
Des réseaux de transport urbain à réorganiser et à moderniser

Une organisation complexe rendant la coordination difficile

L'organisation des transports urbains des grandes villes de l'URSS se caractérise par la multiplicité et la dispersion des centres de responsabilité. Pour les douze villes possédant un réseau de métro, on peut ainsi distinguer trois pôles d'autorité se situant à des niveaux différents d'administration territoriale (graphique 13 page suivante) :

- le ministère des Chemins de fer de l'Union (MPS) : les réseaux de *métro* sont placés sous l'autorité directe du MPS à Moscou et les *réseaux ferroviaires de banlieue*, sous l'autorité des réseaux régionaux dépendant eux-mêmes du MPS ;
- les ministères du Transport routier des Républiques, dont les « Unions » locales gèrent les *réseaux de bus* urbains et suburbains en même temps que les taxis publics, avec l'ensemble de leurs garages, unités d'entretien, services commerciaux et autres services auxiliaires ;
- les municipalités, qui administrent en régie directe les transports électriques de surface, *tramways* et *trolleybus*.

Cette organisation a rendu, dans le passé, la coordination de la gestion et du développement des réseaux urbains très difficile, malgré la mise en place par les grandes municipalités de commissions des transports réunissant les responsables du métro, des bus locaux et des gares ferroviaires à côté des responsables « transports » de la municipalité. Ces commissions élaboraient régulièrement des plans directeurs, qui n'étaient réalisés que dans la mesure où la proximité géographique et politique était suffisante avec la capitale de la République et surtout avec les ministères moscovites. Cette organisation pose aussi des problèmes sociaux qui ne facilitent pas le fonctionnement quotidien. Ainsi, de nombreuses grèves ont eu lieu un peu partout en 1990, parce que les salaires des conducteurs de tramways et de trolleybus – payés par les municipalités – étaient parfois inférieurs de moitié à ceux des conducteurs d'autobus payés par les « Unions » du ministère du Transport routier.

Dans les capitales d'Europe centrale et dans les Balkans, l'organisation est relativement plus intégrée. Les autobus, les taxis et leurs services

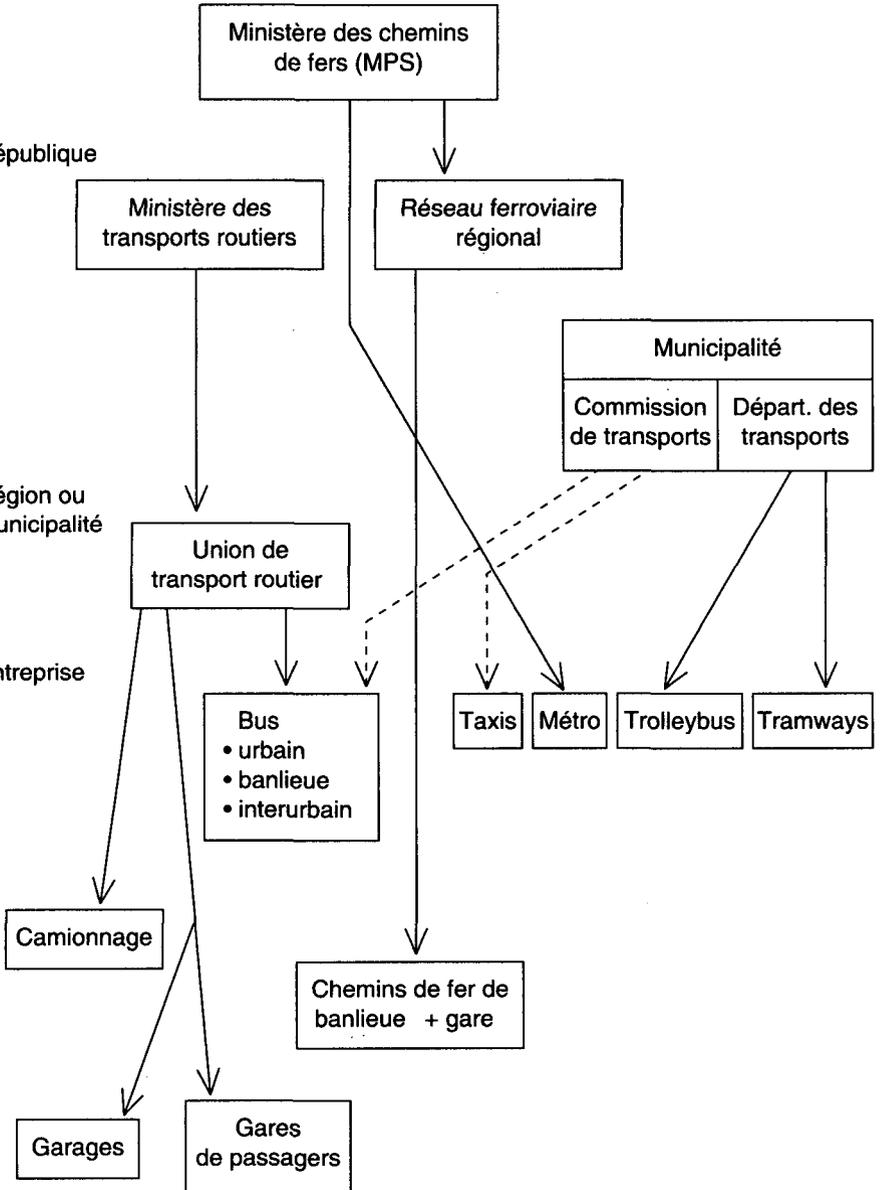
Organisation des réseaux de transport urbain et routier en URSS

Union

République

Région ou
municipalité

Entreprise



annexes dépendent de conglomérats ou d'unions de transport urbain rattachés à la municipalité, qui gèrent aussi les réseaux de tramways et de trolleybus ainsi que tous les services communs. Mais, les réseaux de métro et les services ferroviaires de banlieue, comme en URSS, sont généralement placés sous l'autorité de la compagnie des chemins de fer, voire directement du ministère des Transports. Toutefois, à Prague, le « combinat » de transports urbains (Dopravni Podnik) gère le réseau de métro, et à Budapest le groupe BKV, rattaché à la municipalité, gère la totalité des moyens de transports y compris le métro, les trains de banlieue, les gares et même les lignes de bus interurbaines partant de la capitale.

Des réorganisations sont partout en projet, en discussion, ou en cours d'exécution. Elles visent généralement :

- à donner à la municipalité un meilleur contrôle sur la gestion et le développement de son réseau de transport, en rassemblant sous son autorité le maximum d'éléments du système ;
- à éclater les « conglomérats » en entreprises dotées d'une comptabilité propre et de l'autonomie de gestion : entreprises de transports par autobus, tramways, trolleybus, taxis, métro, bateaux, entreprises de construction et d'entretien d'infrastructures, bureaux d'ingénierie, centres de formation ;
- à créer une structure de coordination de l'ensemble des opérateurs de transports et des services liés (régie, souvent appelée « holding ») sous l'autorité de la municipalité ;
- à démonopoliser certaines activités et privatiser les unités existantes demandant un statut privé ; c'est dans le secteur des taxis que ce processus est le plus avancé, puisque un secteur privé légal des taxis existe maintenant à peu près partout, y compris en URSS. A Prague, par exemple, les taxis privés représentent déjà le tiers des effectifs de ceux du « combinat » public, et une bonne moitié de ces derniers choisiront en 1991 de passer sous statut privé.

Ces réorganisations semblent devoir passer très vite dans les faits en Europe centrale. Elles seront certainement plus longues en URSS où les monopoles d'État, fédéraux dans le secteur des métros et des trains de banlieue et « républicains » dans le secteur des bus et des taxis, n'acceptent sans doute pas facilement d'être dessaisis de leurs pouvoirs au profit des municipalités. Les enjeux gestionnaires et financiers se doublent ici, bien souvent, de tensions ou de conflits d'ordre politique et ethnique.

Capacités insuffisantes, qualité déficiente, financements problématiques

Tous les réseaux urbains de l'Europe de l'Est ont à faire face aujourd'hui à de très nombreux problèmes. Ceux-ci résultent d'une longue période de sous-investissement, dans le cadre de structures de financement inadaptées aux besoins et aux réalités, dont les effets cumulés engendrent des dysfonctionnements multiples. Ils ont été brutalement aggravés par le contexte économique des deux dernières années, marqué par la dépression, la contraction des échanges entre les pays de l'ex-CAEM et une hausse des coûts généralisée.

Le premier ensemble de problèmes est *l'insuffisance des capacités disponibles*. Celle-ci est extrêmement grave en URSS, en Roumanie et en Bulgarie, où le nombre réduit de véhicules amplifie les difficultés de subsistance et l'isolement social, en même temps qu'il diminue la mobilité professionnelle des habitants des quartiers périphériques des villes. La situation s'est encore aggravée dans la période récente avec la chute des commandes et des livraisons de nouveaux véhicules et de pièces détachées. La plupart des autobus, trolleybus et tramways en circulation, et de nombreux composants étaient fabriqués en Hongrie, Tchécoslovaquie et ancienne RDA. La rupture des contrats antérieurs, l'obligation de paiement en devises fortes, font cruellement sentir leurs effets. Une nouvelle litanie pourrait être déroulée ici, celle des proportions de véhicules ayant dépassé leur durée de vie normale, des proportions parfois effrayantes d'unités immobilisées faute de pièces de rechange (pneus, batterie, etc.), faute de moteurs neufs, ou suite à des dysfonctionnements des services d'entretien. Les problèmes de ce type existent aussi, mais leur intensité est moins dramatique, en Pologne, en Hongrie et en Tchécoslovaquie.

Les besoins d'extension des réseaux sont partout importants. Un certain nombre de villes d'URSS, engorgées quotidiennement aux heures de pointe, a besoin de réseaux de *métro*, en projet parfois depuis dix ou vingt ans, et jamais réalisés par suite de la lourdeur des processus de décision, de l'éloignement des bureaux d'ingénierie et des sources de financement. De nombreux projets d'extension des réseaux existants sont bloqués pour les mêmes raisons. La situation est comparable dans les capitales d'Europe centrale. A Varsovie comme à Sofia, par exemple, les premières lignes de métro projetées avec des concepteurs, des entreprises et des fournisseurs soviétiques sont en chantier depuis de nombreuses années ne sont pas encore ouvertes. Les municipalités envisagent à présent de se tourner vers des partenaires et des financeurs occidentaux pour en accélérer l'achèvement. Les entreprises roumaines ont réussi la performance, au temps de la politique d'autarcie, à construire seules les premières lignes et les matériels du métro de Bucarest, mais la modernisation et la nécessaire augmentation de capacité de celui-ci ne pourront se passer de transferts de technologie occidentaux.

A côté de ces problèmes quantitatifs se posent partout de *nombreux problèmes d'ordre qualitatif*.

Les infrastructures portent les traces, partout visibles, de la longue période de sous-investissement, qui s'est traduite par le vieillissement des matériels et la baisse d'efficacité des services d'entretien. L'état général de la voirie, des rails de tramways, des équipements d'alimentation électrique, est déplorable dans la plupart des villes.

Les véhicules et autres matériels roulants sont dans un état d'entretien guère meilleur que celui des infrastructures, à de notables exceptions près (métro de Moscou, transports de Budapest...) Mais surtout, dans la quasi-totalité des cas, leur *conception technique dépassée* est génératrice de coûts d'exploitation qui ne seront plus supportables avec l'augmentation générale des prix et des salaires : consommations de carburant et d'énergie excessives, opérations d'entretien fréquentes, longues et complexes... La direction de Dopravni Podnik, à Prague, estime ainsi, par exemple, que le remplacement des matériels roulants de son métro (de fabrication soviétique) par des maté-

riels de conception moderne permettrait de réduire de 5 600 à 2 000 les effectifs d'exploitation et d'entretien, tout en réalisant d'appréciables économies d'énergie.

La pollution, liée à la circulation intense d'autobus trop généreux en gaz d'échappement, n'est plus supportée par la population. Depuis les années soixante jusqu'aux années quatre-vingts, la politique partout suivie, en URSS et ailleurs, a été de développer les lignes de bus (moins coûteuses en investissement... et mieux contrôlées par les ministères centraux) en réduisant la part relative des trolleybus et des tramways. La stratégie s'inverse aujourd'hui : tous les schémas directeurs municipaux prévoient le développement et la modernisation des réseaux de trolleybus et de tramways, avec l'objectif de restreindre à terme, l'usage des autobus aux lignes périphériques à faible trafic.

Le bas niveau de confort et la mauvaise qualité des services sont la conséquence des insuffisances quantitatives et qualitatives des infrastructures, des matériels et de l'organisation.

Les retards techniques des systèmes d'information et de gestion du trafic (signalisation, communication, billetterie, etc.), notamment leur informatisation encore balbutiante, réduisent l'efficacité d'ensemble des systèmes de transports urbains. Ils entraînent, par exemple, une congestion supérieure à ce qu'elle serait avec des systèmes modernes.

Il faut enfin souligner l'intensité des *problèmes de financement* des réseaux de transports urbains. Les tarifs uniformes, fixés centralement et maintenus inchangés, dans beaucoup de cas, depuis une trentaine voire une quarantaine d'années, avaient perdu au fil du temps toute relation avec les coûts réels. On peut entendre des responsables du transport urbain dire par boutade que le prix du ticket de bus ou de tramway couvre tout juste son coût de fabrication...

Dans la période des deux dernières années, l'augmentation des coûts a fait exploser les déficits d'exploitation. De surcroît, les investissements qui dépendaient totalement des budgets d'État, ont été réduits à néant du fait des déficits de ces derniers.

Les réformes en préparation ou en cours prévoient en règle générale :

- de très fortes hausses des tarifs, pouvant représenter une multiplication par plus de 10 (exemple de la Bulgarie au début de 1991) ;
- des plans d'économie sur les coûts : réduction des effectifs, économies sur les matières premières et les pièces détachées, économies d'énergie ;
- la mise en place de comptabilités analytiques et de comptabilités d'amortissement du capital ;
- un transfert du financement des déficits d'exploitation de l'État vers les municipalités.

Cette évolution n'en est qu'à ses débuts en URSS, où elle suscite de vifs débats, en Roumanie et en Bulgarie... Elle a commencé très tôt en Pologne, où la régie de transport MZK de Varsovie a réussi, au prix de dix ans d'efforts, à faire baisser la part des subventions dans le financement

des charges d'exploitation de 84 % en 1980, à moins de 50 % en 1990 (situation aujourd'hui comparable à celle des transports parisiens).

Des besoins gigantesques de modernisation et d'extension

Les besoins prioritaires se déduisent facilement de l'analyse de la situation actuelle qui vient d'être esquissée.

Dans le domaine de *l'organisation*, les municipalités ont de gros besoins de conseil et d'assistance technique pour mettre en place une organisation d'ensemble cohérente des institutions locales du transport urbain, pour doter les nouvelles entreprises d'outils modernes de gestion, pour l'élaboration ou la révision de leurs schémas directeurs, la réalisation des privatisations nécessaires ou souhaitables, etc.

Elles expriment d'ailleurs cette demande, le plus souvent, en l'assortissant d'une demande de financement des interventions extérieures. Les mêmes besoins existent aussi au niveau des entreprises ou unités gestionnaires des différents services du transport urbain. Ils sont également intenses en ce qui concerne la *formation des personnels* (technique, gestionnaire...) et *l'élaboration de plans sociaux* de réduction des effectifs et de reconversion de catégories nombreuses du personnel.

Les besoins concernant les *infrastructures* sont de deux ordres : remise en état et modernisation de l'existant partout où le sous-investissement et les problèmes d'entretien les ont rendu nécessaires, développement et extensions de capacités. Dans ce dernier domaine, sont nécessaires des plans de développement coordonnés prévoyant simultanément : l'amélioration de la voirie urbaine assortie de plans de circulation et de systèmes modernes de signalisation et de gestion du trafic permettant d'optimiser son utilisation ; la construction de lignes de métro et la prolongation des lignes existantes dans les grandes villes où la congestion menace ; la réorganisation et l'extension des réseaux de tramways, trolleybus et autobus. Il semble indispensable, aussi, dans les grandes villes, d'améliorer, voire de créer les infrastructures du transport ferroviaire de banlieue et d'aménager les gares ferroviaires en renforçant leur connexion aux autres réseaux de transports urbains. Dans pratiquement toutes les capitales, d'autre part, la desserte des aéroports a besoin d'être améliorée par la création de lignes de bus, voire de trains ou de métro rapides pour les très grands aéroports (Moscou).

Les besoins de modernisation et d'extension des *parcs de matériels roulants* et véhicules divers sont énormes. Dans quelques capitales où les besoins sont particulièrement pressants, les autorités du transport envisagent de racheter des matériels d'occasion, remis à neuf, en provenance des réseaux d'Europe de l'Ouest (autobus, rames de métro...), quelques contrats de ce type ont déjà été conclus. Mais, les solutions de ce genre ne sont cependant valables que pour une période de transition, en complément d'autres actions visant à améliorer les conditions d'entretien et d'exploitation des parcs de véhicules existants (renouvellement des contrats de fourniture de pièces détachées, équipement d'unités existantes avec des composants de conception occidentale ou importée, etc.).

A terme, les réponses se trouveront dans la modernisation et le développement des industries productrices d'autobus, de trolleybus, de trams-ways et de matériel roulant de métro. En Europe centrale et en URSS, elles passent par la privatisation partielle ou totale des entreprises de ce secteur, leur restructuration en joint-ventures avec des entreprises occidentales permettant des opérations de transfert de technologie, de création de nouvelles unités de production, de formation ou de reconversion du personnel...

Les besoins de *financement*, enfin, sont très étendus dans le secteur du *transport urbain*. En ce qui concerne d'abord le financement de *l'exploitation courante*, des efforts de rationalisation visant à un assainissement progressif des comptes d'exploitation doivent être développés dans la durée : augmentation et modulation des tarifs, économies sur les dépenses passant par la réduction des effectifs, la rationalisation des services d'exploitation et d'entretien, les économies d'énergie et de fournitures diverses... Les autorités gestionnaires et politiques doivent cependant avoir conscience de la *nécessité d'un certain subventionnement public de l'exploitation des transports urbains*, pratiqué par la plupart des capitales d'Europe de l'Ouest et justifié par les avantages retirés par la collectivité du maintien d'un trafic plus fluide, d'une moindre pollution urbaine, d'une meilleure mobilité de la main-d'œuvre.

De même, le *financement des investissements ne peut se passer de contributions de l'État et des municipalités*, en tous cas pour les infrastructures, les matériels roulants et de nombreux équipements fixes pouvant être financés par les entreprises opératrices à travers des formules variées combinant l'emprunt bancaire, la mobilisation de fonds d'amortissements, etc. Un certain nombre d'investissements lourds, tels que la construction de nouvelles lignes de métro, nécessitant à la fois des financements importants (de l'ordre du milliard de francs et plus) et des apports de matériels et de savoir-faire occidentaux, devront faire appel à des montages originaux, associant le financement public national à des capitaux extérieurs. Plusieurs capitales d'Europe centrale envisagent, ainsi, pour développer leur réseau de métro ou achever les premières lignes en chantier, le montage de concessions associant des partenaires occidentaux susceptibles de financer la mise en place d'une ligne de métro par des opérations foncières et immobilières – génératrices de devises fortes – sur son tracé et aux abords des stations centrales.

Des transports aériens en restructuration

Le développement potentiel du transport aérien est considérable en URSS, car il constitue un mode extrêmement adapté à la taille du pays et à ses caractéristiques géo-climatiques.

Sa vocation est bien moindre en Europe centrale pour les transports intérieurs. En revanche, il jouera partout un rôle crucial dans le développement des relations internationales, notamment dans celui des échanges Est-Ouest.

La nécessaire réforme du secteur aérien

Tout système de transport aérien repose sur trois groupes de fonctions :

- le transport aérien (passagers, bagages, fret) incluant l'entretien des avions, les fonctions commerciales associées, etc. ;
- la gestion des activités d'aéroports (passagers, bagages, fret, services divers) ;
- le contrôle du trafic et de la navigation aérienne (tours de contrôle d'aéroports, centres régionaux, radars, systèmes d'atterrissage, balises VOR et DME, etc.).

Dans pratiquement tous les pays occidentaux, ces trois groupes de fonctions sont aujourd'hui pleinement séparés :

- le transport est le domaine des compagnies aériennes qui ont une autonomie de gestion à peu près totale quel que soit leur statut, public, privé ou mixte ;
- les activités d'aéroport sont gérées par des établissements, le plus souvent placés sous une tutelle publique régionale ou locale, mais ayant aussi l'autonomie de gestion et contractant avec des partenaires privés et publics extrêmement divers ;
- le contrôle du trafic et de la navigation est, dans la plupart des cas, sous l'autorité directe d'un ministère ou d'une direction de l'aviation civile qui assure, en même temps, l'élaboration et le contrôle d'application des réglementations (normes techniques, certification des avions, règles de sécurité,

curus de formation des personnels techniques, etc.) en relation avec les institutions internationales (OACI, CEAC, IATA, etc.).

En URSS, la quasi-totalité des fonctions et des activités du transport aérien sont restées intégrées et centralisées sous l'autorité exclusive du ministère de l'aviation civile (MGA), qui se confond, dans les faits, avec la compagnie nationale Aéroflot. Le MGA est subdivisé en trente et une directions régionales qui ont le monopole des activités aériennes et l'autorité sur tous les aéroports de leur région. Chaque aéroport assurant un trafic de passagers est, en même temps, un département local du MGA et d'Aéroflot, responsable tout à la fois de la gestion des activités d'aéroport, de celles de la compagnie aérienne, du contrôle local du trafic et de la navigation, de la gestion de l'ensemble des personnels (au sol et navigants, techniques, commerciaux et administratifs). Cette confusion des fonctions est symbolisée, par les uniformes d'Aéroflot que portent fréquemment les cadres du MGA, et personnifiée par les directeurs d'aéroports qui sont souvent des chefs pilotes en exercice.

Dans les pays d'Europe centrale, la taille du secteur de l'aviation civile est évidemment beaucoup plus modeste, mais l'organisation dominante était la même, avec des variantes selon les pays. Ainsi, en Hongrie depuis 1973, la compagnie Malev, ayant le monopole des activités de transport, était séparée du ministère, et les aéroports, ainsi que les services du contrôle et de la navigation, étaient administrés par un organisme (LRI) jouissant d'une certaine autonomie par rapport au ministère. En Pologne, existait un organisme comparable (PPL) et la même séparation entre la compagnie aérienne LOT et le ministère, mais la direction de l'aviation civile dépendait de l'armée de l'air (son directeur était toujours un militaire, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui) et la compagnie LOT était elle-même sous tutelle militaire. En Bulgarie, il n'y avait pas de véritable direction de l'aviation civile. Celle-ci était réduite à un corps d'inspection et la plupart des fonctions ministérielles étaient assurées par la compagnie aérienne Balkan, qui gérait également les aéroports ainsi que les services du contrôle du trafic et de la navigation.

Les grandes lignes d'orientation des réorganisations en cours ou en projet sont à peu près partout les mêmes :

- désétatisation du *transport aérien* et des activités aéroportuaires, séparation des unes et des autres ;
- transformation des *aéroports* en établissements publics autonomes ou en sociétés par actions, avec transfert, envisagé ou décidé, de la tutelle publique de l'État vers les municipalités ; projets d'établissements en concessions ou sociétés mixtes avec appel aux capitaux et aux entreprises de l'Ouest pour le financement et la réalisation de gros travaux d'extension et de modernisation ;
- transformation des *compagnies aériennes* en sociétés par actions, avec la volonté presque partout affichée, non de les privatiser immédiatement, mais de les restructurer pour améliorer leurs résultats avant d'ouvrir le capital (dont la majorité ou une minorité confortable resterait publique) à des partenaires extérieurs (compagnies aériennes européennes, américaines, japonaises) ;
- démonopolisation du transport aérien par légalisation de la *création de nouvelles compagnies*, ouverture des aéroports à des compagnies plus nombreuses, etc. ;

— réforme ou création d'une *direction de l'aviation civile* remplissant des fonctions voisines de celles des pays d'Europe de l'Ouest, les services du contrôle et de la navigation restant toutefois rattachés aux aéroports dans certains pays (Pologne, Hongrie). Plusieurs pays préparent la fusion des services civils et militaires du contrôle du trafic et de la navigation. Presque toutes les directions de l'aviation civile d'Europe centrale sont aujourd'hui membres de la CEAC.

Ces réformes sont déjà aujourd'hui à un stade avancé en Pologne, Hongrie et Tchécoslovaquie, et en bonne voie en Roumanie et Bulgarie. Des projets sont aussi en discussion en URSS, mais les réalisations semblent limitées, jusqu'à présent, à une certaine autonomie donnée aux grands aéroports pour leurs projets de modernisation et de développement, et à la liberté nouvelle de gérer eux-mêmes une partie de leurs recettes en devises, qui étaient intégralement reversées au budget central.

Avions obsolètes, aéroports inadaptés

Le potentiel de développement du transport aérien est énorme en URSS. Le trafic, faible relativement à la taille et aux besoins du pays, est limité par divers types de problèmes .

Les *avions* de fabrication soviétique ont un retard technologique de quinze à vingt ans sur les appareils exploités par les compagnies occidentales. La plupart des composants et la conception d'ensemble sont obsolètes, mais les problèmes principaux viennent des moteurs. Les moteurs des divers types de Tupolev, Iliouchine, Yakovlev et Antonov consomment, à performances égales, deux à trois fois plus de carburant que les moteurs américains ou européens actuels. Les opérations d'entretien, fréquentes, longues et compliquées, réduisent les temps de disponibilité des avions. Les conséquences en sont multiples : coûts d'exploitation énormes si l'on se réfère au système de prix occidentaux (salaires et énergie en particulier) ; capacités d'offre, et donc recettes réduites par les mauvaises performances commerciales des avions (rayon d'action, charge utile au décollage) et par la faiblesse de leurs durées d'exploitation (inférieures à 2 000 heures de vol par an, même pour les longs courriers, soit la moitié environ des durées pratiquées par les compagnies occidentales).

La situation est encore plus critique pour les *aéroports*, qui ont, pour la plupart, été construits ou agrandis dans les années cinquante et soixante. L'investissement a ensuite été très faible et la croissance régulière du trafic de passagers (qui a presque doublé depuis 1970) a conduit à la situation actuelle, où la plupart des aérogares sont submergées par des trafics très supérieurs à leur capacité provoquant des queues et des temps d'attente interminables. En outre, les techniques de gestion des flux de passagers et de bagages sont d'un autre âge, avec en particulier une quasi-absence d'informatisation. Enfin, les commerces et les services variés à la disposition des visiteurs des aérogares occidentales sont pratiquement inexistantes dans presque tous les aéroports soviétiques.

Le système de *gestion du trafic aérien* et de la navigation a, lui aussi, une bonne vingtaine d'années de retard technique. Son informatisation

est balbutiante, ce qui limite la fréquence des mouvements aux heures de pointe sur les grands aéroports. Le réseau de centres régionaux de contrôle du trafic et de balises radio est insuffisant, de vastes régions sont très mal couvertes, en particulier en Asie centrale, en Sibérie et en Extrême-Orient. Ceci empêche l'ouverture de nouvelles routes aériennes au-dessus de ces régions, car les conditions normales de sécurité des vols ne peuvent pas y être assurées.

Le poids du secteur du transport aérien dans les pays d'Europe centrale n'est pas comparable à celui de l'URSS. Pour s'en tenir à un seul indicateur, on prendra le nombre d'avions : Aéroflot possède une flotte commerciale dont la taille exacte n'est pas connue, mais se monte à plusieurs milliers d'appareils – dont une grande partie est, cependant, immobilisée au sol pour des problèmes d'entretien, de pièces de rechange ou de manque de carburant ; les cinq compagnies Lot, Balkan, Tarom, Malev et CSA, prises ensemble, ne font voler que 250 avions environ. Les durées d'exploitation commerciale de leurs appareils sont réduites elles aussi, par rapport à celles des compagnies occidentales, dépassant peu les 1 000 heures de vol par an et par avion (tous types) pour Tarom, Balkan et CSA, par exemple (les données fournies par les compagnies ne couvrent pas encore l'année 1990). La plupart des appareils sont de fabrication soviétique, les industries aéronautiques locales ne fabriquant que des avions de faible capacité (Bac en Roumanie, par exemple). L'exploitation d'avions occidentaux est encore exceptionnelle : Tarom possède quatre anciens Bœing 707 (dont deux cargos), et dans les deux à trois dernières années ont été achetés ou pris en *leasing* trois Bœing 767 par Lot, trois Bœing 737 par Malev et un Bœing 737 par Balkan. Les problèmes d'exploitation se sont considérablement aggravés en 1990-1991 avec la hausse du prix des carburants désormais payés en devises fortes, la baisse des livraisons de pétrole d'URSS et les hausses de salaires.

La *situation financière* des lignes intérieures est catastrophique. Les tarifs pratiqués étaient sans rapport avec les coûts, si bien que les dépenses d'exploitation d'une compagnie comme Lot par exemple, n'étaient couvertes, en 1989, pour ces lignes, qu'à hauteur de 35 % par les recettes. La situation est la même pour toutes les compagnies. Les compagnies procèdent aujourd'hui à des ajustements des tarifs qui conduisent à les doubler, voire tripler ou quadrupler, ce qui entraîne une forte baisse de la demande sur les liaisons relativement courtes, où existent des moyens terrestres concurrents, et va conduire à l'abandon des liaisons aériennes. Les comptes des compagnies étaient globalement bénéficiaires, car les recettes des lignes internationales, en particulier les recettes en devises, couvraient les déficits des vols intérieurs et de certaines liaisons entre pays du CAEM. Ces équilibres sont aujourd'hui bouleversés par le passage aux paiements généralisés en devises convertibles.

Enfin, la *situation des aéroports* dans les pays d'Europe centrale est moins critique qu'en URSS. D'une part, parce que les distances plus réduites et les réseaux de transport terrestre plus denses entraînent de moindres besoins de transport aérien, d'autre part, parce que plusieurs pays ont déjà entrepris la modernisation de leurs principales plates-formes internationales. Ainsi, l'aéroport international de Budapest a été modernisé et agrandi en 1985, et dispose pour quelques années de capacités excédentaires ; l'aéroport de Varsovie assure un trafic triple de sa capacité prévue, mais la construction

d'une nouvelle aérogare est commencée, en joint-venture avec des entreprises allemandes. Des projets d'agrandissement et de modernisation en sont à un stade de préparation plus ou moins avancé, notamment, à Prague, Bratislava, Sofia et Bucarest.

Besoins multiples de modernisation, réorganisation et financement du secteur aérien

Pour le secteur aérien comme pour les autres secteurs des transports, les besoins sont de différents ordres :

- amélioration des infrastructures ;
- modernisation et adaptation des flottes et des équipements ;
- réorganisation des entreprises et réformes des institutions ;
- financement de toutes ces opérations.

En ce qui concerne les *infrastructures*, les besoins sont gigantesques, surtout en URSS, et à un moindre degré en Europe centrale :

- Reconstruction ou construction d'*aérogares modernes* (passagers et fret), modernisation des équipements de contrôle du trafic et d'atterrissage, etc., sur les aéroports de toutes les grandes villes, pour permettre le développement du trafic international en URSS et en Europe centrale, et du trafic intérieur à l'URSS. En URSS, la priorité est à l'agrandissement et à la modernisation de deux ou trois aéroports à Moscou (un projet est en cours pour l'aéroport international de Cheremetievo), à l'amélioration des connexions entre vols internationaux et intérieurs, et également, au développement de quelques autres grand « hubs » internationaux (Kiev et Leningrad en priorité) afin de décentraliser les liaisons internationales aujourd'hui concentrées à près de 90 % sur Moscou. En Europe centrale, des opérations d'extension ou simplement de modernisation seront à effectuer en Pologne (Gdansk, Cracovie et Wroclaw, après Varsovie), en Tchécoslovaquie (Prague et Bratislava), en Roumanie (Bucarest et Constanta), en Bulgarie (Sofia). Les besoins d'extension de capacité sont considérables en URSS.

- Rééquipement des *tours de contrôle*, des centres régionaux de contrôle du trafic et des stations locales avec des matériels modernes répondant aux normes internationales ; informatisation des systèmes de contrôle du trafic et d'aide à la navigation ; intégration progressive des réseaux ATC d'Europe centrale et d'URSS au réseau européen (EUROCONTROL).

Pour ce qui concerne les *flottes d'avions*, la première priorité de toutes les compagnies aériennes est de les moderniser aussi rapidement que possible, si nécessaire en réduisant le nombre d'appareils et en utilisant intensivement des types nouveaux.

Cette modernisation est un investissement hautement rentable, puisque ses effets cumuleront les économies de carburant et les économies de dépenses d'entretien avec les augmentations de recettes liées à des temps

d'utilisation en vol des avions beaucoup plus longs. Plusieurs stratégies sont envisagées :

– acheter à crédit, ou prendre en *leasing* des appareils de fabrication européenne ou américaine (Airbus, Bœing, etc.) dont les coûts en carburant, en entretien et en immobilisation au sol sont beaucoup plus réduits que ceux des appareils soviétiques : toutes les compagnies d'Europe centrale semblent actuellement s'orienter dans cette direction et l'Aéroflot, elle-même, a passé des commandes d'Airbus en 1990 ;

– moderniser certains composants vitaux des appareils soviétiques de générations récentes, à commencer par les moteurs, en utilisant des composants de fabrication ou de conception occidentale. Des opérations de ce type sont à l'étude en URSS et pourraient donner lieu à des joint-ventures entre avionneurs et motoristes soviétiques et occidentaux. Elles ne pourraient se justifier que pour les types d'appareils produits en grandes quantités dans les années 1980 (Iliouchine 62 et 86, Tupolev 154...). Les responsables des compagnies d'Europe centrale, pour ce qui les concerne, manifestent pour cette solution un faible intérêt, voire un scepticisme *a priori* ;

– renouveler les flottes avec de nouveaux appareils fabriqués en URSS. A la fin de 1990, les autorités du MGA et d'Aéroflot annonçaient la livraison imminente des premiers appareils de nouvelle génération Tupolev 204 (200 places moyen courrier) et Iliouchine 96 (300 places long courrier), mais des rumeurs circulaient au sujet de difficultés persistantes de mise au point de moteurs performants pour ces avions. Des joint-ventures avec des entreprises occidentales seront sans doute nécessaires pour la modernisation de l'industrie aéronautique soviétique, mais leur mise en place prendra du temps, car dans les circonstances actuelles, les transferts de technologie dans ce secteur restent freinés par des considérations d'ordre stratégique.

Pour la réorganisation du secteur de l'aviation civile, les besoins de conseil, d'assistance technique et de formation sont très importants.

Dans le processus de réforme, la mise en place de directions de l'aviation civile proches des modèles occidentaux peut nécessiter des interventions extérieures de conseil et de formation, comme la DGAC a commencé à en organiser dans le cadre de l'opération « 1000 stagiaires » du ministère de l'Équipement.

Les opérations de réorganisation administrative, de modernisation et d'agrandissement des aéroports, la réorganisation des compagnies aériennes coupées de leur ministère d'origine, exigent, également, des quantités d'interventions extérieures pour l'étude technique, l'expertise, le conseil, la formation des personnels.

Des plans sociaux seront nécessaires pour permettre les fortes réductions d'effectifs déjà annoncées par quelques compagnies d'Europe centrale, en accompagnant celles-ci d'actions de reconversion et de requalification. Les cadres et les personnels des aéroports et des compagnies aériennes doivent être formés aux méthodes modernes de gestion, de comptabilité, de commercialisation et de communication en vigueur dans le secteur aérien ; une fraction croissante des personnels navigants devra se former aux techniques des appareils occidentaux ; les services d'entretien des avions doivent être restructurés et leurs personnels formés à des méthodes différentes ; les personnels des tours de contrôle et des centres ATC doivent se former aux techni-

ques informatisées, et dans beaucoup de cas apprendre l'anglais, tout au moins l'anglais aéronautique, pour communiquer avec les équipages occidentaux.

Les *financements requis* pour amener progressivement les systèmes de transport aérien d'Europe centrale et orientale au niveau technique et commercial de ceux des pays occidentaux sont immenses. Les responsables du MGA et d'Aéroflot estimaient, à l'automne 1990, que les besoins les plus immédiats pour la modernisation de deux ou trois aéroports internationaux, l'achat ou le *leasing* d'avions adaptés aux liaisons avec les pays occidentaux, et le début de modernisation du système ATC, représentaient des investissements de 10 à 12 milliards de dollars. Pour l'ensemble des années quatre-vingt-dix, les besoins de financement dans ce secteur dépasseront sans doute les 100 milliards d'Écus pour la seule URSS, et une petite moitié de cette somme pour les pays d'Europe centrale. De telles évaluations doivent cependant être maniées avec précaution, comme on le verra dans la dernière partie de ce rapport.

Les *montages financiers* seront relativement faciles pour certains types d'opérations, et plus difficiles pour d'autres .

Pour l'agrandissement et la modernisation des aéroports internationaux, en URSS et en Europe centrale, beaucoup d'opérations se préparent sous la forme de concessions associant l'autorité nationale ou locale d'aéroport avec des apporteurs occidentaux en capitaux et en technologies, souvent groupés en consortiums réunissant une autorité d'aéroport occidentale, une grande entreprise ou un groupe de génie civil, une compagnie aérienne, parfois des entreprises du secteur de l'hôtellerie et du tourisme, des banques d'affaires... Le montage sera d'autant plus facile à réaliser que la partie finançable en monnaie nationale sera forte (pour le génie civil en particulier), et que le volume actuel du trafic et ses perspectives de croissance garantiront l'apport ultérieur de recettes en devises provenant des taxes et services d'aéroport, du développement local de l'hôtellerie et du tourisme, etc.

La modernisation et l'agrandissement de la plupart des *aéroports soviétiques*, dont le trafic est principalement, voire exclusivement, domestique ou inter-république, seront beaucoup plus difficiles à financer, tant que n'existera pas de convertibilité du rouble, sous une forme ou sous une autre. Ces opérations ne sont aujourd'hui concevables qu'avec une implication bien moindre des partenaires occidentaux, ou avec des montages financiers plus complexes associant l'opération aéroportuaire avec une opération dans un autre secteur générateur de devises fortes.

Le *renouvellement des flottes* des compagnies aériennes avec des appareils de fabrication américaine ou européenne ne pose pas de problème de financement majeur, comme le montrent déjà les expériences existantes. Ces appareils seront à peu près exclusivement utilisés sur les liaisons avec l'Europe occidentale, les États-Unis, le Moyen-Orient et le Sud-Est asiatique, où les perspectives de croissance des recettes en devises sont bonnes à moyen terme, sinon à court terme. En outre, les avions servent eux-mêmes de garantie aux prêteurs occidentaux, s'ils sont la propriété des compagnies nationales, et restent la propriété des financeurs occidentaux quand ils sont pris en *leasing*.

La *réorganisation des compagnies aériennes* existantes, la création de nouvelles compagnies, petites ou grandes (notamment en URSS où des projets ont déjà été annoncés dans ce domaine), seront logiquement financées par les parties prenantes au capital, c'est-à-dire, d'un côté les pouvoirs publics nationaux ou locaux (États, République...), et, de l'autre, les apporteurs occidentaux de capitaux, en technologies et en méthodes de gestion : compagnies aériennes publiques ou privées, groupes bancaires...

Pour faciliter ces opérations, cependant, au stade de l'audit et des études préliminaires, des financements bilatéraux ou multilatéraux complémentaires seront sans doute nécessaires dans un certain nombre de cas.

Enfin, la modernisation et la réorganisation des directions de l'aviation civile ainsi que des services du contrôle et de la navigation restant sous l'autorité directe ou indirecte des États, comme les opérations de formation des personnels, devront être financées, pour l'essentiel, sur fonds publics nationaux en monnaie locale et en devises convertibles. Les interventions de partenaires occidentaux, dans le domaine des études, du conseil et de la formation notamment, ne pourront qu'être facilitées, ici aussi, par des financements bilatéraux ou multilatéraux, soit dans le cadre de programmes d'aide, soit sous forme de crédits dont le remboursement devra alors être garanti par les États.

Transport maritime et fluvial, un secteur d'avenir

En Europe de l'Ouest, le transport maritime et fluvial est d'abord riche d'histoire, car il a été le pilier des premiers développements du commerce et de l'économie pendant des siècles, et même des millénaires, avant d'être supplanté par le transport ferroviaire, puis routier. Il n'a pu jouer un rôle comparable en Europe centrale et orientale, sauf dans les pays danubiens et dans quelques régions de Russie et d'Ukraine, car les façades côtières sont plus éloignées et plus limitées, les eaux sont prises par les glaces une partie de l'année et les tracés des cours d'eau correspondent mal aux courants commerciaux dominants...

La disparition du rideau de fer donne aujourd'hui une nouvelle chance à la voie d'eau, qui peut jouer un rôle important dans le développement futur des échanges entre l'Est et l'Ouest : par la mer du Nord et la Baltique d'un côté, par la Méditerranée et la mer Noire de l'autre, par les bassins du Rhin et du Danube enfin, dont la liaison à grand gabarit, à partir de 1992, va ouvrir une « autoroute » fluviale continue d'Amsterdam et Rotterdam à Constanza en passant par Francfort, Vienne, Bratislava, Budapest et Belgrade (carte page 86).

Réformes au fil de l'eau

En URSS, l'organisation traditionnelle du transport maritime était analogue à celle des transports ferroviaires et aériens. A l'instar des énormes bureaucraties du MPS et du MGA dans ces deux secteurs, le tout puissant Minmorflot (ministère de la Marine marchande) contrôlait, depuis Moscou, l'ensemble des activités maritimes de l'URSS. De lui dépendaient dix-sept compagnies installées dans les ports principaux de la Baltique, de la mer Noire et du Pacifique, le rôle de l'Arctique restant marginal du point de vue du transport. Chaque compagnie avait autorité sur ses ports qui géraient eux-même, directement, la totalité des activités portuaires (chargement et déchargement, constructions et réparations navales, activités commerciales, remorqueurs, etc.). Elle avait, en même temps, le monopole du trafic sous pavillon soviétique à destination ou partant de ces ports.

La compagnie de la mer Noire, la plus importante, basée à Odessa, gérait, par exemple, une flotte de plus de 250 navires avec un tonnage global de 5 millions de tonnes, et employait environ 70 000 personnes, y compris les personnels des onze ports et des trois chantiers de réparation sur lesquels elle avait autorité. Le transport fluvial, d'importance très secondaire comme on l'a vu au début de ce rapport, n'était administré qu'au niveau des Républiques comme le transport routier, avec la même intégration hiérarchisée des entreprises de navigation, des ports et des activités portuaires sous l'autorité des ministères des Républiques.

En Europe centrale, l'organisation était assez semblable mais la taille du secteur était évidemment beaucoup plus réduite. L'autorité administrative était toutefois unique pour les transports maritimes et fluviaux dans plusieurs pays, sinon tous.

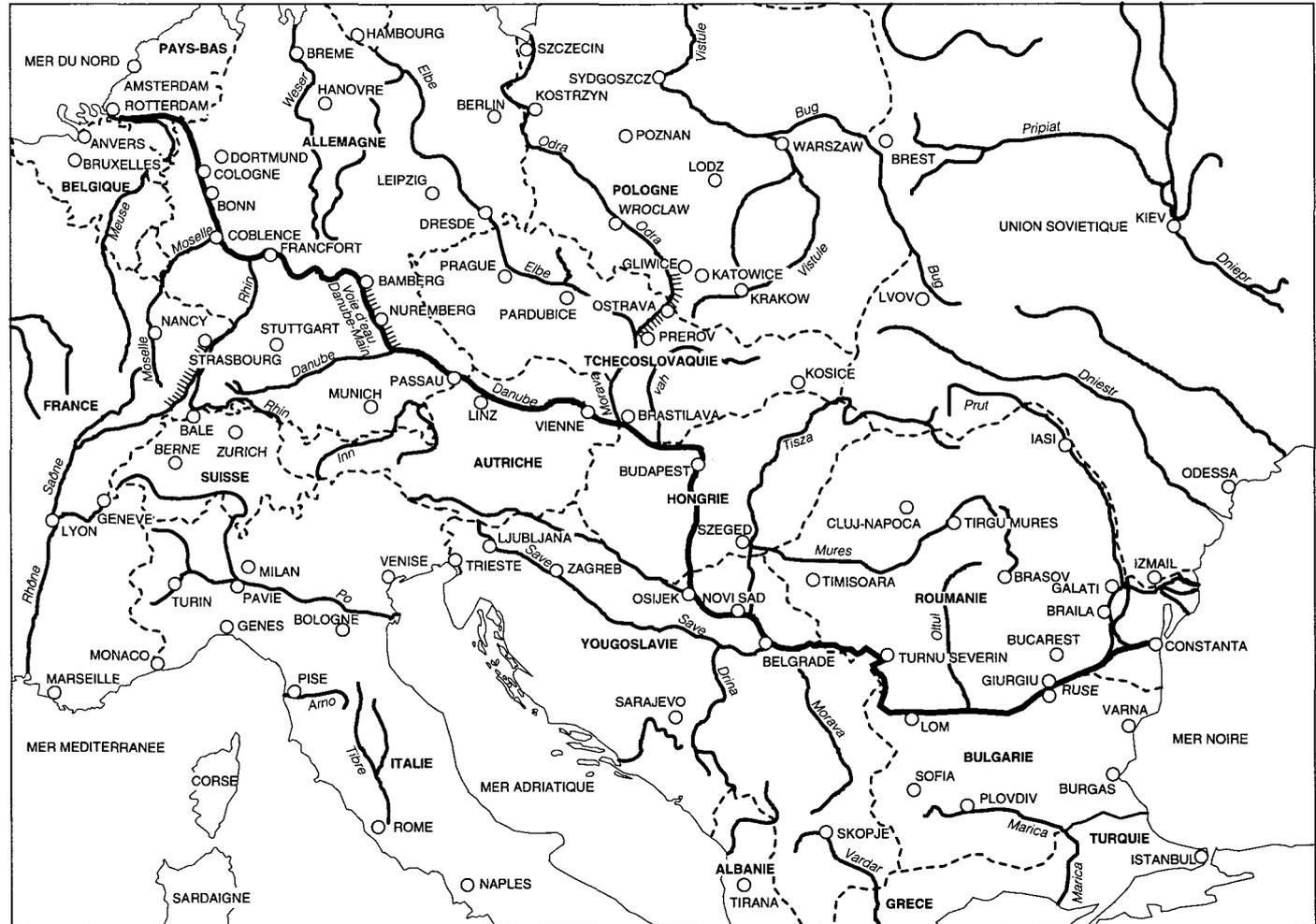
En Roumanie, par exemple, le secrétariat d'État à la Navigation administrait deux conglomérats, NAVROM ayant le monopole de la navigation maritime, et NFR le monopole de la navigation sur le Danube. En Bulgarie, existait même un monopole de navigation unique qui n'a été divisé que récemment en un sous-ensemble maritime et un sous-ensemble fluvial. Quoi qu'il en soit, se retrouvait partout la même hiérarchie d'un ministère contrôlant les compagnies de navigation, qui, elles-mêmes, contrôlaient les ports dont dépendaient toutes les activités portuaires. La Hongrie et la Tchécoslovaquie, ne disposant pas de ports maritimes, ont néanmoins des bateaux assurant leur commerce maritime, à partir respectivement de Rijeka en Yougoslavie et Gdansk en Pologne.

La réforme, partout en cours, paraît suivre aussi une évolution à peu près semblable dans tous les pays :

- séparation entre les ministères et les compagnies de navigation (maritime d'un côté, fluviale de l'autre) qui reçoivent l'autonomie de gestion ; les compagnies préparent leur éclatement en entreprises spécialisées éventuellement coiffées par une holding ;
- séparation entre les compagnies de navigation et les ports qui deviennent, à leur tour, des entités autonomes libres d'élaborer un projet ;
- éclatement des activités portuaires en entreprises indépendantes spécialisées (chargement-déchargement, chantiers de réparation et d'entretien, stockage, etc.) ;
- démonopolisation et privatisations partielles ou totales : transformation des compagnies de navigation et des entreprises portuaires en sociétés par action, liberté d'établissement de nouvelles compagnies de navigation, aménagement de zones franches dans les ports maritimes et fluviaux pour inciter au développement des activités portuaires les plus diverses.

Ce schéma idéal de réforme n'est toutefois encore nulle part achevé. Il est cependant partout commencé, malgré des freins et des difficultés diverses. En URSS, la réforme a commencé en 1987 avec l'introduction de systèmes comptables occidentaux dans les dix-sept compagnies de navigation et l'autorisation qui leur a été donnée d'utiliser elles-mêmes une partie de leurs bénéfices, jusque-là intégralement retournés au Minmorflot. A la fin de 1990, se manifestaient de vives tensions : ces compagnies souhaitent s'émanciper totalement et devenir juridiquement propriétaires de leur flotte, tandis que le Minmorflot semblait vouloir conserver cette propriété, revendiquée, par

Carte 2 - Voie d'eau Danube - Main - Rhin



ailleurs, par certaines Républiques. Des problèmes du même genre se posent un peu partout à propos de la propriété et de la tutelle administrative des infrastructures portuaires, qu'il est souvent question de transférer aux municipalités, mais les compagnies de navigation en place ne semblent pas toujours accepter de gaieté de cœur, l'idée de perdre le contrôle de leurs ports d'attache, en particulier dans le secteur fluvial. On doit cependant souligner que dans *pratiquement tous les pays, y compris l'URSS*, une privatisation ou, plus exactement, une autonomisation rampante était en cours depuis de nombreuses années dans le secteur de la navigation maritime. Les compagnies créaient, à qui mieux mieux, des filiales ou des joint-ventures avec des partenaires occidentaux qui pouvaient construire dans des ports étrangers, ou rachetaient à crédit des navires qui étaient ensuite exploités, soit par la société mère en *leasing*, soit par la joint-venture sous pavillon étranger.

Des ports à réaménager, des flottes à restructurer

La plupart des ports soviétiques de la Baltique et de la mer Noire, de même que ceux de la Pologne (Gdansk, Gdynia), de Roumanie (Constanta) et de la Bulgarie (Varna, Burgas), commencent à préparer des plans de réaménagement dont la mise en œuvre accompagnera les réformes institutionnelles. Ces plans sont rendus nécessaires par le bouleversement profond des volumes et des structures du trafic maritime et fluvial qui va accompagner l'évolution nouvelle de l'économie et des échanges internationaux.

Comme le montre le tableau 7, le trafic maritime de l'URSS était constitué pour l'essentiel de produits de base, la structure de celui des ports polonais, bulgares et roumains était voisine. Malgré les efforts considérables de développement du réseau de pipelines dans les années soixante-dix et quatre-vingts, le pétrole et les autres liquides représentaient encore près de 40 % du trafic des ports soviétiques en 1988 et les vracs lourds (charbon, minerais, matériaux de construction), plus de 40 % avec les céréales et le bois. Les trafics de produits élaborés ne représentaient guère plus de 10 % des tonnages et les marchandises conteneurisées seulement 2 à 3 %.

Tableau 7
Trafic global des ports d'URSS en 1988

Produits	Millions de tonnes	%
Liquides (dont produits pétroliers)	149,3	37
Vracs lourds	116,8	29
Céréales	37,4	9
Bois	11,4	3
Marchandises diverses	45,9	11
Containers	10,2	2
Ferry	37,2	9
Total	149,3	100

Source : MINMORFLOT.

A l'avenir, reconversions industrielles et économies d'énergie aidant, il est hautement probable que les trafics de produits de base, et en particulier de vracs lourds, qui avaient déjà baissé dans certains pays au cours

des dernières années et se sont effondrés partout en 1990-1991, ne retrouveront pas avant longtemps leurs niveaux maxima atteints au milieu des années quatre-vingts. En revanche, les trafics de produits à plus forte valeur ajoutée sont susceptibles de croître très rapidement, après la dépression actuelle, dès que les nouvelles structures économiques fonctionneront et que les échanges Est-Ouest se développeront. Les responsables de la marine marchande polonaise, par exemple, s'attendent à une poursuite de la baisse des trafics de charbon et de matières premières et à une forte croissance des tonnages de marchandises générales et conteneurisées, parallèle à la montée en puissance d'un axe de transport multimodal rapide, joignant la Scandinavie et le sud de la Communauté européenne, en passant par la Pologne et l'Europe centrale.

Dans cette perspective, *les aménagements et les équipements actuels des ports ne sont plus adaptés*. Les longueurs de quais et les surfaces de stockage de vrac lourds sont surdimensionnées, de même que les installations de chargement et déchargement de charbons, minerais, etc., dont les techniques sont d'ailleurs obsolètes dans de nombreux cas. En revanche, les installations de chargement et déchargement de marchandises générales risquent de se trouver rapidement insuffisantes et inadaptées ; les besoins de capacité de stockage et d'équipements de manutention modernes pour les produits élaborés seront considérables ; les quais et les installations adaptées aux techniques *roll-on, roll-off* (RO-RO) et ferry devront être développés. Des terminaux modernes de traitement des conteneurs devront être installés avec des capacités très grandes. A côté de ces modernisations, le déclin des trafics traditionnels libérera de vastes espaces dans les ports, qui pourront être utilisés pour le développement de nouvelles activités, industrielles, commerciales, touristiques. Dans de nombreux ports, les accès routiers devront également être améliorés et même parfois créés, en particulier dans certains ports soviétiques, tel celui de Leningrad où la quasi-totalité des marchandises chargées et déchargées est acheminée par rail.

L'évolution ira dans le même sens pour les *ports fluviaux*. *Ceux qui bordent les rives du Danube* en Tchécoslovaquie, Hongrie, Yougoslavie, Bulgarie et Roumanie, *sont susceptibles de connaître un développement rapide à partir de 1992 avec l'ouverture du canal Rhin-Main-Danube à grand gabarit*. Les besoins d'aménagement des ces ports seront très importants : extension et modernisation des accès routiers et ferroviaires, construction ou reconstruction de ponts, création de terminaux conteneurs et RO-RO, équipés de matériels de transbordement rapide, entrepôts de stockage, zones d'activités industrielles et commerciales... Par ailleurs, le potentiel de développement du *tourisme fluvial* (en croissance rapide en France, en Allemagne et dans les pays du Bénélux) est important dans toutes les régions riveraines du Danube, de Bratislava jusqu'au delta. Des infrastructures adaptées seront nécessaires dans les ports ayant vocation à devenir les premiers pôles de ce développement, comme Bratislava, Budapest, Belgrade, Vidin, Giurgiu...

Des projets de réaménagement des ports, correspondant à ces perspectives générales, sont déjà en préparation. La compagnie slovaque de navigation du Danube (CSPD) a plusieurs projets pour Bratislava en joint-venture avec des partenaires autrichiens, allemands et néerlandais. En Hongrie, où le transport fluvial était quelque peu à l'abandon, la nouvelle équipe du département de la navigation du ministère des Transports a sélectionné, sur la

base d'une étude réalisée en 1990, quatre sites de création ou d'extension et de modernisation de grands ports sur le Danube, qui pourraient être aménagés grâce à des concessions, en partenariat avec des apporteurs occidentaux de capitaux, en technologie et en méthodes de gestion. Des projets sont aussi en préparation, ici et là, concernant l'aménagement de zones franches sur le territoire des ports fluviaux comme sur celui des ports maritimes, pour attirer l'implantation d'activités industrielles et commerciales variées, privées ou mixtes, qui ne manqueront pas de prospérer avec le développement du trafic.

Les compagnies de navigation, maritime et fluviale, sont confrontées à la nécessité de restructurer et moderniser leur flotte pour faire face à l'effondrement actuel des trafics traditionnels de pondéreux, et pour se préparer à affronter une concurrence qui sera beaucoup plus vive que par le passé, pour la plupart d'entre elles, sur les nouveaux marchés du fret. La tendance et les besoins sont homologues à ceux de l'évolution des ports : les capacités globales des flottes exprimées en tonnes de chargement sont généralement excédentaires, mais leurs structures sont inadaptées, caractérisées par des capacités de transport de vrac secs excessives, des techniques souvent obsolètes, et des capacités de transport spécialisées (navires frigorifiques, porte-conteneurs, rouliers, etc.) qui vont s'avérer très insuffisantes, dès que s'amorcera la reprise de l'activité, aujourd'hui déprimée. *Cependant, la situation des flottes des grandes compagnies de navigation maritime, est moins grave que dans d'autres secteurs du transport*, pour plusieurs raisons : un effort intense d'investissement a été fait dans les années soixante-dix par les planificateurs soviétiques dans ce domaine ; l'évolution technique y a été plus lente que dans d'autres secteurs ; enfin les compagnies de navigation, relativement occidentalisées par la nature même de leur activité sur le marché international du fret, ont noué depuis longtemps des liens avec les compagnies occidentales et font construire les deux tiers de leurs navires dans les chantiers navals japonais, coréens ou européens en s'appuyant sur le crédit bancaire international.

Il faut souligner que la situation de la flotte est particulièrement critique en Roumanie, où 30 % du tonnage de la flotte de la mer Noire et 70 % de celui de la flotte danubienne seraient immobilisés pour des problèmes d'entretien et de pièces détachées, selon la première mission envoyée par la Banque mondiale à l'automne 1990.

Les premiers besoins : réformes, réorganisation, libéralisation

Le secteur du transport maritime et fluvial a de grandes chances de pouvoir jouer un rôle important dans la croissance future des échanges de marchandises entre l'Est et l'Ouest de l'Europe, car il est en synergie avec d'autres activités largement internationalisées, de production industrielle, de commerce et de tourisme. C'est pourquoi, il attirera spontanément les investisseurs de toutes origines, dès lors que ses structures institutionnelles seront stabilisées et libéralisées et que le climat économique général sera favorable.

Toutefois, pour aboutir, les processus de réforme, de réorganisation et de modernisation, auront besoin de s'appuyer sur divers types de coopération avec des partenaires occidentaux .

Le désengagement et la *réforme* interne des ministères de tutelle, la définition de nouveaux statuts pour les autorités portuaires, donnent lieu à des besoins de conseil, d'assistance technique, de formation dans différents domaines, auxquels peuvent répondre les ministères homologues et les cadres de l'administration portuaire des pays occidentaux, ainsi que les entreprises de conseil spécialisées dans ce domaine.

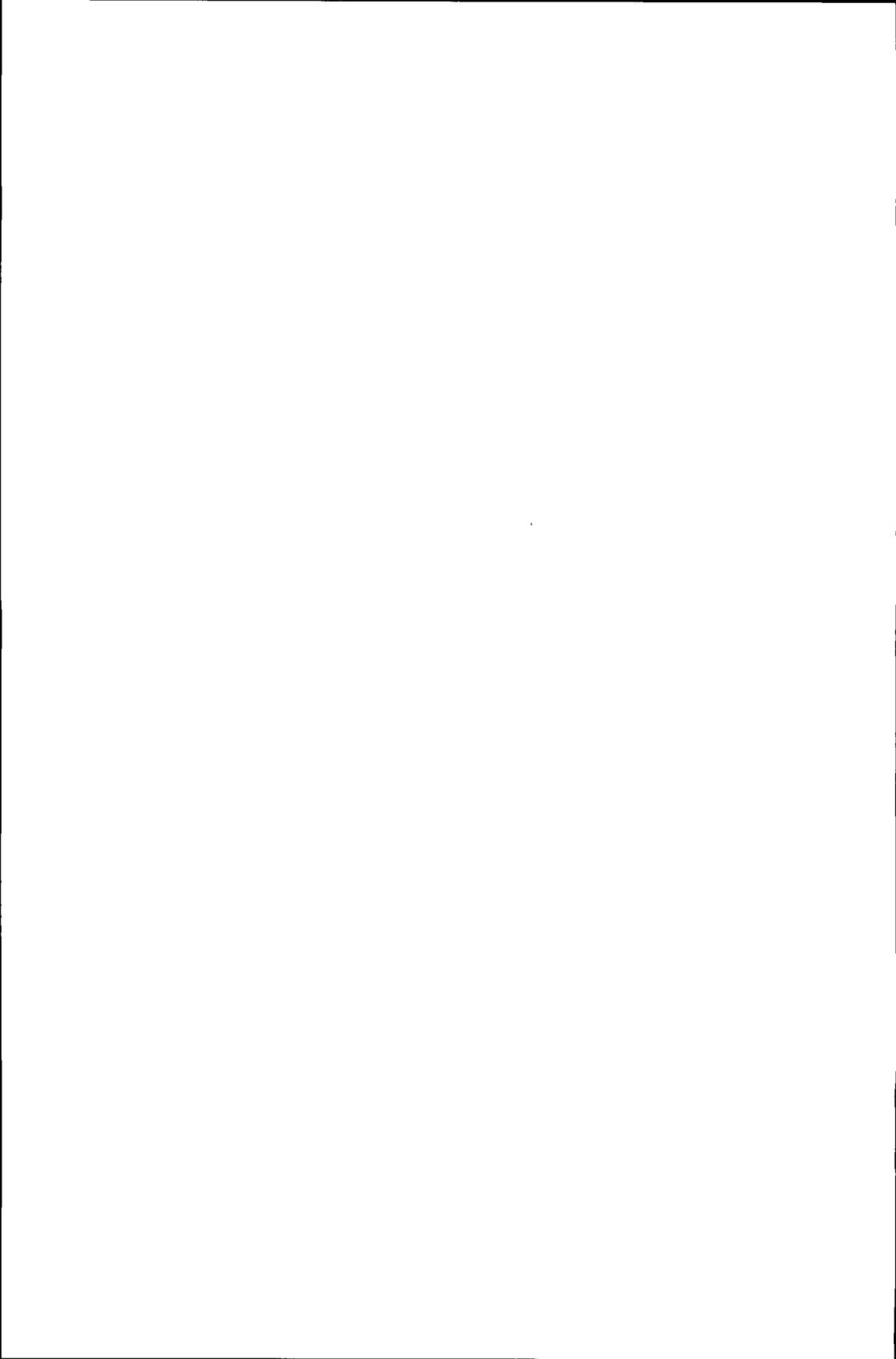
Le réaménagement et la modernisation des infrastructures et des équipements portuaires doivent s'appuyer sur de nombreuses études techniques et économiques, menant à la définition de stratégies de spécialisation à moyen terme. Les besoins correspondants peuvent être satisfaits, ici aussi, par les services spécialisés des grands ports occidentaux, par les bureaux d'ingénierie et les consultants compétents dans ce domaine, ainsi qu'à travers des opérations telles que des jumelages Est-Ouest de municipalités portuaires.

Les opérations de modernisation et d'aménagement des infrastructures et des équipements portuaires, qui seront parfois des reconversions complètes, devront mobiliser des *capitaux très importants* avec des temps de retour assez longs. Elles nécessiteront, dans beaucoup de cas, des montages en concession analogues à ceux des futures autoroutes à péage, des aéroports ou d'autres grands ouvrages présentant la même caractéristique. Il est toujours souhaitable que des projets de cette envergure fassent l'objet d'appels d'offres publics. La préparation de ces appels d'offres (cahiers des charges, termes de références des études, etc.) nécessitera, au départ, des transferts de savoir-faire des établissements publics et des entreprises de l'Ouest vers leurs homologues de l'Est, et, du côté des entreprises ou des consortiums soumissionnaires, des travaux d'ingénierie technique, économique et financière qui devront souvent faire appel à des méthodes innovantes.

La modernisation et la libéralisation des activités portuaires impliqueront de très vastes opérations de *réduction des effectifs et de formation et reconversion des personnels*, pour lesquelles pourront être mobilisées les expériences nombreuses (encore imparfaites) accumulées dans ce domaine par les grands ports de l'Europe de l'Ouest, au cours des quinze dernières années.

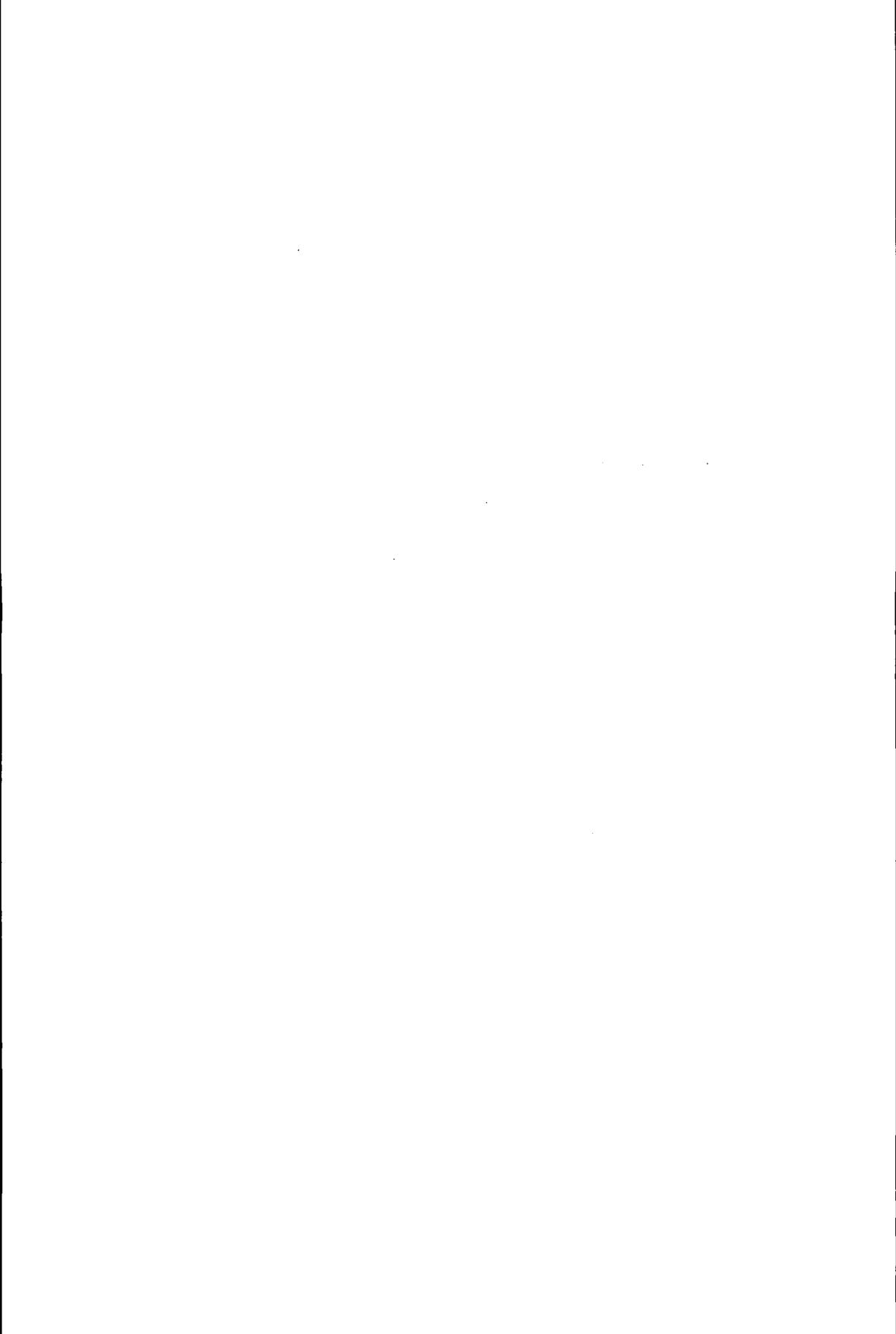
En ce qui concerne les *compagnies de navigation*, leur premier besoin est d'accéder à une autonomie de gestion à peu près totale, limitée seulement par des réglementations nationales comparables à celles de l'Europe de l'Ouest et par le respect des conventions internationales. Les compagnies ont besoin, aussi, d'être juridiquement propriétaires de leurs navires (ce qui n'est pas encore le cas, par exemple, pour les compagnies d'URSS) et de pouvoir accéder au marché international du crédit et des capitaux. L'évolution logique, après leur transformation en sociétés par actions au départ à 100 % publiques, est l'ouverture de leur capital, assortie d'accords de coopération avec des compagnies de navigation européennes, américaines et asiatiques. Cette évolution est déjà largement amorcée, directement dans certains cas et indirectement dans beaucoup d'autres. Enfin, la libéralisation des activités portuaires, leur privatisation partielle ou totale selon les cas, ouvriront un vaste champ au développement d'activités industrielles et tertiaires nouvelles, semblables à celles qui fleurissent dans les ports fluviaux et maritimes du monde entier.

Dans le domaine du transport fluvial en Europe, l'ouverture en 1992 du *canal Rhin-Main-Danube* à grand gabarit, aboutissement d'un projet millénaire (l'idée remonte à l'époque de Charlemagne), sera un événement de portée potentiellement considérable. Pour que les promesses qu'il porte en lui puissent se concrétiser, la fusion en une convention unique des deux conventions qui régissent séparément la navigation rhénane et danubienne serait sans doute nécessaire. Elle permettrait, sur la base d'une réciprocité totale, aux compagnies de navigation de l'Est et de l'Ouest de s'établir dans n'importe quel port et de coopérer librement avec des partenaires de n'importe quelle nationalité.



Chapitre III

**Stratégies
et priorités
du développement
des infrastructures
de transport**



Sur la base de l'essai d'inventaire des principaux problèmes et besoins présentés dans la partie précédente, et des quelques éléments d'analyse prospective présentés en première partie, les pages qui suivent exposeront un ensemble de réflexions et de propositions organisées autour de différents groupes de questions .

Comment va s'organiser le réseau des flux principaux de transport international de marchandises et de voyageurs, dans une Europe élargie et sans rideau de fer, selon les axes Est-Ouest et Nord-Sud ? Quels sont les axes d'intérêt majeur pour le développement des échanges de l'Europe centrale et orientale avec la France et les autres pays de l'Ouest de la CEE ?

Quels aménagements d'infrastructures de transport peuvent être considérés comme prioritaires pour éviter l'apparition de goulots d'étranglement qui seraient autant de freins au développement des échanges ? Quels types de projets devraient faire l'objet de stratégies concertées pour optimiser l'utilisation des infrastructures existantes, réduire au moindre coût les effets de goulots, actuels ou potentiels, et minimiser les effets négatifs sur l'environnement en termes de congestion, de pollution et de qualité des paysages ?

Quels sont les montages les mieux adaptés au financement des différents types d'infrastructures de transport ? Comment résoudre les problèmes de l'évaluation des besoins de financement pour tel ou tel type de projet et les besoins financiers à un niveau plus global ? Quels peuvent être les rôles respectifs des financements d'origine interne à chaque pays, des financements bilatéraux publics ou bancaires, des financements multilatéraux ?

Quelles stratégies de coopération des entreprises ouest-européennes du secteur des transports et des entreprises françaises en particulier, sont les mieux adaptées aux besoins et aux ressources propres de leurs futurs partenaires publics ou privés en Europe centrale et orientale ?

Quelles sont les stratégies publiques de coopération souhaitables : coopération bilatérale dans les relations d'État à État, coopération multilatérale à travers les organisations internationales ? Quelles orientations recommander aux nouveaux gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale dans l'élaboration et la réalisation de leurs programmes de réforme des institutions et des entreprises du secteur des transports ?

Axes et pôles majeurs des flux de transport international dans une Europe élargie

Toute réflexion sur les réseaux de transport international commence par la lecture d'une carte. Celle de la page 98 a été élaborée par l'institut géographique national à la demande du ministère de l'Équipement, au début de 1991. Les densités de population y sont figurées par des colorations plus ou moins intenses. Les agglomérations de plus de 200 000 habitants y sont représentées par un cercle de surface proportionnelle à la population de chaque ville.

Les axes unissant entre elles les capitales et les principales villes de chaque pays ont été représentés sur cette carte : ces cheminements concentrent déjà la plus grande partie des flux de transport interurbains et internationaux de voyageurs et de marchandises terrestres, et ils concentreront la plus grande part de la croissance de ces flux. On a représenté, sur la même carte, la grande artère navigable Rhin-Main-Danube, susceptible de capter dans l'avenir, directement ou indirectement, une fraction non négligeable de la croissance des flux de marchandises dans la direction Nord-Ouest, Sud-Est.

Quatre ou cinq grands couloirs Est-Ouest

Un premier grand couloir a probablement vocation à jouer un rôle très important dans le développement des échanges industriels entre l'Est et l'Ouest. Il s'agit de *l'axe qui unit le triangle Amsterdam-Bruxelles-Cologne* (Bénélux et bassin de la Ruhr) à *Berlin, Poznan et Varsovie*, puis se prolonge en direction de *Moscou*.

Un *axe secondaire* proche du précédent *relie à la Ruhr, les anciens centres industriels de l'Est de l'Allemagne* (Leipzig, Dresde) et ceux du Sud de *la Pologne* (Wroclaw, Katowice, Cracovie) pour se prolonger éventuellement vers *l'Ukraine*.

Un *troisième couloir important* pour les échanges industriels relie la région frontalière entre la France, l'Allemagne et la Suisse (Bâle, Mulhouse,

Belfort, Strasbourg) à Stuttgart, Nüremberg puis Prague, Wroclaw, Lodz et Varsovie où il rejoint l'axe Berlin-Moscou.

Un *quatrième grand arc Est-Ouest* a probablement une vocation industrielle moins affirmée que les précédents, mais, en revanche, une *vocation touristique et culturelle, commerciale et tertiaire* en général, plus marquée. Il unit les grandes villes suisses (Bâle, Zurich) et le Sud de l'Allemagne (Munich), à Vienne, Brastilava et Budapest. Il peut ensuite se prolonger jusqu'au « point triple » des frontières slovaque, hongroise et soviétique (Chop), puis vers Moscou d'un côté, les centres ukrainiens de l'autre.

Un embranchement à Brastilava traversant d'Est en Ouest la Slovaquie revêt une importance primordiale pour le développement slovaque, notamment touristique avec la région des Tatras.

Le *dernier grand couloir Est-Ouest* relie le Nord industriel de l'Italie (Turin, Milan) aux capitales yougoslaves (Zagreb, Belgrade), puis aux capitales et aux ports roumains (Bucarest, Constanta) et bulgares (Sofia, Varna).

La partie centrale de cet axe (Lubljana-Zagreb-Belgrade-Sofia), se prolongeant vers Istanbul, concentre l'ensemble des flux terrestres d'échanges industriels et touristiques entre tous les pays de la CEE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) d'un côté, la Turquie et le Moyen-Orient de l'autre.

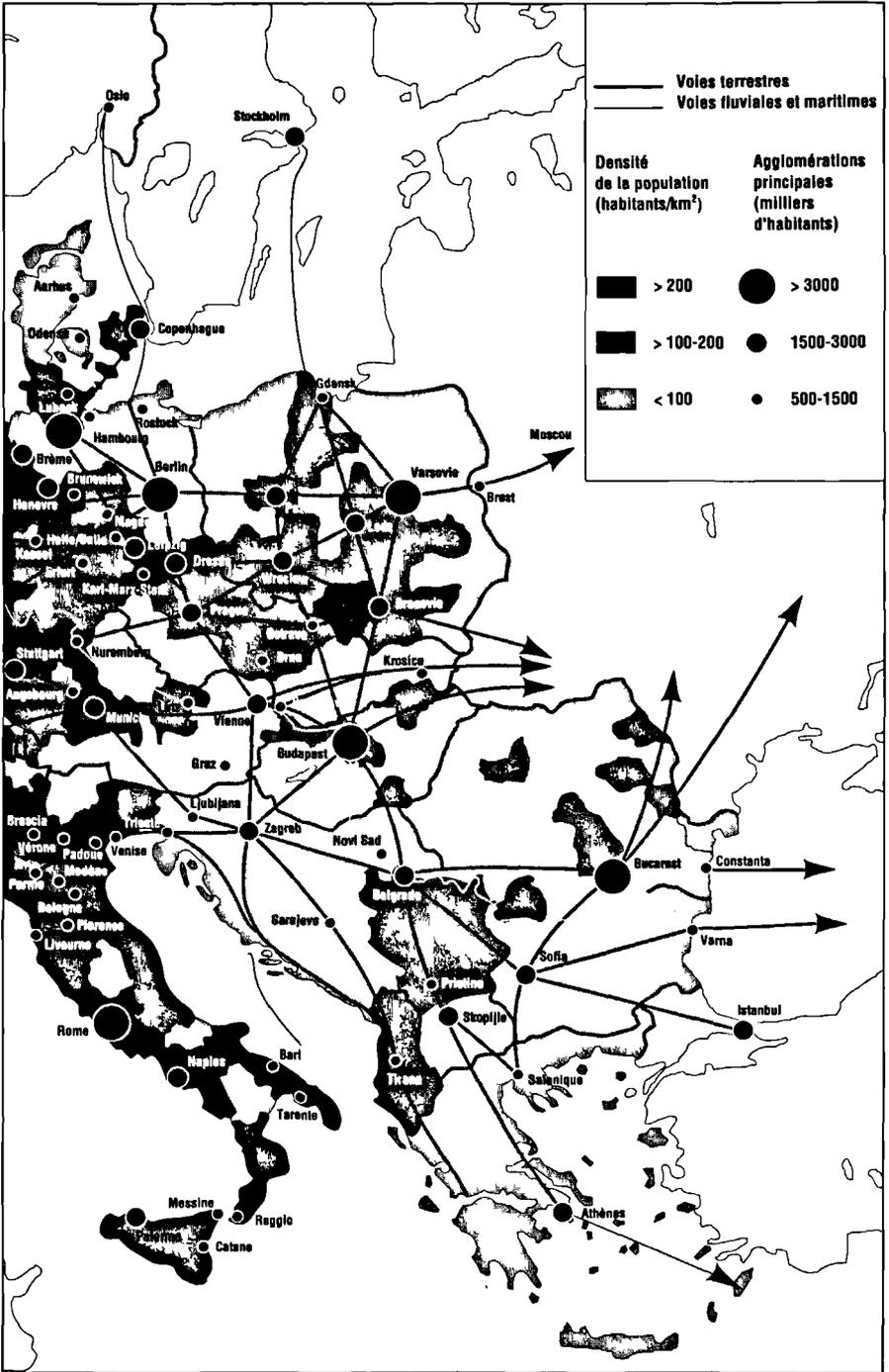
Deux grands couloirs Nord-Sud

Un *premier axe Nord-Sud important* apparaît sur la carte, qui longe l'ancien rideau de fer. Il unit, d'abord par voie maritime, la Norvège et le Danemark à l'Est de l'Allemagne (Oslo, Copenhague, Berlin) par les ports de Rostock et Szczecin, puis à la Tchécoslovaquie (Berlin-Dresde-Prague). Il peut ensuite se diviser en deux branches : Prague, Vienne-Brastilava, Zagreb d'une part, pouvant se prolonger vers Sarajevo et Tirana ; d'autre part, Prague-Linz puis Lubljana et Trieste, se prolongeant vers le Nord de l'Italie.

Un *second couloir Nord-Sud* se situe à l'est du premier. Il relie d'abord la Suède et la Norvège à la Pologne par voie maritime ou aérienne (Stockholm-Gdansk), il se prolonge ensuite vers Budapest avec plusieurs itinéraires possibles : soit Poznan-Wroclaw, puis Brno-Brastilava ou Wroclaw-Ostrava, soit Varsovie-Cracovie. Les projets autoroutiers de la Pologne prévoient un tracé intermédiaire (Gdansk Lodz-Katowice et Cracovie) ; mais la liaison directe entre le Sud de la Pologne et Budapest pose problème, à cause notamment du relief montagneux de la Slovaquie. Depuis Budapest, le même couloir se prolonge ensuite en direction de Belgrade, puis vers la Grèce (Thessalonique et Athènes) par Skoplje.

On peut enfin évoquer la *possibilité d'un développement futur des trafics*, avec un retard évident sur les deux précédents, sur un troisième axe Nord-Sud qui unirait la Grèce (Athènes et Salonique) à Sofia et Bucarest, puis à la Moldavie et à l'Ukraine. L'existence de cet axe dépendra à la fois des rythmes de développement respectifs de la Bulgarie, de la Roumanie, de la

Hypothèse de principaux couloirs de circulation internationale



Modalvie et de l'Ukraine, et de la solution des problèmes politico-ethniques existant notamment entre la Roumanie et la Moldavie.

Elle est, en outre, hypothéquée par le relief montagneux de la région des Balkans et des Carpathes et par l'existence d'un itinéraire maritime (Athènes-Salonique-Istanbul-Varna-Constanza-Odessa...) concurrent de la voie terrestre.

Un grand couloir Nord-Ouest, Sud-Est : Rhin-Main-Danube

Transversal aux grands axes Est-Ouest et Nord-Sud qui viennent d'être décrits, apparaît enfin le long couloir Rhin – Danube, dont une bonne partie a servi depuis l'Antiquité, à la fois de voie d'échanges économiques et culturels, et de frontière entre deux moitiés de l'Europe soumises l'une aux influences romaine et méditerranéenne, l'autre aux influences scandinave, asiatique et slave. La voie danubienne coïncide avec plusieurs tronçons des couloirs Est-Ouest et Nord-Sud décrits plus haut, successivement Vienne-Brastilava-Budapest, Budapest-Belgrade, Belgrade-Bucarest-Constanza. Il est clair qu'à partir de 1992, l'ouverture du nouveau canal Main-Danube, jointe au développement des techniques multimodales intégrées, peut faire de ce couloir un axe de circulation majeur entre les pays de la CEE et les pays de l'Est, y compris l'URSS que les navires fleuve-mer pourront atteindre par cette voie depuis Amsterdam, Rotterdam ou même depuis les ports britanniques.

Les grands nœuds du réseau de transports internationaux

Les principaux nœuds internationaux, lieux d'arrivée et de départ des séjours professionnels et touristiques, centres de collecte et d'éclatement des flux de marchandises de toute nature, se situeront naturellement aux carrefours des grands axes et couloirs de circulation décrits plus hauts. Leur importance relative croîtra en fonction du développement des trafics de marchandises et de voyageurs sur ces axes. On tentera ici d'en distinguer trois catégories :

- Des nœuds de trafics liés aux échanges Est-Ouest et Nord-Sud centrés sur les activités et les produits industriels (produits de base et intermédiaires, biens d'équipement...). Les principaux nœuds de ce type seront les centres industriels allemands (Berlin-Dresde, Leipzig), polonais (Varsovie, Wroclaw, Cracovie, Katowice...) et tchèques (Prague, Brno, Ostrava).

- Des nœuds de trafics Est-Ouest et Nord-Sud concentrant des échanges relativement moins tournés vers les produits industriels et davantage vers les services touristiques, culturels, commerciaux... Les centres de ce type se situeront plutôt au Sud : Zagreb et la Slovénie (Ljubljana, Trieste, Rijeka), Sofia, Bucarest enfin, dont l'importance dépendra des échanges de l'Europe méditerranéenne et des Balkans avec les Républiques d'URSS.

• Enfin des « nœuds triples » situés à la fois à des carrefours de grands axes Est-Ouest et Nord-Sud, et sur le Danube. Linz et Vienne en Autriche, Brastilava et Budapest de l'autre côté de l'ancien rideau de fer, jouissent d'une telle situation particulièrement enviable, et deviendront peut-être pour cette raison, les premiers pôles de croissance des échanges au sein de l'Europe élargie. Belgrade, un peu plus au sud, est, elle aussi, située à un point clé, à l'intersection du Danube avec les grands axes de circulation qui mènent de l'Europe de l'Ouest vers l'Orient, et de la Scandinavie vers l'Adriatique et la mer Égée.

Quels axes d'intérêt majeur pour la France ?

Il est évident que la France est géographiquement moins bien placée que l'Allemagne, la Suisse et l'Autriche, ou même l'Italie du Nord, pour tirer parti du développement des nouvelles vagues d'échanges entre la CEE et l'AELE d'un côté, l'Europe centrale et orientale de l'autre. Elle se trouve très à l'écart de l'ancien rideau de fer, très éloignée aussi des axes Nord-Sud traversant l'Europe centrale et les Balkans, et ne dispose pas d'accès direct au couloir Rhin-Main-Danube.

La France, pour développer ses échanges avec l'Europe de l'Est, n'est pas intéressée directement à l'amélioration des infrastructures de transport sur les axes Nord-Sud décrits plus haut (voir p. 91). En revanche, l'amélioration des infrastructures de transport sur tous les axes Est-Ouest (voir p. 90) peut lui permettre de développer ses échanges de toutes natures avec l'Europe centrale et orientale. De ce point de vue, les intérêts de la France sont très proches de ceux du Royaume-Uni, de l'Espagne et du Portugal ; mais sensiblement différents, au contraire, de ceux de l'Allemagne, de l'Italie, et des pays de l'AELE.

Il ne suffira cependant pas que les infrastructures de transport Est-Ouest s'améliorent pour que la France – et ses partenaires de l'Est – en tirent un profit immédiat. Encore faut-il aussi que ses liens propres avec les pays limitrophes, en direction de l'Est, s'améliorent. Les quatre régions françaises du grand axe Nord-Sud, ainsi que celles de l'Est, sont particulièrement concernées par cette remarque .

L'amélioration et l'extension de capacité des transports Paris-Lille-Bruxelles-Ruhr sont essentielles pour ouvrir à la région parisienne, à la région Nord, mais aussi à d'autres, l'accès au futur grand axe Berlin-Varsovie-Moscou.

L'amélioration des liaisons Paris-Strasbourg-Stuttgart-Munich et Strasbourg-Francfort, est indispensable pour permettre l'accès des régions de l'Est de la France à des axes majeurs tels que Berlin-Varsovie-Moscou ou Nuremberg-Prague-Wroclaw-Varsovie.

L'amélioration des liaisons Rhin-Rhône (Lyon-Mulhouse-Strasbourg) est d'un intérêt vital pour ouvrir aux régions Rhône-Alpes, Provence-Côte d'azur et Midi-Pyrénées, l'accès aux axes Est-Ouest qui viennent d'être cités.

Enfin, l'amélioration des traversées alpines (Lyon-Genève-Zürich, Lyon-Turin, Marseille-Gênes...) est nécessaire au développement des relations de la région Rhône-Alpes et des régions françaises du Sud, d'une part avec la Hongrie et l'URSS via l'Autriche, d'autre part avec la Yougoslavie, la Roumanie et la Bulgarie en passant par l'Italie du Nord.

Infrastructures routières, ferroviaires, multimodales... Quelles priorités ?

Pendant une quarantaine d'années, le développement des flux de marchandises et de voyageurs à travers le rideau de fer a été bloqué. A l'Ouest, l'ouverture des frontières à la suite du Traité de Rome a entraîné une très forte croissance des flux de transport international (multipliés depuis 1960 par un facteur de l'ordre de 10), accompagnée d'une prépondérance croissante du mode routier. A l'Est, le développement des flux de transport internationaux a été beaucoup plus modeste, centré sur les matières premières et les produits de base, avec une place du mode routier très restreinte par rapport à celle du rail et de la mer. A l'Ouest comme à l'Est, les principaux axes de circulation se sont orientés dans des directions Nord-Sud, parallèlement au rideau de fer. Le couloir principal des échanges internes à la CEE, dit « grande banane bleue » ou « dorsale lotharingienne », est ainsi un grand arc Nord-Sud courant de Londres, Amsterdam et Rotterdam jusqu'à Milan et Rome à travers l'Allemagne et la Suisse ; à l'Est du rideau de fer, le couloir principal de transport international, la « grande banane rouge » du Comecom était un autre grand arc Nord-Sud symétrique, s'étendant de l'ex-Allemagne de l'Est et la Silésie à la mer Noire en passant par Prague, Budapest et Belgrade.

Le premier risque : l'engorgement automobile des axes et des pôles d'échanges Est-Ouest

La nouvelle ère ouverte par la disparition du rideau de fer offre à toute l'Europe, la chance d'un développement sans précédent des échanges le long des axes Est-Ouest décrits plus haut. Mais, il existe aussi un *risque élevé d'apparition de goulots d'étranglement* qui seraient autant de freins à la croissance de ces échanges, pour *plusieurs raisons convergentes* :

- La libéralisation engendre, dès à présent, le développement d'un *secteur privé du transport routier très dynamique*.

Celui-ci représentera une concurrence redoutable pour les compagnies ferroviaires, confrontées aux difficultés multiples de leur restructuration

(réduction nécessaire des effectifs) et du financement de leurs investissements, la très forte croissance des trafics de camions, qui va de toutes façons se produire pour la courte distance, s'étendrait alors à l'international et à la grande distance.

- La légitime aspiration des populations d'Europe de l'Est, qui souhaitent atteindre rapidement des taux d'équipement en automobiles voisins de ceux de l'Ouest, va entraîner (particulièrement dans les zones urbaines et sur les grands axes de circulation) *une croissance du trafic automobile* qui risque d'être plus rapide qu'elle ne l'a été en Europe de l'Ouest dans les années cinquante et soixante.

- Les *infrastructures routières* de l'Europe centrale et des Balkans, souffrant de très nombreux retards de développement, de modernisation et d'entretien, *ne sont pas en mesure d'assurer une forte croissance du trafic* de camions et d'automobiles. Compte tenu de l'ampleur de ces retards, les programmes routiers et autoroutiers les plus ambitieux, dont la réalisation s'étendra nécessairement sur de nombreuses années, risquent d'être pris de court par la croissance des volumes de trafic, dès lors que s'amorcera le « décollage » des nouvelles structures de l'économie de marché.

Un basculement accéléré du transport des marchandises du mode ferroviaire, jusqu'ici dominant, vers le mode routier, entraînerait une véritable explosion de la circulation des camions sur les axes Est-Ouest. Dans ce cas, le scénario de l'Institut Prognos, commenté dans la première partie de ce rapport, estime vraisemblable une multiplication des tonnages transportés sur ces axes, à l'horizon de l'an 2000, par un coefficient compris entre 10 et 15. Cette évolution aurait des effets économiques doublement négatifs : d'un côté, elle entraînerait une congestion des principaux axes et nœuds de trafic, source de nuisances pour l'environnement, d'accidents, de pertes de temps et d'efficacité pour les entreprises et les individus ; de l'autre, elle aggraverait la crise des réseaux ferroviaires et laisserait inemployées les capacités de transport par rail libérées par la réduction des trafics lourds traditionnels.

Face à ce risque majeur, la seule recherche de l'optimum économique et écologique recommande la mise en œuvre de *stratégies nationales et internationales* de développement des infrastructures, accordant une haute priorité à toutes les *techniques alternatives au mode routier pur* pour le transport à moyenne et grande distance et les trafics de transit. De tels choix ne seraient en rien contradictoires avec d'autres programmes prioritaires d'amélioration et d'extension des réseaux de routes et d'autoroutes, de toutes façons indispensables au développement du transport routier, pour tous les déplacements à courte et moyenne distance et pour certaines catégories de transport à longue distance (tourisme par exemple).

Marchandises : priorité aux infrastructures de transport multimodal intégré

Les nouvelles techniques du transport multimodal de point à point (conteneurs, caisses mobiles, ferroutage, route roulante, RO-RO...) permettent de tirer profit des avantages combinés de chaque mode : la souplesse tempo-

relle et spatiale du camion pour les transports de départ et d'arrivée ; pour la moyenne et la longue distance, la vitesse, le débit et les avantages énergétiques et écologiques du mode ferroviaire, et le bas prix (joint à d'autres avantages écologiques) du transport fluvial et maritime.

Le développement de ces techniques, principalement pour le transport international en Europe centrale et pour toutes les catégories de transport à longue distance en URSS, nécessite une action coordonnée portant sur divers types d'infrastructures et d'équipements :

- mise à niveau des infrastructures ferroviaires sur les axes à fort trafic actuel et potentiel : mise aux normes européennes de vitesse et de charge à l'essieu, réfections nécessaires des voies et des ouvrages d'art, mise en place de systèmes modernes de signalisation, de gestion du trafic et de communication... L'électrification des principales lignes doit être achevée et dans beaucoup de cas modernisée, si possible en limitant à deux (50 Hz et 16 2/3 Hz), le nombre de standards d'alimentation électrique ;
- aménagement, aux principaux nœuds ferroviaires, de terminaux de fret équipés de matériel de transfert rapide rail-route (conteneurs, caisses mobiles, ferroulage) ;
- aménagement ou modernisation et extension de capacité des terminaux conteneurs et RO-RO dans les grands ports de la Baltique, de la mer Noire et de l'Adriatique, avec l'amélioration de leurs accès routiers et ferroviaires ;
- des opérations analogues dans les grands ports du Danube, incluant dans un certain nombre de cas (Hongrie) la construction de ponts ferroviaires, routiers ou mixtes ;
- la mise en place de réseaux télématiques de gestion et de suivi des commandes et de la circulation des marchandises, accessibles aux chargeurs, expéditeurs et opérateurs de transport des différents modes (ferroviaire, routier, fluvial, maritime), à un niveau international.

Le développement des techniques modernes du transport intermodal intégré est particulièrement urgent en URSS, où les transports conteneurisés ne représentent aujourd'hui qu'une fraction très faible des tonnages transportés. Ces techniques permettraient de décupler l'efficacité d'un système dont la configuration actuelle, reposant sur la complémentarité totale des modes routiers pour le transport local, ferroviaire et maritime pour la longue distance et l'international, s'y prête particulièrement bien.

Les mêmes techniques intermodales représentent sans doute la solution la plus rapide, la plus économique et la plus écologique pour le développement des échanges de marchandises à longue distance sur les axes reliant l'Europe de l'Ouest à l'URSS par l'Europe centrale et les Balkans. Compte tenu du changement d'écartement des voies à la frontière soviétique, l'équipement en matériels modernes de manutention et de transfert rapide de quelques gares de fret est nécessaire à l'intersection de cette frontière et des principaux axes de circulation. Les centres à équiper en priorité sont probablement ceux de Brest-Litovsk à la frontière polonaise (couloir Berlin-Varsovie-Moscou) et de Chop au « point triple » des frontières hongroise, slovaque et ukrainienne.

On peut noter aussi que les voies à l'écartement soviétique existant entre l'URSS et la Silésie polonaise, construites pour les besoins de la sidérurgie et de l'industrie lourde, pourraient éventuellement être utilisées pour le développement de transports intermodaux rapide entre la CEE, l'Europe

centrale et l'URSS, moyennant l'installation d'un ou deux terminaux de transfert rail-route dans la région de Wroclaw ou de Katowice.

Routes nationales, routes secondaires, autoroutes : Quelles priorités ?

Compte tenu de l'insuffisance et du mauvais état actuel des réseaux routiers, une certaine priorité doit évidemment être donnée *aux programmes de réhabilitation et d'amélioration de l'existant*, avec un accent particulier sur :

- l'amélioration ou la restructuration des réseaux de voirie urbaine des grandes villes en liaison avec des plans de circulation ;
- l'amélioration des routes secondaires (asphaltage) des régions agricoles, notamment en URSS et en Pologne ;
- la réhabilitation et l'amélioration (élargissement, carrefours, ponts, signalisation et sécurité) des réseaux principaux de routes nationales.

En ce qui concerne les *autoroutes*, il est évident que le très important retard de l'Est sur l'Ouest de l'Europe devra être rattrapé à moyen et long terme. Ceci signifie que le programme Trans-European Motorway (TEM) de la CEE-ONU, avec les aménagements nécessaires, devrait être achevé à un horizon d'une dizaine d'années et qu'il devrait être complété dans le même délai par des liaisons autoroutières avec le réseau occidental correspondant aux principaux couloirs de circulation décrits plus haut. Deux options sont cependant possibles :

- La première, celle de la « voie rapide », consiste à construire d'abord les contournements des principaux centres urbains, à doubler les routes nationales existantes, à faire les aménagements de sécurité nécessaires aux intersections avec le réseau secondaire.

- La seconde consiste à construire d'emblée de véritables autoroutes à côté des nationales existantes avec contournements urbains et échangeurs, permettant de séparer complètement le trafic interurbain et international du trafic local.

Les deux options ont en commun la *réalisation prioritaire des contournements urbains*, quelques opérations de ce type sont déjà engagées, par exemple à Budapest avec des financements de la Banque mondiale. La première solution recommandée par les experts de la Banque mondiale, présente l'avantage du moindre coût à court terme, elle peut être la mieux adaptée aux régions à faible densité de circulation locale et aux axes à trafic potentiel limité. La seconde solution, qui présente des avantages évidents sur le plan de la sécurité et de la vitesse (c'est la raison pour laquelle elle a été la plus largement choisie en Europe de l'Ouest) est sans doute la mieux adaptée, en tous cas dans le moyen terme, aux régions à forte densité de population et aux axes à fort trafic potentiel.

Le pragmatisme impose de ne pas recommander de retenir une option ou l'autre, mais au contraire de décider au cas par cas : le choix doit reposer sur des *études techniques et économiques très précises*, fondées sur l'analyse et la précision des flux de trafic ainsi que l'évaluation des coûts de

construction. Ces études doivent intégrer des calculs de rentabilité, prenant en compte le moyen et le long terme à côté du court terme, et les coûts et avantages externes (sécurité, fluidité du trafic, effets sur l'environnement) à côté des coûts et avantages directs.

Il semble assez vraisemblable (sous réserve de telles études) que la construction ou l'achèvement de véritables autoroutes, dans l'hypothèse d'une évolution politico-économique favorable, pourrait s'avérer rapidement nécessaire sur les axes Est-Ouest à très fort trafic potentiel tels que Berlin-Varsovie, Vienne-Budapest, Milan-Belgrade-Sofia.

Le calme relatif actuel lié à la dépression économique, à l'Ouest et encore davantage à l'Est, ne doit pas faire illusion : comme le montrent les quelques scénarios décrits dans la première partie de ce rapport, les trafics sur ces axes sont susceptibles de connaître une véritable explosion à partir de 1992-1993, si une nouvelle croissance s'amorce.

La grande vitesse ferroviaire, à quel horizon ?

Un problème du même genre se pose, dans des termes à la fois semblables et différents, pour les aménagements d'infrastructures ferroviaires. Semblables parce qu'il s'agit ici aussi de séparer deux types de trafics, l'un plus rapide et à plus grande distance, l'autre plus lent ou plus local, différents parce que la construction de réseaux ferroviaires à grande vitesse, dans les pays de la CEE, a débuté avec une trentaine d'années de retard sur la construction de réseaux d'autoroutes.

L'Europe de la grande vitesse ferroviaire pourrait-elle se construire au même rythme à l'Est qu'à l'Ouest, ou du moins avec un retard bien moindre que dans d'autres domaines ? La réponse dépendra, en grande partie, des capacités des compagnies de chemin de fer à se réorganiser et à se restructurer pour offrir des services compétitifs, et conserver ainsi une part importante des trafics de marchandises et de voyageurs face à la montée en puissance de l'automobile et du camion. On peut en effet esquisser deux scénarios .

Dans le *premier scénario*, la réorganisation et la modernisation rapide des infrastructures et des services permettent aux compagnies ferroviaires de maintenir un trafic dense de voyageurs et de conserver une bonne part des trafics de fret, grâce notamment aux techniques multimodales de point à point. Dans ce cas, la forte croissance des trafics accompagnant la sortie de crise peut justifier, voire nécessiter, la séparation des trafics ferroviaires lents et rapides sur les axes les plus chargés, la solution la plus rationnelle est alors la construction de lignes nouvelles à grande vitesse sur ces axes.

Dans un *second scénario*, après l'effondrement des trafics lourds traditionnels, la majeure partie des nouveaux trafics de fret et de voyageurs accompagnant la reprise économique se reporte sur le camion et l'automobile. Dès lors, la construction d'autoroutes sur les grands axes devient la première urgence. En revanche, l'évolution du trafic ferroviaire ne justifie pas d'aménagements des infrastructures allant au-delà de la mise aux normes européennes

et de l'adaptation des lignes existantes pour des vitesses de 90 ou 100 km/h pour les marchandises, 160 à 200 km/h au maximum pour les voyageurs.

Dans le premier scénario, la mise en service de lignes nouvelles pourrait se justifier économiquement, dès le milieu ou la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, sur des « magistrales » Est-Ouest et Nord-Sud telles que :

- Berlin-Poznam-Varsovie, en prolongement de la ligne rapide Hanovre-Berlin déjà programmée en Allemagne ;
- Vienne-Budapest-Belgrade le long du Danube ;
- Berlin-Dresde-Prague, Prague-Vienne-Brastilava ;
- Munich-Zagreb-Belgrade-Sofia en direction d'Istanbul.

Des études techniques et économiques précises, ici aussi, sont indispensables pour juger au cas par cas de la faisabilité et de la rentabilité de tel ou tel projet de ligne à grande vitesse, face à d'autres techniques alternatives d'extension de capacité. Ces études à caractère multimodal doivent s'appuyer sur des scénarios de croissance à long terme des trafics marchandises et voyageurs, prenant en compte la concurrence rail-route et rail-air, avec la possibilité de trafics supplémentaires importants induits par l'existence même des liens terrestres à grande vitesse, comme l'a montré, par exemple l'expérience française de la ligne Paris-Lyon dans les années quatre-vingts.

En URSS, existe un *projet de réseau Centre-Sud* de lignes ferroviaires à grande vitesse, dont la réalisation semble nécessiter des transferts de technologie occidentale. La première ligne programmée, Moscou-Léningrad, est l'exemple-type d'un besoin quasi-indiscutable : deux agglomérations distantes de 650 km, l'une d'environ dix millions d'habitants, l'autre cinq millions environ, aujourd'hui reliées par une seule voie double surchargée où se succèdent sans interruption les convois de marchandises et de voyageurs ; les autorités soviétiques estiment à 20 ou 30 % du trafic actuel de voyageurs la demande exprimée et non satisfaite...

Les avantages économiques d'une ligne nouvelle, permettant de séparer les trafics voyageurs et marchandises et de diviser le temps de trajet par deux ou trois, ne semblent guère faire de doute. Les principaux obstacles sont d'ordre financier et liés, en particulier, à l'inconvertibilité du rouble qui complique le financement des transferts de technologie de l'Ouest.

Moderniser et développer les réseaux de métro, trolleybus et tramway

Malgré le faible équipement des ménages en automobiles, certaines grandes villes d'Europe centrale et d'URSS souffrent déjà d'une congestion quotidienne et celle-ci risque de s'aggraver rapidement dans les années qui viennent. Des programmes de modernisation et de développement des réseaux de transport collectif sont indispensables dans pratiquement toutes les capitales d'États et de Républiques et sans doute dans d'autres grandes villes. *Les priorités apparentes* sont les suivantes :

- Achèvement des premières lignes de *métro*, extension des lignes existantes, construction de nouvelles lignes dans les très grandes villes où les

besoins sont manifestes. De telles opérations semblent assez urgentes à Varsovie, Budapest, Prague, Sofia, Bucarest. Des études techniques et économiques approfondies sont néanmoins nécessaires pour juger de leur intérêt par rapport à d'autres opérations, compte tenu des coûts très élevés des infrastructures de métro.

Les besoins dans ce domaine, comme on l'a vu, sont encore plus importants pour les grandes villes d'URSS ; et d'autres études sont nécessaires pour apprécier leurs degrés d'urgence respectifs.

- Modernisation et extension des réseaux de *trolleybus* et de tramways, renouvellement des parcs de matériel avec des véhicules de conception moderne. De telles opérations, beaucoup moins coûteuses que les constructions de lignes de métro, peuvent être les mieux adaptées pour les agglomérations de moins d'un million d'habitants. Elles sont également nécessaires dans les plus grandes villes, qui possèdent un réseau de métro, les municipalités souhaitant partout *réduire la part relative des autobus* dans le trafic global des réseaux, afin de réduire la pollution urbaine.

- Renouvellement des parcs *d'autobus* avec des véhicules plus modernes, confortables, équipés de moteurs répondant aux nouvelles normes européennes de pollution. En URSS, l'accroissement quantitatif des parcs d'autobus, la création de nouvelles lignes pour les périphéries, sont des priorités évidentes.

Il est absolument nécessaire que tous ces projets soient coordonnés dans le cadre de *schémas directeurs à moyen terme* définissant clairement les priorités, élaborés sous le contrôle des municipalités et sur la base d'études techniques, économiques et financières adéquates.

Aéroports : de nouveaux « hubs » internationaux à aménager

En Europe centrale, le développement des échanges Est-Ouest est susceptible d'engendrer une croissance extrêmement vive du trafic aérien international. Celle-ci nécessitera l'aménagement ou l'extension de quelques grandes plates-formes aéroportuaires qui deviendront les centres principaux de collecte et d'éclatement des trafics de voyageurs et de fret à la jonction des lignes aériennes européennes et intercontinentales. Ce rôle est joué en Europe de l'Ouest par Londres, Paris, Amsterdam, Francfort, Zurich... De même, émergeront en Europe centrale quelques grands « hubs », qui concentreront les trafics internationaux et devront subir, en priorité, des travaux de modernisation et d'élargissement de leurs capacités de traitement des voyageurs, des bagages et du fret aérien.

Les grands aéroports situés à proximité de l'artère danubienne et des carrefours des principaux axes de trafic Nord-Sud et Est-Ouest, au centre de l'Europe, ont vocation à devenir des nœuds de trafic très importants : Vienne, Bratislava, Budapest ont cette situation. L'aéroport de Budapest est déjà modernisé en partie et dispose de capacités excédentaires pour quelques années. L'aéroport de Vienne est à la limite de la saturation en de nombreuses périodes de l'année. Celui de Bratislava, situé à une soixantaine de kilomètres

seulement du précédent, pourrait donc utilement être modernisé, et si, nécessaire agrandi (moyennant de bonnes liaisons terrestres avec Vienne), pour améliorer la desserte aérienne de la région.

Plus au nord, le « hub » principal sera Varsovie (déjà en cours d'agrandissement) mais la taille, la densité de population de la Pologne et ses perspectives économiques pourraient justifier assez vite l'aménagement de deux ou trois aéroports secondaires pour éviter une trop forte concentration du trafic international sur Varsovie.

Plus au sud, Belgrade, Bucarest et Sofia ont des positions quelque peu concurrentes pour servir de centres de jonction des trafics aériens de la zone des Balkans avec l'Europe de l'Ouest et du Nord d'un côté, le Sud de l'URSS, la Turquie et le Moyen-Orient de l'autre.

En URSS, enfin, sont prioritaires l'extension de capacité, la modernisation et l'interconnexion des aéroports de Moscou, ainsi que la mise aux standards occidentaux de quelques autres aéroports potentiellement importants, à commencer par ceux de Leningrad et Kiev.

Le financement des infrastructures : difficultés de l'évaluation, diversité des solutions

Difficultés de l'évaluation financière

L'essai d'inventaire des besoins d'investissement dans le secteur des transports, présenté dans la seconde partie de ce rapport, est resté extrêmement discret sur la question de leur évaluation financière. Quelques chiffres recueillis ici ou là ont été cités. Par ailleurs, de rares tentatives d'estimation des besoins financiers à moyen terme et à un niveau plus global existent : les experts de la Banque mondiale, par exemple, ont chiffré à des montants de l'ordre de 13 à 14 milliards de dollars les travaux nécessaires pour la réhabilitation et l'amélioration du réseau des routes principales des six pays d'Europe centrale et balkanique.

Toutes les évaluations financières avancées doivent être examinées avec circonspection. Les méthodes d'usage courant, utilisées pour l'évaluation des projets et des programmes dans les pays occidentaux ou dans les pays en développement, sont en effet mal adaptées au chiffrage de projets analogues en Europe de l'Est.

Dans la situation actuelle, pour être pertinentes, les méthodes d'évaluation doivent être élaborées pratiquement au cas par cas, pour prendre en compte la spécificité de chaque type de projet et les réalités économiques et financières propres à chaque pays.

Tout projet d'infrastructure, qu'il s'agisse, par exemple, d'une section d'autoroute, de la réfection et de la modernisation d'un axe ferroviaire, de l'aménagement d'une ligne de métro ou de l'extension d'un aéroport, comporte deux parties à la fois distinctes et cohérentes :

- Une partie de travaux ou d'opérations qui peut être prise en charge par des entreprises (privées, publiques ou mixtes), des instituts ou des organismes publics du pays bénéficiaire. Il est en général souhaitable que cette partie du projet soit aussi large que possible. Elle peut être financée en monnaie nationale, soit sur ressources budgétaires, soit par mobilisation de l'épargne et du crédit intérieurs du pays concerné.

- Une partie de travaux ou d'interventions de diverses natures (études, conseil, formation, transferts de technologie, livraisons d'équipements...) qui doit être réalisée par les partenaires occidentaux de l'opération. Cette partie du projet exige des financements en devises fortes, dont les sources peuvent être très variées.

La partie à financer en devises fortes peut, généralement, être chiffrée de façon assez précise par les partenaires occidentaux de chaque projet. Il en va tout autrement de la partie finançable en monnaie nationale, dont l'évaluation, dans les circonstances actuelles, se heurte à de grandes difficultés.

- *L'inflation est très forte* dans presque tous les pays, et galopante dans certains d'entre eux. Le désengagement de l'État, la compression des déficits publics et le passage aux paiements extérieurs en devises convertibles, entraînent partout de très fortes hausses des salaires, des prix de l'énergie et des matières premières, des produits et des services... *La prévision de l'évolution des coûts, dans ces conditions, est impossible au-delà d'un horizon de six mois ou un an.* Or, la réalisation des projets et programmes d'infrastructures s'étale toujours sur des périodes beaucoup plus longues.

- Le choix d'un *taux de change* pour l'évaluation en dollars, en francs ou en Écu de la partie « nationale » pose des problèmes qui se cumulent avec les précédents. Pour des pays comme la Pologne depuis 1990, et la Tchécoslovaquie depuis 1991, dont les monnaies sont convertibles de fait, les taux de change officiels ont une certaine réalité économique sanctionnée par la disparition des marchés de change parallèles, mais il est impossible de prévoir les réajustements de parités qui ne manqueront pas de se produire dans les délais de réalisation des projets et des programmes.

Dans les autres pays, existent en général plusieurs taux de change officiels pour différentes catégories d'opérations. Ces taux sont très différents de ceux pratiqués sur les marchés parallèles qui, souvent correspondent mieux aux réalités économiques. Dans ce contexte, toute évaluation en devises fortes n'a qu'une signification douteuse.

Ces problèmes de l'évaluation des besoins de financement au niveau micro-économique se retrouvent, démultipliés, dans toute tentative d'évaluation à un niveau plus global et dans le moyen ou le long terme. Dans le cadre de ce rapport on se bornera à formuler quelques suggestions :

- la réalisation *d'études spécialisées* pour la mise au point de *méthodes d'évaluation financière* adaptées à divers types de projets d'infrastructures dans le contexte propre à chaque pays ;
- la réalisation *d'études analogues pour l'évaluation des besoins globaux de financement* au niveau de l'ensemble d'un secteur, à moyen et long terme ;
- *l'explicitation des méthodes d'évaluation financière* (à rendre éventuellement obligatoire par les textes des appels d'offres publics) utilisées par les entreprises ou les groupements soumissionnaires des grands projets d'infrastructures.

Des montages financiers de plus en plus divers

En France et dans d'autres pays de la CEE, les modalités de financement des infrastructures de transport se sont profondément transformées au cours des dernières années.

Dans les vingt années qui ont suivi l'après-guerre, qui étaient celles du keynésianisme triomphant, la quasi-totalité des nouvelles infrastructures de transport – sans lesquelles le développement économique très rapide de cette période n'aurait pas été possible – a été financée par les budgets publics.

Après une évolution progressive, la volonté partout affirmée dans les années quatre-vingts de stabiliser, voire de réduire, l'importance relative des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques, a conduit à la situation actuelle où les financements s'appuient, d'une part sur les budgets publics, dont la contribution reste indispensable, d'autre part, et de façon croissante, sur le recours aux crédits bancaires, aux marchés financiers et aux capitaux privés, sous des formes très variées. C'est ainsi, par exemple, que la plupart des autoroutes françaises sont aujourd'hui gérées par des sociétés d'économie mixte à majorité soit publique, soit privée ; que la construction du lien-fixe Transmanche est financée pour l'essentiel par des capitaux privés collectés dans le monde entier (Eurotunnel), avec des apports publics complémentaires pour les installations terminales et quelques autres équipements.

Une évolution du même genre, plus tardive mais sans doute beaucoup plus rapide, s'amorce aujourd'hui dans les pays d'Europe de l'Est. Les sources de financement disponibles pour les projets d'infrastructures vont en effet devenir de plus en plus diverses :

- financements publics régionaux ou municipaux, à côté des budgets d'État aujourd'hui en forte contraction ;
- recours aux emprunts bancaires et aux capitaux privés nationaux. Ceux-ci vont se multiplier avec la désétatisation et la décentralisation des institutions financières, ainsi qu'avec la création de marchés financiers qui n'existaient pas en Europe de l'Est avant 1989 ;
- recours à des emprunts en devises fortes auprès de groupes bancaires occidentaux, et à d'autres formes possibles d'appel aux marchés des capitaux internationaux (émissions d'actions et d'obligations) ;
- prêts à taux préférentiels et aides diverses des gouvernements occidentaux dans le cadre d'accords ou de programmes de coopération bilatérale ;
- financements multilatéraux offerts par les institutions internationales : Banque mondiale, BERD, BEI, programme phare de la CEE, PNUD...

Face à cette diversité qui ne fera sans doute qu'augmenter, devront être mobilisées ou créées les compétences d'*ingénierie financière* qui permettront de concevoir la structure la mieux adaptée aux spécificités de chaque projet en jouant sur une large palette de solutions possibles. Émergeront ainsi des formules neuves de cofinancement qui permettront de partager les risques en même temps que les bénéfices futurs, et de réaliser des opérations qui auraient été impraticables sur la base d'un mode de financement unique ou exclusif.

Il est cependant nécessaire de distinguer *deux grandes catégories d'infrastructures de transport, qui relèveront nécessairement de logiques de financement assez différentes*, au moins dans un premier temps :

- Des infrastructures pouvant générer par elles-mêmes des recettes en devises fortes, dans une proportion des recettes globales correspondant à peu près à la part du projet à financer en devises fortes. Appartiennent à ces catégories, par exemple, les grands aéroports internationaux, la plupart des aménagements portuaires, les autoroutes à péage sur des axes Est-Ouest à fort trafic international touristique ou professionnel... Les investissements de ce type seront relativement faciles à financer, dans tous les cas où le trafic Est-Ouest existe, où ses perspectives de croissance garantiront des « retours » suffisants en devises fortes avec un risque d'erreur suffisamment faible.

- Des infrastructures dont les « retours » directs en devises fortes ne pourront pas équilibrer les dépenses en devises fortes nécessaires à leur réalisation. Appartiennent à cette catégorie toutes les infrastructures de transport urbain (métro et autres), les axes ferroviaires à faible potentiel de trafic international, la réhabilitation et l'amélioration des routes nationales et secondaires... et la quasi-totalité des infrastructures de transport terrestre et aérien de l'URSS, dont la proportion de trafic international, sauf exception, est extrêmement basse.

Tous les investissements de ce type devront avoir recours à des montages financiers plus complexes et imaginatifs, associant, par exemple, une construction d'infrastructure avec des opérations dans d'autres secteurs générateurs de devises fortes (hôtellerie, tourisme...) ou encore offrant aux partenaires occidentaux de l'opération, comme contrepartie de leur intervention, des prises de participation ou même des prises de contrôle d'entreprises nationales du même secteur.

Par ailleurs, les financements d'origine interne, de même que les aides bilatérales ou multilatérales, devront jouer un rôle plus important dans ces projets, la couverture par une garantie d'État sera plus souvent demandée par les partenaires occidentaux de ces opérations.

La distinction entre ces deux grandes catégories de projets est évidemment liée à la situation actuelle d'inconvertibilité de la plupart des devises de l'Europe de l'Est et d'instabilité de leurs taux de change par rapport aux monnaies fortes, elle s'estompera à mesure que la convertibilité s'étendra et que les parités se stabiliseront.

Quelles formes juridiques et institutionnelles ?

En Europe de l'Est comme dans les pays de la CEE, la propriété de nombreuses infrastructures de transport restera sans doute du domaine public. Les infrastructures ferroviaires seront maintenues, sauf exceptions, comme propriétés des compagnies de chemins de fer ou d'établissements publics chargés de leur gestion. La gestion des réseaux de routes nationales et secondaires, de la plupart des ponts et autres ouvrages d'art, resteront de la compétence de l'État et de ses sous-ensembles territoriaux. Pour cette raison,

des volumes de financement public importants seront nécessaires pour la remise à niveau, l'amélioration et l'entretien de ces infrastructures, à côté des autres sources de financement mentionnées plus haut. Concernant ces infrastructures publiques, des évolutions semblent partout amorcées à l'Est qui rejoignent, ici aussi, celles observées en France et dans d'autres pays occidentaux : la décentralisation territoriale qui conduira les Républiques, les régions et les municipalités à prendre une responsabilité croissante dans la tutelle, la gestion et le financement des infrastructures de transport.

Des sous-ensembles variés du transport et de ses activités annexes passeront, au contraire, sous statut privé, et leurs infrastructures avec eux. On trouve, dans la seconde partie de ce rapport, de nombreux exemples de cette évolution déjà bien engagée dans plusieurs pays. Les mécanismes du financement privé et du crédit commercial seront ici dominants, et se diversifieront, ici aussi, pour s'adapter à des situations parfois assez différentes de celles habituelles dans les pays occidentaux.

Enfin, la réalisation de certains grands projets, nécessitant la mobilisation de grandes masses de capitaux, devra s'appuyer sur des montages financiers souvent originaux où se mêleront les capitaux publics et privés, les apports nationaux et les contributions d'institutions financières étrangères et internationales. La forme juridique adaptée à ces montages complexes est celle de la société d'économie mixte ou de la concession, entité de droit privé, administrée conjointement par les représentants des différents investisseurs, et généralement placée sous une tutelle publique nationale ou locale. Dans les montages de type « BOT » (Build Operate Transfer), déjà expérimentés dans différents pays, le concessionnaire assume la construction de l'ouvrage, puis son exploitation pour une période correspondant à la durée d'amortissement des capitaux avancés. Au terme de cette période, la propriété de l'ensemble est transférée à l'autorité de tutelle qui décide du régime à adopter pour la poursuite des opérations. Comme on aura pu le constater à la lecture de ce rapport et de ses annexes, de très nombreux projets de montages de concession sont en préparation dans tous les pays d'Europe de l'Est, pour la construction d'autoroutes à péages, pour l'agrandissement et la modernisation des aéroports, pour le réaménagement des ports maritimes ou fluviaux... et même pour la réalisation ou l'achèvement de lignes de métro, entre autres exemples.

Coopérations et réformes : des stratégies complémentaires

Ce rapport s'achèvera par quelques suggestions adressées à l'ensemble des partenaires français du secteur des transports. Celles-ci concerneront les *stratégies de coopération* des entreprises de transport publiques et privées, de leurs organisations professionnelles, des établissements gestionnaires d'infrastructures, des entreprises d'ingénierie et de conseil, des collectivités régionales et locales, enfin de l'État et des organismes ministériels, avec leurs divers homologues ou correspondants d'Europe centrale et orientale. Les dernières réflexions s'intéresseront aux orientations des *réformes économiques et institutionnelles* engagées par les nouveaux gouvernements de l'Est, dont les succès ou les échecs conditionneront les progrès de la coopération Est-Ouest dans le secteur des transports, comme dans bien d'autres domaines.

Stratégies d'entreprises : partenariats Est-Ouest plutôt que conquête de marchés d'exportation

Les stratégies classiques de conquête de marchés d'exportation sont inadaptées au contexte de l'Europe centrale et orientale pour des raisons à la fois financières, économiques et socio-culturelles :

- les situations actuelles d'endettement en devises fortes réduisent à peu de choses les capacités d'importation directe de produits ou de services, tous les projets de coopération, privée ou publique, doivent donc se fixer comme premier objectif la maximisation de la part finançable en monnaie du pays ;
- dans tous les pays d'Europe centrale et orientale existent de nombreuses entreprises ou organismes qui disposent de personnels de haut niveau et d'excellente capacité, souffrant de retards de modernisation patents mais dotés d'une volonté à toute épreuve de rattrapage de ces retards.

Laisser ces potentiels en friche en exportant plutôt que développer sur place des activités conjointes ne feraient qu'approfondir les difficultés économiques et sociales, en réduisant davantage les capacités d'importation et d'exportation des pays concernés et en y aggravant le chômage. Au contraire, la modernisation d'activités existantes ou la création de nouvelles activités, par des *opérations d'investissements conjoints matériels et immatériels*, présente

des avantages nombreux à la fois pour les économies de l'Est et pour les partenaires de l'Ouest.

Cette orientation générale peut guider une multitude d'initiatives concrètes, dont un certain nombre d'exemples sont déjà en projet ou dans leurs premières phases de réalisation. On peut en énumérer, secteur par secteur, quelques types importants .

Dans le *secteur ferroviaire*, est tout d'abord nécessaire le développement des programmes de coopération bilatérale, ou multilatérale entre compagnies de chemins de fer. La SNCF a engagé de telles coopérations avec les réseaux de plusieurs pays, essentiellement dans les domaines du *conseil de réorganisation* et de la *formation technique et gestionnaire* des cadres (opération « 1000 stagiaires »). La réhabilitation et la modernisation des infrastructures ferroviaires doivent s'appuyer sur de nombreuses études préalables (*études de faisabilité* technique, économique et financière) que les bureaux d'études spécialisés, publics ou privés, peuvent effectuer en partenariat avec les compagnies ferroviaires de l'Est et leurs bureaux d'études – la création de joint-ventures Est-Ouest dans ce domaine étant souhaitée par de nombreux responsables ferroviaires. *Les travaux d'amélioration des infrastructures* seront d'autant plus faciles à financer que les compagnies ferroviaires et les entreprises des pays intéressés y prendront une plus grande part. La formation de joint-ventures est également possible et souhaitable dans ce domaine, voire même la prise de contrôle d'entreprises de travaux, séparées des réseaux ferroviaires dans le cours des réformes, privatisables et favorables à de telles opérations. Pour la *modernisation et la restructuration des parcs de matériel roulant* seront possibles de nombreuses opérations du même genre concernant les entreprises ou les unités d'entretien, de rénovation et de fabrication de locomotives, voitures et wagons, existantes ou à créer.

Dans le *secteur routier*, sont nécessaires et possibles de nombreuses coopérations analogues concernant les entreprises d'ingénierie et de conseil du secteur routier, les sociétés de gestion d'autoroutes, les entreprises et les groupes de génie civil... Les expériences de gestion de concessions peuvent être valorisées à l'Est dans le montage de sociétés d'économie mixte, associant aux autorités publiques locales, des sociétés d'autoroutes françaises, des entreprises de génie civil, des bureaux d'études et des banques de l'Est et de l'Ouest, pour le financement, la construction, puis l'exploitation d'autoroutes à péage sur les axes où de telles opérations s'avéreront viables. De nombreuses *opérations de reprise*, fusion-acquisition ou création de joint-ventures sont déjà possibles (ou vont le devenir de façon imminente) dans le secteur des *entreprises de génie civil*, d'entretien et de construction des routes, des ponts et autres ouvrages d'art. Il en est de même dans le secteur du *transport routier*, partout (ou presque) en cours de privatisation accélérée, où l'intérêt évident des transporteurs français est de prendre l'initiative de partenariats en tous genres avec des correspondants de l'Est, que ce soit pour étendre leurs activités de transport routier international, pour opérer dans le secteur plein d'avenir du transport combiné, ou pour intervenir dans la modernisation et le développement des transports routiers intérieurs (marchandises et voyageurs) des pays intéressés.

Dans le secteur des *transports urbains* et de leurs infrastructures, sont avant tout nécessaires des coopérations au niveau des municipalités et de

leurs organismes de transport, associant des régies de transport de grandes villes (RATP et autres) ainsi que les instituts ou groupes d'ingénierie publics et privés spécialisés dans ce domaine (SOFRETU, CETUR, BCEOM...). Parallèlement, sont nécessaires des opérations diverses (reprises, fusions, joint-ventures de transfert de technologie...) dans le secteur des industries d'équipement et des véhicules (autobus, tramways, trolleybus) pour la modernisation des parcs de matériel roulant. La construction nécessaire de lignes de métro dans les grandes villes ayant une vocation d'« Eurocité » peut-être facilitée, sur le plan financier, par des montages de concession analogues à ceux des autoroutes, mais intégrant des opérations dans le secteur de l'immobilier et du tourisme, pour assurer les paiements ultérieurs nécessaires en devises fortes.

Dans le *secteur aérien*, la modernisation des activités du transport passe d'abord par des relations bilatérales et multilatérales entre compagnies aériennes pour la réorganisation et le rééquipement des compagnies d'Europe de l'Est. Ces relations se borneront probablement dans un premier temps à des interventions de conseil et de formation et à des échanges de services pour l'ouverture de nouvelles liaisons Est-Ouest. Elles pourront déboucher ensuite sur des prises de participation au capital des compagnies d'Europe de l'Est, ainsi que sur la création en joint-venture de nouvelles compagnies aériennes (notamment en URSS). Pour la modernisation et l'extension des aéroports internationaux, la formule la mieux adaptée est celle du montage de concessions. Les offres dans ce domaine doivent associer de grands établissements gestionnaires d'aéroports (Aéroports de Paris en premier lieu), des entreprises d'ingénierie, des groupes de génie civil, des banques et dans certains cas, des entreprises ou des groupes du secteur de l'hôtellerie et du tourisme. Des études de faisabilité approfondies (techniques et économiques) sont toujours indispensables. Il est souhaitable que le groupe Air France s'implique à peu près systématiquement dans les projets aéroportuaires, en raison, notamment, des liens très forts qui unissent les autorités d'aéroport avec les compagnies aériennes dans les pays de l'Est : certains succès récents de la concurrence allemande dans ce secteur (Aéroport de Francfort et Lufthansa, à Varsovie et à Moscou) reposent en grande partie sur la collaboration étroite, au sein d'un consortium plus vaste, entre une grande compagnie aérienne et un grand gestionnaire d'aéroports.

Dans le *secteur maritime et fluvial*, enfin, les initiatives de coopération devraient se multiplier au niveau des compagnies de navigation, les compagnies maritimes est-européennes et soviétiques ont d'ailleurs déjà noué de longue date de nombreuses relations internationales. Elles devraient aussi et surtout se multiplier de la part d'autorités portuaires françaises pour le réaménagement et la modernisation des ports de la Baltique, de la mer Noire et du Danube.

Pour ces opérations qui nécessiteront la mobilisation de grandes masses de capitaux, c'est ici encore la formule de la concession qui prédominera très vraisemblablement, avec des montages semblables à ceux des opérations d'aéroports dans lesquels les autorités portuaires et les compagnies de navigation de l'Est et de l'Ouest joueront les rôles des autorités d'aéroport et des compagnies aériennes.

Vu l'importance prévisible de la navigation Rhin-Main-Danube dans le développement futur des échanges Est-Ouest, il serait souhaitable

qu'une impulsion particulière soit donnée dans ce secteur par l'État, qui possède pour cela deux points d'appui stratégiques : la société française de navigation du Rhin (SFNR), d'une part ; la société française de navigation du Danube (SFND) d'autre part, créée juste après la première guerre mondiale et basée en Roumanie. La SFND n'est plus aujourd'hui qu'une coquille juridique à peu près vide de toute activité.

Une stratégie bien adaptée au nouveau contexte européen consisterait à resserrer les liens de la SFNR et de la SFND – voire à les fusionner – puis à transformer cette (ou ces) entreprise (s) de navigation en une (ou deux) société (s) d'économie mixte capable (s) de mobiliser des capitaux importants, afin de développer une flotte fluviale et fluvio-maritime moderne et de créer des bases d'opération dans les ports tout en participant au réaménagement de ceux-ci.

En bref, s'armer pour une compétition qui sera vive tout en nouant des liens avec des sociétés de navigation allemandes, autrichiennes, slovaques, hongroises, yougoslaves, bulgares, roumaines... Une telle stratégie, dont les acteurs initiaux seraient l'État et un unique groupe d'économie mixte, peut évidemment prêter le flanc aux critiques libérales ; elle semble la seule jouable, compte tenu de la grande faiblesse du secteur privé de la navigation intérieure en France par comparaison à des pays comme l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas.

Organisations professionnelles, banques, régions, municipalités : des soutiens nécessaires aux initiatives des entreprises

C'est avant tout au niveau des entreprises privées, publiques ou mixtes, que doivent être prises les initiatives et nouées les relations de coopération qui permettront une participation active de la France à la modernisation des systèmes de transport de l'Est.

Dans beaucoup de cas, le succès de ces initiatives repose déjà, et reposera de plus en plus, sur plusieurs conditions :

- l'association de *plusieurs partenaires français* pour une même opération bilatérale, permettant de répartir les risques et de multiplier les compétences complémentaires, particulièrement pour les grosses opérations ;
- l'association avec *d'autres partenaires ouest-européens* (allemands, italiens, britanniques, groupes américains et japonais implantés en Europe...) permettant de mobiliser sur une échelle plus large les compétences, les capitaux internationaux et les financements multilatéraux. De tels montages seront particulièrement utiles, par exemple, pour de très grands projets tels que constructions d'autoroutes, systèmes ferroviaires à grande vitesse, nouveaux réseaux de métro, etc. ;
- dans tous les cas, pour les plus petites comme pour les plus grosses opérations, une *information la plus complète* possible sur les structures et les conditions institutionnelles, économiques et financières propres à chaque pays, pertinente par rapport à chaque type d'opération envisagé, assortie *d'études de faisabilité* techniques, économiques et financières.

Un certain nombre d'entreprises et d'institutions, possédant une taille suffisante, peuvent trouver par elles-mêmes les moyens de remplir ces conditions. Par exemple, en utilisant leur réseau de filiales, partenaires ou correspondants habituels en France et dans d'autres pays occidentaux, ou encore en créant des représentations permanentes légères en Europe de l'Est (avec des personnels recrutés sur place) capables de fournir toutes les informations utiles et de nouer tous contacts nécessaires.

Dans beaucoup d'autres cas, concernant en particulier les PME, ces conditions pourront difficilement être remplies sans que des appuis extérieurs adaptés soient fournis à l'entreprise ou à l'institution initiatrice du projet. Ces *appuis* peuvent être proposés par divers organismes .

Les *organisations ou syndicats professionnels* peuvent organiser des voyages, des rencontres avec les autorités publiques et les responsables d'entreprises – privatisables ou non – de leur secteur, établir des représentations légères dans les capitales d'Europe centrale et orientale, afin de fournir à leurs adhérents des informations, des recommandations et éventuellement des aides dans leurs démarches sur place. Les initiatives de ce genre, adaptées aux besoins des PME sont particulièrement utiles, par exemple, de la part d'organisation telles que la FNTP, la FNTR, l'UTP...

Les *banques* doivent aider les entreprises dans le montage financier de leurs opérations en Europe de l'Est. Elles doivent aussi leur fournir d'autres services : information sur les appels d'offres, les possibilités de prises de participation, de contrôle ou de création de joint-ventures, assistance aux entreprises dans la préparation de leur contacts...

Les trois premières banques françaises, dont la présence en Europe de l'Est était extrêmement réduite jusqu'en 1989, multiplient à présent leurs représentations sur place et préparent la création de filiales communes avec les nouvelles banques commerciales nées de l'éclatement des banques d'État des différents pays. La première expérience de ce type à Prague vient même de commencer à l'initiative de l'un des trois « majors » français, et à Budapest se prépare l'ouverture d'une banque franco-germano-hongroise. Il est clair qu'une participation active des banques françaises à la rénovation des systèmes financiers, avec la présence de représentations étoffées dans les grands centres, est un élément très important pour favoriser le développement des opérations des entreprises. La portée de cette remarque, évidemment, ne se limite pas au secteur des transports, les grandes banques ont toutefois un rôle clé à jouer dans ce secteur, par exemple dans les opérations d'infrastructures en concession qui nécessitent des montages financiers complexes.

Enfin, les *conseils régionaux, les conseils généraux, les municipalités* peuvent, dans un certain nombre de cas, aider les entreprises régionales ou locales à trouver des marchés et amorcer des partenariats dans les secteurs des transports et de l'équipement en Europe de l'Est.

Les visites et les contacts organisés par les collectivités régionales et locales dans les différents pays permettent souvent de nouer des relations débouchant sur des échanges commerciaux et culturels, des actions de formation, des coopérations diverses et des créations ou des reprises d'entreprises... Les jumelages Est-Ouest de régions ou de municipalités peuvent servir de

points d'appui à la mise en place de partenariats, par exemple, pour la réorganisation et la rénovation d'un réseau de transports urbains, le réaménagement d'un port en fonction d'une nouvelle stratégie de développement, l'extension et la modernisation d'un aéroport...

Le rôle de l'État : créer les conditions d'initiatives multiformes

Les initiatives de l'État n'ont pas à se substituer à celles des entreprises publiques du secteur des transports, et encore moins à celles des entreprises privées, pour l'établissement de relations de coopération de toutes natures dans les pays d'Europe centrale et orientale. Le ministère de l'Équipement, à travers ses directions opérationnelles spécialisées (DAEI, DTT, DR, DGAC, DPNM), ne doit pas s'ingérer dans ces initiatives et dans ces relations. Il doit dans certains cas les stimuler, il peut avoir aussi parfois à les réguler ; mais, son rôle est avant tout de créer les conditions qui leur permettront de s'épanouir, et de réduire les obstacles qui se dressent devant elles.

Le ministère peut néanmoins développer ses propres initiatives. Il l'a fait dans le domaine de la *formation* en lançant, dès le début de 1990, l'opération « 1000 stagiaires d'Europe centrale et orientale », dans le cadre de laquelle sont programmés de nombreux séminaires, sessions et stages de formation pour les actuels et futurs cadres, techniciens et gestionnaires est-européens de tous les secteurs du transport. Les relations bilatérales au niveau ministériel peuvent toucher d'autres domaines, notamment celui du conseil de réorganisation des structures publiques : les « modèles » français, les expériences acquises dans ce domaine depuis dix à quinze ans (décentralisation territoriale, réformes des statuts des entreprises et établissements publics, bilan des nationalisations et privatisations de la période 1981-1987...) peuvent constituer des sources d'inspiration pour les nouveaux gouvernements de l'Est, à côté d'autres modèles et d'autres expériences. Une bonne façon de répondre à la grande soif de connaissance et de conseil, partout manifeste, est l'*organisation de séminaires* destinés aux responsables administratifs des différents pays, sur le thème des fonctions du ministère chargé des transports, de son organisation et de ses relations avec les entreprises publiques et privées dans les différents secteurs, en France et éventuellement dans d'autres pays d'Europe de l'Ouest.

La direction générale de l'aviation civile (DGAC) a commencé, dès la fin de 1990, à organiser des séminaires de ce genre concernant le secteur de l'aviation civile, dans le cadre de l'opération « 1 000 stagiaires ».

Les besoins d'information et de conseil sont également importants en ce qui concerne la *politique générale des transports* (planification et financement des infrastructures, pratiques de subventionnement, politiques tarifaires et fiscales...) comme l'a déjà montré à Paris, par exemple, le séminaire organisé en novembre 1990 par la direction des routes et le SETRA, ou encore la conférence organisée conjointement en mars 1991, par la Banque mondiale et les ministères français de l'Équipement et des Affaires étrangères.

Pour *aider les entreprises du secteur des transports dans leurs initiatives en direction de l'Europe de l'Est*, l'État dispose d'un certain nom-

bre de moyens d'action s'appuyant non seulement sur les services de l'équipement, des transports et de la mer, mais sur ceux de l'économie et des finances, des affaires étrangères, du commerce extérieur, de la mission interministérielle pour l'Europe centrale et orientale (MICECO). Il peut par exemple :

- Agir pour *développer l'information* générale et spécialisée sur les opérations possibles en Europe de l'Est, et pour accroître les moyens des organismes chargés *d'assister les entreprises dans leurs contacts et leurs démarches* dans les différents pays. Il serait urgent dans cette perspective, *d'étoffer les moyens et les compétences dont disposent les services de la direction des relations économiques extérieures* décentralisés en Europe centrale et orientale (postes d'expansion économique ou services commerciaux des ambassades). Ceux-ci ne semblent pas encore, dans la plupart des cas, avoir été améliorés en fonction des besoins nouveaux créés par la rupture de 1989, ce qui peut, dans plusieurs pays, placer les entreprises françaises en situation défavorable par rapport à leurs concurrentes (allemandes, notamment) disposant sur place de moyens d'assistance bien supérieurs. Par ailleurs, la création et le développement en France *d'organismes d'observation, d'information et de documentation* spécialisés sont nécessaires pour mieux répondre aux besoins dans ce domaine. Il serait bon, par exemple, de donner au CEDU-CEE ⁽¹⁾, placé au sein des services de La Documentation française, des moyens suffisants pour se moderniser, accroître son efficacité, rénover son image, développer et diversifier son audience en fonction des nouvelles données de l'après 1989.

Dans le secteur de l'équipement et des transports, devraient être encouragées et appuyées les initiatives telles que la création à la fin de 1988 de l'OBSIC ⁽²⁾, qui a déjà rassemblé et diffusé, avec des moyens extrêmement réduits, une information très riche sur la situation, les perspectives, les opérations en cours et l'état de la concurrence dans le secteur de la construction pour différents pays d'Europe de l'Est, y compris l'URSS.

- Favoriser la concertation, la rencontre et l'échange *d'informations* entre partenaires actuels ou potentiels d'opérations en Europe de l'Est, dans les différents secteurs du transport.

Comme on l'a souligné plus haut, l'association de plusieurs entreprises de compétences complémentaires est souvent indispensable, notamment pour répondre aux appels d'offres dans le domaine des infrastructures. Séminaires, colloques, groupes de travail, formels ou informels, organisés par les directions ministérielles compétentes avec divers partenaires possibles (organisations professionnelles, par exemple), permettent ces rencontres et ces échanges porteurs d'initiatives multiples. Un groupe de travail informel, réunissant à intervalles réguliers les représentants des entreprises et organismes publics et privés du secteur aérien, a été mis en place dans une telle perspec-

(1) Centre d'études et de documentation sur l'URSS, la Chine et l'Europe de l'Est. Nos remerciements vont à l'équipe du Centre qui a mis l'ensemble de ses dossiers « Transports » à la disposition de la présente mission.

(2) Observatoire international des marchés de la construction : 10, avenue d'Iéna -75783 Paris Cedex 16. Tel. 40.73.32.04.

tive par la DGAC. D'autres initiatives de ce genre seraient très utiles dans les secteurs ferroviaire, routier, urbain, maritime et fluvial.

• *Améliorer les marges d'action des entreprises dans le domaine du financement* pour leurs opérations en Europe centrale et orientale.

En raison de la pénurie de réserves en devises fortes qui sévit partout, en Europe centrale comme en URSS, les propositions de financement que les entreprises sont à même de formuler pour tel ou tel projet sont, de toute évidence, un facteur primordial d'échec ou de réussite face aux offres concurrentes d'autres pays. Cette remarque a d'abord des conséquences importantes pour le *financement des travaux d'études* qui constituent la phase initiale de tout projet de quelque importance. Dans un contexte de concurrence débridée, où les bureaux d'études publics et privés de plusieurs pays d'Europe de l'Ouest font en Europe de l'Est des propositions d'études de projet gratuites dont le désintéressement n'est souvent qu'apparent, où les organismes internationaux (Banque mondiale), et même certains gouvernements (Japon) prennent totalement en charge des études de projet, des études de réorganisation et de schémas directeurs pour des secteurs entiers du transport dans certains pays, *il est indispensable que les entreprises françaises d'ingénierie, publiques et privées, soient en mesure d'affronter à armes égales la compétition internationale.*

Ceci nécessite, de toute urgence, *un accroissement du volume des fonds d'ingénierie de la DREE* et des autres aides publiques disponibles pour ce type d'opérations en Europe centrale et orientale, en attendant qu'une concertation internationale vienne imposer des procédures d'appels d'offres publics, réguler la concurrence et préciser les conditions de financement des études pour les grands projets.

En ce qui concerne le *financement des opérations* elles-mêmes, pour les mêmes raisons, il est indispensable que des souplesses plus grandes soient données aux entreprises pour formuler leurs offres. Il est très important, par exemple pour les grands projets d'infrastructures, que les entreprises françaises et leurs partenaires bancaires puissent offrir des *financements longs* à des conditions attractives sur des périodes de quinze, voire vingt ou vingt-cinq ans, chaque fois que leurs concurrentes étrangères sont en mesure de formuler des propositions de ce genre. Il est nécessaire aussi que les exigences du ministère des Finances, concernant les *garanties d'État* des remboursements de crédits aux pays d'Europe centrale et orientale, s'alignent sur les pratiques des autres gouvernements d'Europe de l'Ouest dans ce domaine. Une rigidité excessive sur ce point placerait, ici encore, les entreprises françaises en situation défavorable par rapport à leurs concurrentes, comme cela semble s'être déjà produit dans un passé récent.

Il revient enfin à l'État, et plus particulièrement au ministère chargé des transports, d'intervenir dans la *concertation internationale* et dans les négociations multilatérales pour que des *réglementations* et des *politiques communes*, dans ce secteur comme dans d'autres, soient élaborées et étendues progressivement aux pays d'Europe centrale et orientale en accompagnement de l'ouverture des frontières et de l'achèvement du Marché unique de la CEE. Développer une réflexion systématique sur ce sujet déborderait largement les limites du présent rapport, on se bornera donc ici à mentionner *quelques*

orientations d'actions qui semblent prioritaires, où les intérêts français sont en large convergence avec ceux des autres pays européens.

La mise en place d'une *politique des transports étendue aux pays de l'Est* pourrait commencer par un certain nombre d'actions inscrites dans le court et le moyen terme : définition de *standards techniques communs* pour les infrastructures et les matériels de transport (standards ferroviaires, entre autres dans le domaine de la grande vitesse, normes communes pour les transports par conteneurs et autres techniques multimodales, standards routiers et autoroutiers, normes de signalisation et de sécurité, etc.) ; définition de *schémas directeurs d'infrastructures* assortis de priorités et si possible de financements (lignes ferroviaires internationales, réseau existant et lignes nouvelles de grande vitesse, réseau européen de plates-formes multimodales de fret, réseau de routes et d'autoroutes internationales, réseau européen de ports et d'aéroports), recommandation et, si possible, mise en pratique de *politiques tarifaires et fiscales* orientées vers un développement équilibré des différents modes, notamment pour favoriser les transports combinés de point à point et maîtriser les risques d'engorgement routier.

La *renégociation* et l'*adaptation* au nouveau contexte politico-économique de l'Europe élargie, d'un certain nombre d'*accords* et de *conventions* régissant les *transports internationaux*, secteur par secteur : l'abandon des conventions internes au CAEM, la préparation des nouvelles réglementations du transport au sein de la CEE à partir de 1993, ouvrent aujourd'hui la possibilité de conventions multilatérales uniques qui régiraient les transports internationaux à l'Est et à l'Ouest de l'ancien rideau de fer. On peut citer l'exemple du secteur de la navigation fluviale : avec l'ouverture du canal Rhin-Main-Danube en 1992, une convention multilatérale définissant des règles de navigation communes d'Amsterdam et Rotterdam à Constanza simplifierait beaucoup les choses, par rapport à la situation actuelle caractérisée par deux régimes de navigation différents et disjoints pour les bassins du Rhin et du Danube, assortis d'un maquis de conventions bilatérales de part et d'autre.

La définition de *règles claires de concurrence sur les nouveaux marchés de l'Europe de l'Est*, qui pourraient reprendre, en les adaptant au gré des pays concernés, celles qui s'appliqueront à partir de 1993 au sein de la CEE. Celles-ci pourraient imposer, par exemple, pour les opérations dépassant des seuils d'importance à préciser, des procédures standards d'appels d'offres et des modalités de rédaction de cahier des charges, des conditions de financement pour les études techniques et économiques aussi bien que pour les projets d'infrastructures, pour les autres marchés publics, ou pour les prises de participation ou de contrôle d'entreprises privatisées.

Réformes à l'Est : développer l'économie de marché en évitant les excès du libéralisme

Dans le secteur des transports comme dans tous les autres, la liberté politique ne peut vivre sans liberté économique, c'est-à-dire sans un vaste champ d'activités ouvertes à la libre initiative, à l'entreprise privée et

aux régulations marchandes. Après des décennies de monopolisation par l'État-Parti de la quasi-totalité des activités économiques, les premiers besoins sont donc ceux de la décentralisation, de la désétatisation, de la démonopolisation, de l'ouverture aux capitaux privés et à la concurrence d'un large éventail d'activités de transport ou d'activités liées. Pourtant, dans ce secteur plus que dans d'autres, les nouvelles équipes de responsables politiques et économiques au pouvoir doivent se garder des excès d'un libéralisme sans bornes, dont les résultats à moyen terme ne seraient peut-être guère préférables à ceux du totalitarisme antérieur.

Avant de décliner quelques conséquences plus précises de cette réflexion générale, une mise en garde liminaire contre la confusion des termes utilisés, n'est pas inutile, car elle ne fait souvent que traduire la confusion des idées. Elle prendra la forme d'un *petit glossaire des réformes* en Europe centrale et orientale .

La *désétatisation* est la première étape nécessaire de toute réforme : un département ministériel chargé de la gestion d'une activité économique (transport ou autre) devient une entreprise ou un conglomérat d'entreprises indépendantes, dont le capital reste public au moins dans un premier temps.

La *décentralisation* est le démembrement d'un conglomérat d'activités, précédemment ministérielles et gérées du centre en un ensemble d'entreprises dotées d'une comptabilité propre et de l'autonomie de gestion, sur la base de critères de spécialisations techniques, économiques ou territoriaux.

La *démonopolisation* est l'ouverture à la concurrence d'une activité ou d'un ensemble d'activités naguère réservées à un unique conglomérat ministériel. Elle commence à partir du moment où existent de fait au moins deux entreprises concurrentes dans la même activité, que celles-ci soient publiques ou privées, nationales ou étrangères.

La *privatisation* comporte, en fait, deux dimensions indépendantes. La première est la *privatisation juridique* qui consiste à transformer une entreprise désétatisée en société par actions, régie par le droit privé, ce qui n'est rigoureusement possible que dans les pays dotés d'un minimum de textes juridiques adéquats (codes et registres de commerce, droit privé du travail, etc.) et ce n'est pas encore le cas partout, loin s'en faut. La seconde, la *privatisation du capital*, résulte soit de la création d'une nouvelle entreprise, soit de l'achat d'une entreprise désétatisée ou d'une partie de ses actions par des personnes morales privées, nationales ou étrangères. Dans la situation présente, de nombreuses entreprises « privatisées » au sens juridique sont encore des entreprises publiques dont le capital appartient entièrement à l'État. Dans l'avenir, se multiplieront les sociétés d'économie mixte associant capitaux publics et capitaux privés nationaux et étrangers, ainsi que des structures hybrides associant des capitaux publics nationaux et étrangers, ou les précédents avec des capitaux privés nationaux ou étrangers.

Cette clarification des termes est très importante pour éviter les confusions plus ou moins conscientes, qui conduisent certains à penser, par exemple, que la transition vers l'économie de marché commence et finit avec la transformation des départements ministériels en sociétés de droit privé, ce

qui, en soi, ne change évidemment rien à leur fonctionnement ; ou d'autres à croire, en sens inverse, que l'économie de marché n'existe vraiment qu'à partir du moment où les capitaux sont entièrement privés et la concurrence pure, parfaite et généralisée, alors que les économies de marché fonctionnent en réalité (comme c'est le cas en Europe de l'Ouest, par exemple, dans le secteur des transports) avec un mélange d'entreprises privées, d'entreprises publiques et de sociétés mixtes, et sur la base de mécanismes de concurrence limités, ou tout au moins régulés, par une forte dose d'intervention publique.

Après cet effort sémantique, on terminera en précisant *quelques orientations souhaitables des réformes en Europe centrale et orientale*, dans la perspective d'un libéralisme tempéré par les interventions régulatrices de la puissance publique, particulièrement nécessaire dans le secteur des transports.

- A l'Est comme à l'Ouest, la *préservation et l'amélioration de la qualité de l'environnement* doivent désormais devenir des composantes fondamentales des politiques publiques du transport. Dans la plupart des pays occidentaux, les années quatre-vingts ont été marquées par une volonté croissante de réduire les « effets externes » négatifs dans ce domaine : lutte contre le bruit, la pollution atmosphérique, la congestion du trafic, amélioration de la sécurité et du confort, préservation de la qualité des paysages urbains et ruraux... En Europe centrale et orientale, ces préoccupations ne se sont guère traduites dans les processus de décision, en sorte que la qualité de l'environnement est aujourd'hui très dégradée dans de nombreuses villes et régions, amenant par réaction de très vives et légitimes revendications dans ce domaine.

Les stratégies d'aménagement d'infrastructures et de réorganisation des systèmes de transport, mises en place par les nouveaux gouvernements, devront donc intégrer systématiquement cette volonté de limiter les effets négatifs et de multiplier les effets positifs pour les conditions de la vie quotidienne des différents groupes de population concernés par chaque projet. Elles pourront le faire notamment à travers les politiques tarifaires et fiscales qui devront chercher à appliquer partout le principe de responsabilité pour favoriser ou décourager les modes de transport concurrents, en fonction de leurs effets respectifs sur l'environnement. Elles pourront le faire également en mettant en application, aussi rapidement que possible, les nouvelles réglementations et les nouvelles normes imposées aux pays membres de la CEE fin 1992.

- Il est important d'admettre le principe du *maintien d'une forte présence du capital public dans le secteur des transports*, cette nécessité est reconnue dans tous les pays d'Europe de l'Ouest, pour diverses raisons. L'essentiel des infrastructures ferroviaires, des routes nationales et secondaires, des ouvrages d'art, des infrastructures portuaires et aéroportuaires, resteront les propriétés de l'État, des Républiques et des collectivités locales, même si apparaissent, ici et là, des formes de propriété différentes associées à de nouveaux modes de gestion – concessions et société d'économie mixte, notamment. Une grande partie des activités du transport ferroviaire, du transport urbain, probablement du transport aérien et maritime, devra probablement rester gérée par des entreprises à capitaux exclusivement ou majoritairement publics, comme c'est le cas en Europe de l'Ouest, même si un éventail de plus en plus large d'activités de ces secteurs s'ouvre aux entreprises privées et aux structures de l'économie mixte.

• *La réforme des grandes entreprises publiques de transport doit être fondée sur le maintien d'un certain volume de subventions publiques d'exploitation et d'investissement, particulièrement dans les secteurs d'activité les plus déficitaires : transport ferroviaire, transport par car, transports urbains... Il serait bon que les nouveaux dirigeants de l'Europe de l'Est se gardent de répéter l'expérience de la Hongrie à partir de 1983, où la volonté de supprimer toute forme de subventionnement des chemins de fer (MAV) a conduit à une dégradation accélérée des infrastructures et des services ferroviaires, à la baisse de l'activité et à une croissance encore plus rapide des déficits. Les entreprises publiques doivent, bien sûr, poursuivre l'objectif d'équilibrer leurs dépenses et leurs recettes, d'améliorer leur productivité ou leur efficacité et d'autofinancer au maximum leurs investissements. Elles doivent aussi diversifier leurs formes de financement et, notamment, emprunter sans dépasser certains seuils d'endettement. Cependant, toutes les expériences de l'Europe de l'Ouest montrent qu'un certain nombre d'activités de transport ne peuvent se maintenir et se développer dans des conditions satisfaisantes sans de larges contributions des collectivités publiques à leurs investissements d'infrastructures et dans un certain nombre de cas, sans subventions d'exploitation.*

Il est donc indispensable de réduire les subventions massives et de faire progresser la vérité des prix et des tarifs, mais des actions trop brutales entraîneraient à coup sûr des évolutions, dont le coût économique pour la collectivité dépasserait de beaucoup les économies budgétaires réalisées à court terme : dévitalisation de régions excentrées, privées de leurs dessertes par train ou par car, thromboses routières résultant du déclin trop rapide de la part du fer dans les transports de marchandises, engorgement automobile des centres urbains par suite d'investissements insuffisants dans les transports collectifs...

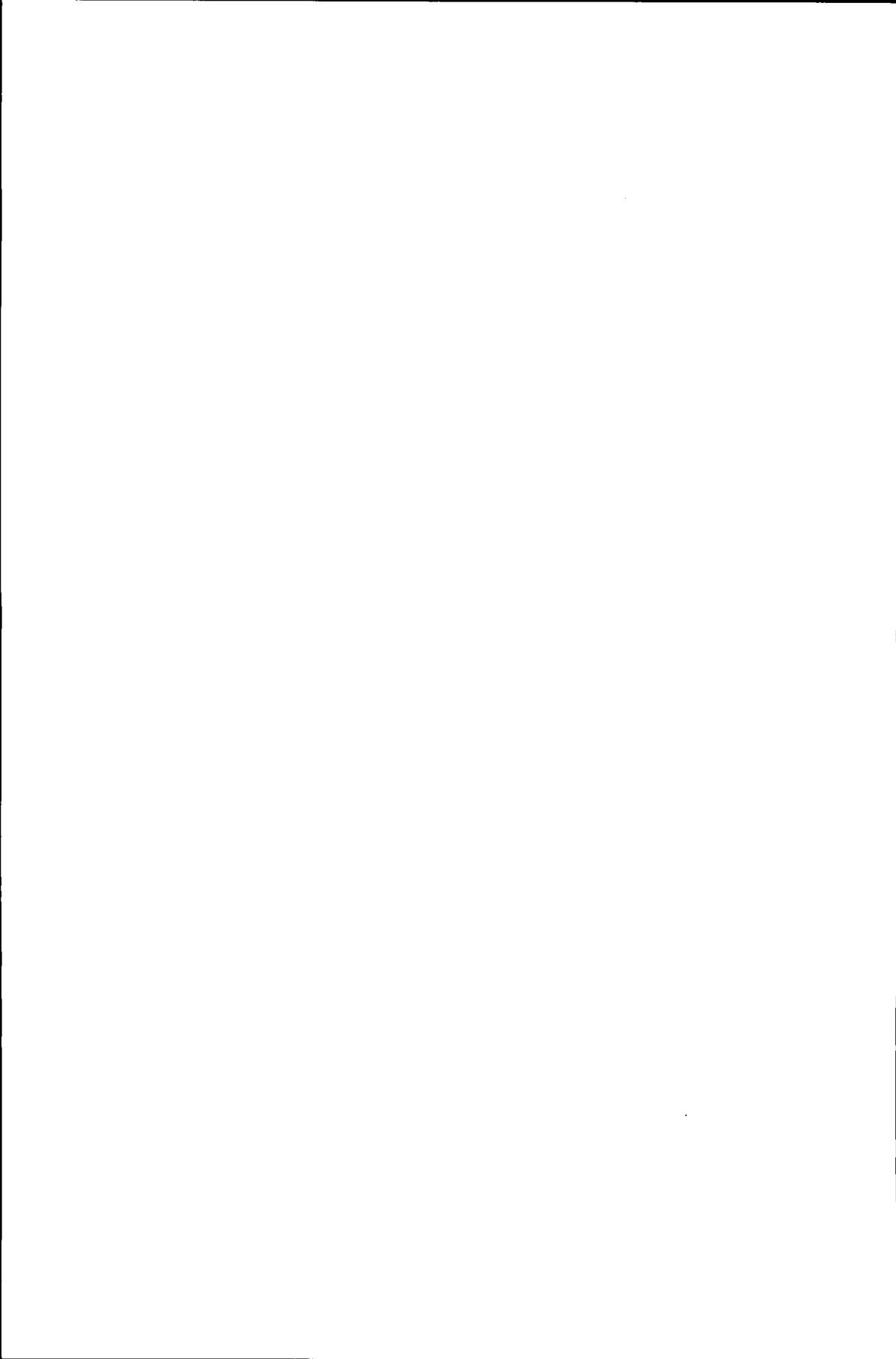
Dans la même perspective, il est souhaitable que les *réductions et restructurations d'effectifs*, qui accompagnent nécessairement la réorganisation des entreprises de transport, n'aient pas pour objectif exclusif la compression maximale et la plus rapide possible des coûts salariaux. Il est toujours préférable que ces restructurations s'effectuent de façon progressive, en liaison avec des *projets d'entreprises* et des *plans sociaux*. Ceux-ci doivent prendre en compte l'opportunité de maintenir des services déficitaires, mais économiquement ou socialement indispensables, ou susceptibles de retrouver un équilibre financier ultérieur. Ils doivent aussi prendre en compte les *besoins de formation, requalification et réinsertion professionnelle* des catégories marginalisées par la modernisation rapide des techniques et de l'organisation. Les coûts correspondants peuvent être partiellement pris en charge par les entreprises elles-mêmes, ils nécessitent aussi évidemment des programmes et des financements publics. Ceux-ci peuvent être partagés entre les États et les collectivités locales concernées, les États occidentaux dans le cadre de programmes d'aide ou de coopération bilatérale, enfin les institutions internationales (BERD, CEE, Banque mondiale...) qui devraient développer dans ce domaine des savoir-faire adaptés. Ces coûts peuvent être vus comme un prix à payer pour le maintien de la paix sociale et politique, condition de base d'une transition réussie vers l'économie de marché.

- Il est absolument essentiel que soient conçues et mises en œuvre des *politiques réglementaires tarifaires et fiscales favorables à un développement équilibré des différents modes de transport, au niveau national et au niveau international.*

Ce rapport a souligné, à plusieurs reprises, les *risques d'une croissance trop rapide du mode routier pur* pour les transports de marchandises et de personnes, et la nécessité correspondante de maintenir et développer, d'une part une offre de services ferroviaires performants pour les personnes, d'autre part pour le transport international et les transits de fret, une offre de transport intermodal de point à point compétitive par rapport au transport routier.

La conscience de ces risques et de cette nécessité existe, à l'Est comme à l'Ouest, mais les analyses les plus savantes et les rapports d'experts les plus fouillés, ne serviront à rien s'ils ne sont suivis de concertations puis d'interventions réglementaires, tarifaires et fiscales permettant de rendre attractif, pour les entreprises et les chargeurs, le transport ferroviaire et multimodal par rapport au transport routier pur, du moins pour la longue distance et le transit. De telles politiques ne doivent pas agir autoritairement, elles doivent simplement *créer les conditions d'une concurrence équitable entre les différents modes* et pour différents types de services. Elles doivent notamment veiller à ce que les *coûts d'usage des infrastructures* soient correctement répercutés dans les tarifs des différents mode, ce qui exige des politiques tarifaires et fiscales volontaristes dans le secteur routier (taxation des carburants, péages autoroutiers, taxes à l'essieu, etc.). Elles doivent veiller aussi à ce que les *coûts externes* du transport, en particulier les coûts nombreux liés à la congestion automobile et à la pollution, soient eux aussi répercutés dans les tarifs du transport. Ceci devrait entraîner logiquement, soit des taxations spécifiques aux modes et aux types de transport particulièrement générateurs d'embouteillage et de pollution, soit un subventionnement public des modes de transport non polluants et bénéfiques pour la fluidité du trafic, soit les deux.

Enfin, les politiques de tarification et de réglementation devraient chercher à éviter, plus qu'elles ne l'ont fait jusqu'à présent en Europe de l'Ouest, les distorsions de concurrence liées à des conditions trop inégales d'emploi de la main-d'œuvre dans les différents secteurs du transport. Ceci suppose, en particulier, des politiques recherchant, d'une part une meilleure flexibilité de l'organisation du travail au sein des entreprises ferroviaires, d'autre part une limitation et un contrôle plus stricts des durées de travail, beaucoup trop souvent hors normes, pratiquées par les entreprises de transport routier.



Conclusion

Quels transports pour l'autre Europe ? Il est impossible d'apporter aujourd'hui des réponses simples à une telle question. La chute du mur de Berlin et l'effondrement en chaîne des régimes communistes ont soulevé, au cœur de l'Europe, des nuages de poussière qui empêchent aujourd'hui une vision claire de l'avenir. Ce rapport aura atteint ses buts s'il a réussi à préciser quelque peu les termes dans lesquels la question doit être posée, à identifier quelques problèmes majeurs et quelques champs d'actions prioritaires, en attendant que la poussière retombe et que l'horizon s'éclaircisse.

Les réponses dépendront d'abord de *l'évolution économique générale*, qui déterminera à la fois les besoins et les ressources disponibles. Le secteur des transports, caisse de résonance de la conjoncture, reflète et amplifie les fluctuations de l'économie. Les pays de l'Est sont aujourd'hui au creux de la dépression et de nombreuses catégories de trafics se sont effondrées. Lorsque les nouvelles structures économiques seront en place, lorsque la croissance commencera à l'Est et reprendra à l'Ouest, les flux de transport augmenteront rapidement ; certains d'entre eux connaîtront même une véritable explosion, notamment dans les grands couloirs Est-Ouest à travers l'ancien rideau de fer. La première tâche des politiques nationales et des coopérations bilatérales et multilatérales, dans le secteur des transports, est donc d'identifier les investissements d'infrastructures prioritaires ; la réalisation rapide de ceux-ci évitera la formation de goulots d'étranglements nuisibles au développement des échanges ; elle contribuera d'autre part à la relance de l'économie, comme l'avaient fait, par exemple, les grands travaux entrepris aux États-Unis dans les années du New Deal, ou en Europe de l'Ouest dans les années de reconstruction...

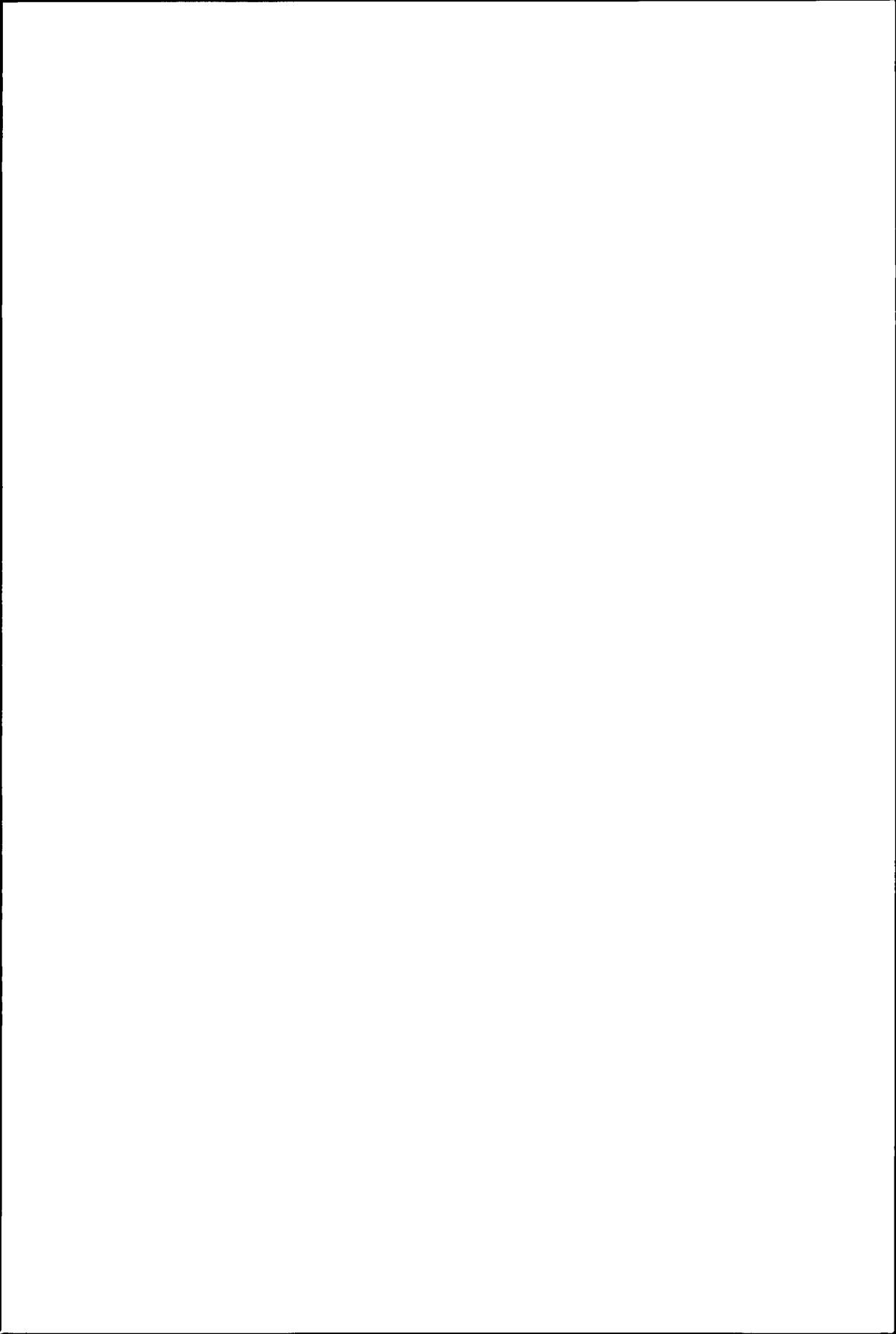
Les réponses dépendront également des capacités conjointes des gouvernements nationaux et des institutions européennes à mettre en œuvre des *politiques de transport* bien adaptées à la fois aux ressources existantes et aux besoins prioritaires, notamment dans le domaine des infrastructures, mais aussi dans le domaine de la régulation des services, du fonctionnement des entreprises et des marchés du transport. A cet égard, après des décennies de monopoles d'État, de formes de gestions centralisatrices et bureaucratiques,

dont l'échec est patent, le risque principal n'est pas celui d'une libéralisation trop lente mais d'une libéralisation trop débridée : celle-ci, comme on a voulu le montrer dans la troisième partie de ce rapport, entraînerait inévitablement des gaspillages économiques et des difficultés sociales, qui pourraient ultérieurement déclencher par contrecoup des réactions conservatrices.

Si l'on se réfère aux expériences occidentales des dix à quinze dernières années dans le domaine de la politique des transports, deux « modèles » assez différents s'offrent aux nouveaux responsables de l'Europe centrale et orientale. Le premier, celui des États-Unis ou du Royaume-Uni, a été inspiré par les doctrines néo-libérales ; il a mis l'accent sur un désengagement aussi poussé que possible de l'État, à travers la dérégulation, la réduction des financements publics, la privatisation de grandes entreprises ou même d'infrastructures de transport. Un second modèle s'est affirmé en France, en Espagne, en Allemagne, dans les pays scandinaves. Il est fondé sur la reconnaissance d'une économie mixte des transports, où les entreprises publiques, privées ou mixtes doivent coexister, se concurrencer et coopérer et où l'État et les autres collectivités publiques doivent intervenir en régulant la concurrence, en stimulant le développement des infrastructures qu'ils doivent financer en grande partie, en subventionnant certains services de transport non rentables mais nécessaires au développement économique, à l'équilibre social et écologique des collectivités...

Ce rapport a voulu plaider pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques des transports concertées, dans les pays d'Europe centrale et orientale, et au sein de la future grande Europe. Il a voulu montrer pourquoi des politiques de transport inspirées par le second, plutôt que par le premier, de ces deux modèles semblent les mieux adaptées à une transition sans heurts vers une économie des transports libéralisée. Cependant, l'essentiel est que les choix et les décisions, dans ce domaine comme dans tous les autres, ne se fondent pas sur des *a priori* idéologiques mais seulement, au cas par cas, sur l'analyse pragmatique de la situation, des enjeux, des ressources et des besoins économiques et sociaux.

Ce rapport a voulu montrer, aussi, que la France est en mesure d'apporter une contribution substantielle à la construction d'une nouvelle Europe des transports élargie à l'Est. Elle peut le faire à travers ses initiatives au sein des institutions européennes et à travers les politiques publiques de coopération bilatérale. Pourtant, le rôle de la France dépendra pour l'essentiel du dynamisme des entreprises du secteur des transports et de la construction : un dynamisme qui devra s'exprimer sous des formes nouvelles, en s'adaptant aux caractères propres de chaque pays, en recherchant le développement d'activités en partenariat autant ou davantage que l'exportation de produits et de services ; enfin, en inventant des formules neuves de financement associant les capitaux publics et privés, mêlant les participations et les crédits d'origine française, européenne ou internationale avec ceux des nouvelles entreprises et des nouvelles institutions financières de l'Europe de l'Est.



Quels besoins nouveaux va engendrer, dans le secteur des transports, la reprise des échanges Est-Ouest en Europe dans les prochaines années, après un demi-siècle d'inhibition par le rideau de fer ? Quel est l'état actuel des infrastructures et des services de transport en Europe de l'Est. Quels sont les besoins essentiels de modernisation et de réorganisation dans ce secteur ? Quels sont les intérêts, quelles sont les initiatives possibles de la France pour contribuer à la remise à niveau des systèmes de transport de l'Est par rapport à ceux de l'Ouest de l'Europe ?

Le présent ouvrage propose une série de réponses – forcément provisoires et partielles – à ces questions. Préparé en 1990-1991 par de nombreux contacts sur le terrain, il esquisse dans sa première partie une analyse rétrospective et prospective de l'économie des transports de l'Europe de l'Est, en soulignant les potentiels de forte croissance susceptibles de succéder dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix à la phase de dépression actuelle. La seconde partie présente, mode par mode, un essai d'inventaire des besoins de modernisation et de développement des systèmes de transport. Enfin, les responsables et les décideurs des secteurs privé et public trouveront, dans la dernière partie de ce rapport, quelques éléments de réflexion susceptibles de les aider dans l'élaboration de leurs stratégies et dans la préparation de leurs initiatives, en direction de leurs partenaires potentiels de "l'autre Europe".

