestion de concessions.