Les infrastructures en Europe centrale

Nicolas Véron, Olivier Lluansi

▶ **To cite this version:**

Nicolas Véron, Olivier Lluansi. Les infrastructures en Europe centrale : Guide pratique pour les opérateurs français. Sciences de l'Homme et Société. 1995. hal-01909779

HAL Id: hal-01909779
https://minesparis-psl.hal.science/hal-01909779

Submitted on 31 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Nicolas
VÉRON

Olivier
LLUANSI

ECOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DES MINES
Bibliothèque
IE 1
[311]

LES INFRASTRUCTURES EN EUROPE CENTRALE : UN GUIDE PRATIQUE POUR LES OPÉRATEURS FRANÇAIS

Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris
Corps Techniques de l'État

~ 1995 ~

RÉSUMÉ

Le communisme, c'est l'électrification plus les Soviets.

LÉNINE

Les pays d'Europe centrale ont connu, jusqu'à la transition de 1989-90, des économies dirigées qui privilégiaient spontanément l'industrie lourde et les infrastructure. Intensité capitalistique, taille gigantesque des opérations, effet visible sur la vie quotidienne du plus grand nombre, phraséologie scientifique, nécessité d'une planification à long terme : les infrastructures avaient tout pour plaire aux idéologues de la société sans classes. En Europe centrale (Pologne, Tchécoslovaquie, Hongrie) plus encore qu'en Occident, les ponts, les centrales nucléaires, les autoroutes urbaines, les centraux téléphoniques n'étaient jamais mis en service sans une inauguration solennelle par les plus hauts dignitaires de l'Etat et du Parti.

Pourtant, la chute du Mur a dévoilé des pays dont les infrastructures avaient autant souffert que le reste de l'économie des effets dévastateurs de l'économie planifiée. Équipements vétustes, structures de contrôle inefficaces, désastres écologiques, tarifications absurdes sont tout à coup apparus au grand jour. Et rapidement, il est devenu évident que les infrastructures avaient tout autant besoin de réforme que le reste de l'économie.

Mais, alors que les mécanismes enfin libérés de l'offre et de la demande permettaient la constitution progressive d'un secteur privé dynamique et que les pays d'Europe centrale retrouvaient l'un après l'autre le chemin de la croissance, les infrastructures n'ont guère bougé. De par les effets de monopole naturel qui sont leur caractère spécifique, elles sont en effet structurellement liées à l'État. Et l'État, déjà bien occupé par les péripéties de la transition, n'a guère eu le temps ni les moyens de s'en occuper.

Le présent rapport est une étude des problématiques qu'affrontent ces secteurs en devenir, écartelés entre la nécessité absolue d'une régulation publique et le besoin vital d'une efficacité accrue. Son objectif est de fournir quelques grilles d'analyse qui permettent d'y voir plus clair dans un secteur traditionnellement complexe, et par là de fournir des pistes de réflexion aux opérateurs français — ils existent — qui s'intéressent à ce qui se passe chez leurs voisins orientaux. Une triple lecture des blocages constatés sur des dossiers actuels — blocages d'ordre financier, institutionnel ou humain — nous a servi de guide pour formuler un bref vade-mecum des interrogations indispensables à la conduite d'un projet d'infrastructure à l'Est de l'Oder-Neisse.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à exprimer notre gratitude à M. Lionel Stoleru qui a bien voulu nous conseiller pour ce travail, et dont les recommandations toujours judicieuses et compréhensives nous ont été une aide irremplaçable pour nous orienter dans l'immensité du champ de l'étude.

Michel Guilbaud, à la Direction du Gaz, de l'Électricité et du Charbon du ministère de l'Industrie, a apporté à notre recherche un soutien irremplaçable en même temps que ses conseils amicaux : nous lui témoignons notre reconnaissance, ainsi qu'à Catherine Louis.

Nous tenons également à remercier vivement Électricité de France et M. Alain Pagès, ainsi que France Telecom et M. Pierre Curtenelle, pour leurs explications et leur aide sans lesquelles ce texte n'aurait jamais pu voir le jour.

Enfin, les personnes qui nous ont éclairé, au cours de nos différents entretiens, de leur témoignage sur la situation et les problèmes des infrastructures d'Europe centrale sont trop nombreuses pour être toutes citées ici. Qu'elles en soient remerciées.

NOTE

Tout l'effort de recherche mené pour ce rapport l'a été en commun entre ses deux auteurs ; toutefois, l'essentiel du travail de rédaction a été effectué de façon séparée. Il en résulte quelques différences de style d'écriture entre les chapitres ou sous-chapitres : nous prions le lecteur de bien vouloir nous excuser pour ce défaut d'homogénéité.

SOMMAIRE

I. L'HÉRITAGE ET LES BESOINS 8

L'héritage 8

- Le legs communiste : des réseaux inadaptés et obsolètes 8
- Les maigres acquis de la transition (1989-1995) 10
- Les stratégies des acteurs hexagonaux 12

Les besoins 13

- Le retard technique, l'obsolescence des équipements et les problèmes d'environnement 14

  L'électricité 14

  Les télécommunications 15

  Les transports terrestres 15

- Des logiques d'équipement inadaptées aux contraintes du marché 16
- Où sont les vrais goulots d'étranglements 16

Quelle place pour les infrastructures ? 17

- Deux modèles traditionnels 17
- Un nouveau rôle pour l'investissement public ? 19
- Les choix pour l'Europe centrale 20

II. LÉS MÉCANISMES À L'OEUVRE 23

Intentions 23

- Une approche horizontale, trans-sectorielle 23
- Une approche analytique 23

Les mécanismes à l'oeuvre 24

- Développement des infrastructures et création de richesse 24

  Infrastructure et richesse 24

  Développement des infrastructures et création de richesse 26

- Le financement, la rentabilité, les risques 27

  Le financement 28

La rentabilité 29
Les risques 31
- Les pressions sur les tarifs 34
Les contraintes financières 34
Les contraintes sociales 35
Des tarifications en créneaux 35
- L'effet réseau et de "monopole naturel" 36
- La valse des modèles sur un tempo anglo-saxon 38
La nécessité du grand saut 38
Vers quelles rives ? 38
- La résistance des secteurs économiquement condamnés 41
- L'impératif de la fierté nationale 42
- La relation avec l'Occident 43
L'Occident, modèle et prédateur 43
L'Occident protecteur 43
L'Occident et ses scrupules 43
L'Occident attiré par d'autres pôles de développement 44
- Le "grand frère" oriental. 44

III. TROIS CARENCES, TROIS LECTURES 47

III.1. Les carences financières 47
- Les sources du financement international 48
Les institutions financières internationales (ifi) 48
Les aides bilatérales 51
Un investissement extérieur privé fortement dépendant de l'évolution du contexte juridique 51
- Des systèmes financiers locaux dramatiquement faibles 52
- Une situation macro-économique non encore stabilisée 53
- Des tarifs trop bas pour être soutenables 54
- Un bilan des carences financières 55

III.2. Les carences des institutions 55
- Les porte-parole de la carence des institutions 55
- La substance de "la carence des institutions" 57
Un abîme juridique 57
Le texte et son application 59
La tutelle d'État 59
L'office administratif 60

L'office de régulation indépendant 62

- Un rapide aperçu de la hiérarchie des mécanismes mis en oeuvre 63

III.3. Les carences humaines : "le Mur dans les esprits" 64

- La persistance des anciennes élites 64
- Une culture de la non-responsabilité 66
- Le rapport à l'État 67
- Les disparités de salaire et la fuite des cerveaux 68

IV. UN VADE-MECUM POUR L'INVESTISSEUR OCCIDENTAL 71

Un cadre législatif immature. Comment l'appréhender? Ne pas hésiter à l'aider à mûrir 72

Les considérations politico-sécuritaires liées au choix de l'investisseur. Comment les aborder? 73

Les tentacules des anciens monopoles d'état. Comment leur échapper? 75

La corruption 76

Le discours libéral 78

La discussion avec les employés 79

Anticiper le positionnement 80

Le choix des hommes 82

PREMIÈRE PARTIE

L'HÉRITAGE ET LES BESOINS

I. L'HÉRITAGE ET LES BESOINS

Plus que d'autres, le secteur des infrastructures techniques est structurellement marqué par l'histoire. Les choix majeurs, une fois arrêtés, engagent pour plusieurs décennies. Pour pouvoir réfléchir sur l'avenir, il est indispensable d'examiner rapidement l'évolution qui a conduit à la situation actuelle, et les carences majeures que celle-ci recèle.

L'héritage

La situation actuelle des infrastructures en Europe centrale résulte des efforts entrepris pendant deux périodes : l'ère communiste, jusqu'en 1989-90 ; et la période de transition, depuis 1989-90 jusqu'à aujourd'hui. Nous nous contenterons de survoler rapidement cette évolution historique complexe.

- **Le legs communiste : des réseaux inadaptés et obsolètes**

Les réseaux construits pendant l'ère communiste présentent en commun trois caractéristiques majeures : la prépondérance des critères idéologiques dans l'élaboration des schémas directeurs ; la réalisation selon les principes et avec toutes les dérives de l'économie planifiée ; et, pour la période 1975-1989, l'obsolescence des technologies et des installations.

(i) Les infrastructures techniques étaient un traditionnel sujet de fierté pour les gouvernements communistes. Au même titre que les combinats sidérurgiques ou les chantiers navals, elles convenaient parfaitement à une conception économique centrée sur l'industrie lourde. En URSS, l'électrification des campagnes, le système de canaux dit "des sept mers", la liaison ferrée Baïkal-Amour-Magistral, l'équipement en centrales nucléaires ont cumulé les avantages : ils fournissaient autant de supports convenables pour une propagande massive ; ils permettaient d'utiliser la main-d'oeuvre des camps de travail ; et, en matérialisant la division du travail au sein de l'Union, ils renforçaient la sujétion des républiques périphériques par rapport au centre.

C'est pour cette raison, et aussi parce que les infrastructures sont la branche industrielle la plus directement au contact de la vie quotidienne, que les choix d'investissement en infrastructures ont toujours été

particulièrement soumis à des critères idéologiques et politique. Ainsi, dans les transports terrestres, le rail a-t-il été systématiquement privilégié par rapport à la route, moins facilement contrôlable par un système de gestion centralisée du trafic et assimilée à un modèle d'individualisme bourgeois. Dans le téléphone, la prédominance du politique sur l'économique se traduit par la multiplication des réseaux parallèles de l'armée et de la police qui se superposent au réseau général. Dans l'électricité, le choix d'équipements de production très lourds relève de la même logique : en République slovaque par exemple, la centrale nucléaire de Bohunice représente le quart de la production nationale. Le système de transport de gaz à travers l'Europe centrale apparaît marqué par la volonté politique d'isoler la Pologne, en faisant passer tous les réseaux d'approvisionnement (même celui vers la RDA) par l'Ukraine et la Tchécoslovaquie

(ii) En second lieu, le secteur des infrastructures a été soumis dans les pays d'Europe centrale aux contraintes et aux schémas de l'économie planifiée, comme les autres secteurs industriels. Dans ce système, l'unité de base est le *combinat* verticalement intégré, qui prend en charge à la fois la production, l'hébergement des travailleurs et de leurs familles, l'éducation des enfants, les vacances et les loisirs, voire la justice et la prison. Le combinat est une unité économique théoriquement autonome, placée sous la tutelle d'un ministère industriel et soumis aux impératifs de production édictés par le Plan. Il peut comporter de nombreux établissements ; si ceux-ci sont séparés géographiquement, ils sont organisés chacun selon la même logique autarcique.

En conséquence, les combinats n'avaient pas la maîtrise de leur développement : les investissements et les embauches, par exemple, étaient décidés dans le cadre du Plan. La production n'était pas ajustable en fonction de la demande observée, mais seulement égale à la demande théorique calculée par le Plan. Lorsqu'un écart apparaissait, soit la production était trop faible et il y avait pénurie, soit elle était trop forte et il y avait gaspillage. Ces deux situations sont peu à peu devenues très familières aux habitants de l'Europe centrale, qui ont appris à vivre avec.

(iii) Enfin, outre le poids des considérations politiques et les sujétions de l'économie de plan, la troisième caractéristique des réseaux d'infrastructures tels qu'ils se présentaient en 1989 est leur très grande obsolescence, attribuable à deux causes aux effets cumulés.

Premièrement, l'économie planifiée s'accommodait mal des exigences de maintenance et de réparation (par essence, une réparation n'est jamais planifiée...), ce qui se traduisait à peu près partout par un vieillissement très rapide des équipements. L'accident de Tchernobyl a révélé l'état de délabrement avancé d'une installation qui n'avait pas atteint le tiers de sa durée de vie théorique. D'ailleurs, l'absence de calcul de rentabilisation des équipements n'a guère encouragé l'effort de maintenance.

Deuxièmement, la plupart des secteurs témoignent d'un net ralentissement de l'investissement à partir des années 1975-80. Cela semble dû pour une large part à la dégradation de la situation financière extérieure des pays de la zone à compter de cette période : toujours est-il que les technologies utilisées ont cessé d'évoluer, et que les investissements nouveaux se sont fait de plus en plus rares — à l'exception, certes importante, de la production d'électricité nucléaire. Dans les télécommunications par exemple, l'obsolescence du réseau en 1990 était particulièrement dramatique : à l'exception de quelques régions polonaises, l'Europe centrale n'avait pas encore entamé sa transition vers le numérique, et le retard technologique par rapport à l'Occident était d'environ vingt ans[1]. La restriction des exportations occidentales dans les secteurs technologiques, supervisée par le COCOM, a également joué un rôle dans ce retard.

- **Les maigres acquis de la transition (1989-1995)**

Entre l'ère communiste et la période de transition qui a suivi, l'impression dominante est celle d'une rupture totale : on a souvent l'impression que parler de la période avant 1989-90, c'est parler d'une sorte de préhistoire, d'un monde où les lois de la physique n'étaient pas les mêmes et dont l'étude ne présente aujourd'hui d'intérêt que pour les paléontologues. Nous aurons pourtant l'occasion de constater que cette image de la *tabula rasa* n'est pas toujours pertinente.

La période que nous nommons par commodité "transition" est celle du démantèlement du système communiste, de la mise en place d'un système institutionnel démocratique et de l'introduction rapide des mécanismes de l'économie de marché dans les différents pays de l'Europe centrale. Les aspects les plus visibles en sont la suppression des mécanismes de contrôle des paramètres économiques, la privatisation de larges pans de l'activité nationale et l'ouverture de l'économie vers l'occident (en même temps que la liquidation du COMECON et la perte de nombreux débouchés à l'Est). La rapidité des bouleversements économiques s'est accompagnée d'une forte instabilité politique : la durée de vie moyenne des gouvernements pendant cette période est de l'ordre d'un an en Pologne, en Hongrie et en Slovaquie. La République Tchèque ne fait qu'à peine exception, puisque le gouvernement actuel de M. Vaclav Klaus n'est en place que depuis la séparation d'avec la Slovaquie le 1er janvier 1993.

Par le seul fait de cette instabilité, et aussi par réaction vis-à-vis du discours communiste, les infrastructures n'ont pas été une priorité des années de transition. Ceux qui prévoyaient qu'elles seraient le moteur de la

---

[1] Source : Jérôme Adam, Directeur délégué des Affaires internationales chez Alcatel-CIT.

croissance en Europe centrale ont été détrompés : en réalité, peu de projets notables sont à signaler. D'autres secteurs économiques ont été considérés comme prioritaires pour l'investissement public, et surtout la rigueur du processus de stabilisation macro-économique qui a suivi l'introduction brutale de l'économie monétaire (ou "thérapie de choc") a comprimé fortement les budgets publics, en laissant peu de marge pour l'investissement. Les événements majeurs de cette période ne sont donc pas les réalisations, mais l'évolution des besoins et les mutations de structure.

(i) Des besoins nouveaux sont naturellement apparus du fait de l'introduction du marché ; le premier d'entre eux est sans doute la réorganisation massive des flux d'échanges. Avant la chute du mur, le COMECON représentait, selon les pays, 70 à 75% des débouchés de l'Europe centrale, et l'Union européenne 15 à 20% ; aujourd'hui, ces chiffres sont plutôt, respectivement, 10 à 20% pour l'ex-COMECON et 50 à 70% pour l'UE[2]. Certaines lignes de chemin de fer ont vu leur trafic chuter de 60%, alors que des liaisons routières ont multiplié leur trafic par 20[3]. Toutes les infrastructures de transport (de véhicules, mais aussi de gaz, d'électricité, d'information...) doivent être repensées en fonction de cette nouvelle donne géographique.

De même, l'économie de marché a fait exploser la demande en lignes téléphoniques — ou plutôt, a révélé une demande que l'ancien système préférait ignorer. Dans le secteur de l'électricité, la démocratie naissante et l'ouverture vis-à-vis de l'extérieur tendent à donner un poids de plus en plus important aux contraintes environnementales, ce qui condamne à terme une bonne partie du parc de centrales existantes à l'abandon.

(ii) Les structures juridiques des systèmes d'infrastructures, autrefois toutes soumises au modèle du combinat, ont été totalement reformulées. La plupart des réformes se réfèrent en la matière à une typologie calquée sur la démarche adoptée par la Grande-Bretagne pour ses privatisations depuis 1980, avec différents degrés qui s'échelonnent dans l'ordre qui suit :

- Séparation d'avec les services de l'Etat sous la forme d'une entité juridique indépendante de type établissement public ;
- Transformation en sociétés commerciales (qu'on est convenu de désigner sous le vilain nom de "corporatisation") ;
- Dés-intégration verticale (*unbundling*) des monopoles intégrés, et mise en place pour chaque fonction ainsi définie des conditions d'une concurrence ;
- Cession, de gré à gré ou par cotation en bourse, d'une part minoritaire du capital (qu'on qualifiera commodément d'"ouverture du capital") ;

---

[2]Source : Commission des communautés européennes, DG I / PHARE (M. Franco)

[3] Source : ONU, Commission économique pour l'Europe (M. J. Capel-Ferrer)

- Transfert de la majorité du capital à des actionnaires privés (ou "privatisation" au sens propre).

Toutefois cette vision linéaire n'est pas partout identifiable, et, lorsqu'elle l'est, son état d'avancement varie considérablement suivant les pays et les secteurs. A l'heure actuelle (été 1995), l'état des lieux est résumé par les trois tableaux suivants dans les secteurs de l'électricité, des télécommunications et des transports terrestres :

Transport d'électricité

Pays	*Entreprise*	*Statut*	*Capital*
Pologne	PSE	SA	100% publique
Rep. Tchèque	CEZ	SA	100% publique
Slovaquie	SEP	SA	100% publique
Hongrie	MVM Rt	SA	100% publique

Téléphone (service de base)

Pologne	TPSA	SA	100% publique
Rép. Tchèque	SPT Telecom	SA	Ouverture du capital réalisée
Hongrie	Matav	SA	Ouverture du capital réalisée

Transports terrestres

Pologne	Système autoroutier à la charge de l'État ; concessions envisagées
Rép. Tchèque	Système autoroutier à la charge de l'État
Hongrie	Système de concessions privées sur les nouvelles liaisons autoroutières

Dans le même temps, la plupart des fournisseurs d'équipements ont été privatisés, parfois en échange de contrats d'équipement de long terme ou d'autres formes de privilèges nationaux.

Les fournisseurs d'équipements télécom

La fourniture d'équipements de télécommunications est traditionnellement considérée comme une fonction stratégique, qui justifie l'existence d'une industrie nationale. Chacun des pays d'Europe centrale a donc mis en place un nombre limité de producteurs nationaux, en limitant le nombre de fournisseurs pour son réseau téléphonique à deux ou trois fabricants licenciés. Les licences ont été accordées aux sociétés étrangères qui ont racheté des usines locales de construction d'équipement et y ont introduit les technologies numériques.

C'est ainsi que la Hongrie a comme fournisseurs Siemens et Ericsson ; les républiques tchèque et slovaque, Siemens et Alcatel-SEL ; et la Pologne, Siemens, Alcatel-Cesa et AT&T, le choix d'un troisième fournisseur ayant eu lieu pour des raisons essentiellement politiques.

Une fois ce partage effectué, le marché est de fait bloqué aux nouveaux entrants : l'incompatibilité des systèmes rend en effet difficile la présence de plus de deux fournisseurs différents (en France, ce sont Alcatel-CIT et Matra Communication). En Pologne par exemple, seuls 10% des achats en équipements de l'opérateur national TPSA peuvent être accordés à d'autres que les trois fournisseurs nationaux. Comme on peut le constater, l'industrie allemande, dans ce jeu, s'est taillée la part du lion — alors qu'avant la chute du Mur, Alcatel détenait par exemple 70% du marché de l'importation d'équipements en Pologne.

- **Les stratégies des acteurs hexagonaux**

L'implication des grands groupes français, tant opérateurs d'infrastructures que fournisseurs d'équipements, dans les pays d'Europe centrale varie naturellement en fonction des entreprises et des situations. Toutefois, l'impression générale qui se dégage est celle d'une attention prudente portée à la région, avec peu de démarches véritablement volontaristes — à l'exception d'EDF, vis-à-vis des enjeux liés au nucléaire.

Dans le secteur électrique, EDF, premier électricien mondial, a ouvert via sa direction des Affaires internationales des bureaux de représentation dans plusieurs pays de la zone et participé à des missions d'études et d'ingénierie, notamment dans le cadre du programme PHARE de l'Union européenne. Toutefois, cette action est séparée des aspects nucléaires qui sont ceux sur lesquels la priorité stratégique est la plus nettement affichée. Pour ces derniers, une structure spéciale a été créée et rattachée directement à la Direction générale. Les équipementiers français de ce secteur (principalement Framatome et GEC-Alsthom) semblent inscrire leur action largement dans le sillage de celle d'EDF.

France Telecom est présent dans la région comme tous les autres grands opérateurs, à l'exception peut-être de BT. Jusqu'à l'heure actuelle, son principal investissement réside dans l'opérateur de radiotéléphone polonais CenterTel (où France Telecom et l'américain Ameritech détiennent conjointement 49% du capital, les 51% restants étant dans les mains de l'opérateur public TPSA). France Telecom a échoué dans les appels d'offres internationaux pour l'acquisition de 30% du capital de l'opérateur national hongrois Matáv (où il était allié à US West) et pour l'entrée dans le capital de l'opérateur tchèque SPT (où il était allié à Bell Atlantic).

Gaz de France est présent dans les différents pays d'Europe centrale, notamment en Hongrie où la privatisation de la distribution de gaz pourrait intervenir prochainement.

Dans les transports terrestres, l'un des seuls projets internationaux à avoir vu le jour est mené par des investisseurs français : l'autoroute Vienne-Budapest en Hongrie (M1-M15) est en voie d'achèvement et sera à partir de janvier 1996 exploitée par un consortium concessionnaire pour 35 ans, regroupant la Caisse des Dépôts (23%), la BNP (5%), l'autrichien Strabag (22%), la BERD (9%) et un certains nombre de partenaires hongrois (41%).

Les besoins

Il n'est pas facile d'avoir une idée précise les besoins réels d'infrastructure en Europe centrale. Certains de ces besoins sautent aux yeux : le sous-équipement téléphonique des campagnes polonaises ou la pollution effrayante dégagée par les centrales thermiques de Bohème du Nord ne sont contestés par personne. Mais, entre le discours du "tout-est-à-refaire" et le "finalement-ça-tourne", la réalité manque souvent de visibilité.

- **Le retard technique, l'obsolescence des équipements et les problèmes d'environnement**

Même en faisant abstraction des aspects d'organisation, les carences des installations existantes sont évidentes. Comme précédemment mentionné, le rythme d'investissement a accusé dans la plupart des pays un net ralentissement au cours des années quatre-vingt.

L'électricité

Dans le secteur électrique, les carences techniques actuelles sont en général plus liées à des considérations d'environnement que de capacité. La notion d'économie d'énergie, comme celle de rentabilité, était absente des

préoccupations communistes : l'Europe centrale présente aujourd'hui une intensité énergétique (ratio consommation d'énergie / PIB) beaucoup plus élevée que l'Europe occidentale, dans un facteur variant en général de deux à trois. Cet écart, pénalisant pour les économies nationales, ne se résorbe que lentement. Certains pays (République Tchèque, Pologne) ont une production d'électricité excédentaire, d'autres (Slovaquie, Hongrie) sont déficitaires, mais compte tenu des capacités voisines de l'UCPTE [cf ci-après], l'aspect strictement quantitatif des capacités de production n'apparaît pas immédiatement préoccupant.

Il n'en va pas de même pour les aspects environnementaux. Pour le nucléaire, la situation actuelle et les objectifs à atteindre ont le mérite d'être bien identifiés (cf encadré). Les centrales au charbon sont à peu près toutes de technologie ancienne et très polluantes, avec des effets particulièrement visibles dans des régions comme la Haute-Silésie (Pologne) et la Bohème du Nord (Rép. Tchèque). Certaines peuvent être équipées d'équipements de dépollution, mais d'autres devront être fermées.

Les centrales nucléaires en Europe centrale

Les réacteurs nucléaires civils d'Europe centrale se rattachent tous à la filière soviétique VVER, l'équivalent de nos REP (réacteurs à eau sous pressions). Les réacteurs graphite-gaz de type RBMK, plus anciens, sont absents de la région (c'est un réacteur de ce dernier type qui avait explosé à Tchernobyl).

Le programme VVER comprend trois séries, dites VVER 230 (palier de 440 MW), VVER 213 (440 MW) et VVER 320 (1000 MW). La plus ancienne, VVER 230, est considérée[4] comme dangereuse et devant être démantelée rapidement. La série VVER 213 nécessite des améliorations techniques importantes afin de satisfaire les normes occidentales. Le niveau de sûreté de la série VVER 1000 est considéré comme satisfaisant.

Actuellement, les sites nucléaires d'Europe centrale sont les suivants :

Pays	*Site*	*Équipement*	*Série*	*Puissance*	*Réalisation*
Rép. Tchèque	Dukovany	4 tranches	VVER 213	1 760 MW	1985-87
	Temelin	2 tranches	VVER 320	2 000 MW	en cours
Slovaquie	Bohunice	2 tranches	VVER 230	880 MW	1979-81
	"	2 tranches	VVER 213	880 MW	1985-86
	Mochovce	4 tranches	VVER 213	1 760 MW	en cours
Hongrie	Paks	4 tranches	VVER [213]	1 760 MW	1983-87

Comme on le voit, les seules tranches posant de graves problèmes de sûreté sont celles de la série 230 à Bohunice ; elles représentent à elles seules le quart de la production slovaque, et leur avenir est lié à l'achèvement de la centrale de Mochovce, actuellement en suspens. La Pologne n'a pas d'équipement nucléaire.

[4] par les deux organisations internationales compétentes en la matière, à savoir l'AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique) et WANO (association mondiale des exploitants nucléaires).

Les télécommunications

Les réseaux de télécommunications en sont restés au niveau qui était celui de la France au début des années soixante-dix, avant le grand programme de rattrapage lancé par la DGT : centraux analogiques de type *cross-bar*, et taux d'équipement[5] de l'ordre de 10-12 % — à titre de comparaison, le niveau actuel en France est de 45 %. En Pologne par exemple, les villages non raccordés au réseau sont encore très nombreux. Ici, le retard technique est donc à la fois quantitatif (sous-équipement) et qualitatif (technologie analogique dépassée).

Les transports terrestres

Pour les infrastructures de transport, la situation est plus variable selon les pays mais l'état général est très insatisfaisant. Les autoroutes sont rares dans toute la région, et aucun axe autoroutier majeur n'est complet. La circulation transite donc par des nationales et des départementales datant souvent d'avant la seconde guerre mondiale, peu entretenues et en dégradation accélérée suite à l'augmentation du trafic depuis la chute du Mur. La voirie urbaine est plutôt mieux lotie, là aussi les besoins de mise à niveau sont considérables.

Les chemins de fer avaient reçu la priorité du temps du communisme, où ils assuraient selon les pays entre 60% et 90% du transport total. Ils sont bien développés en termes de maillage du territoire mais de qualité et d'entretien inégaux suivant les pays. Alors que les liaisons interurbaines principales sont satisfaisantes en Pologne, il n'en est pas de même en ex-Tchécoslovaquie où la vitesse des trains est fortement limitée par le mauvais état de l'infrastructure. Le schéma général des réseaux, conçu en fonction du commerce intra-COMECON, est rendu périmé par la réorientation massive des échanges extérieurs vers l'Europe occidentale. Dans toute la région, les systèmes de gestion du trafic ferroviaire sont obsolètes, et les compagnies souffrent d'effectifs massivement excédentaires.

- **Des logiques d'équipement inadaptées aux contraintes du marché**

Les carences de l'équipement actuel en infrastructures de l'Europe centrale ne s'analysent pas uniquement en termes de retards techniques à rattraper ; certaines solutions retenues dans le cadre de l'économie planifiée présentent également des inadaptations manifestes qui les rendent sous-optimales dans le contexte d'une économie de marché : la pénurie de

[5] Ratio nombre de lignes principales / nombre d'habitants

capitaux et le retard technologique ne semblent pas suffisants à expliquer certains choix qui participent de modèles industriels dépassés. En d'autres termes, il ne s'agit pas seulement de sous-développement, mais aussi de *mal-développement*.

Ainsi, jusqu'aux années quatre-vingt, tout le secteur électrique s'est bâti autour d'une vision industrielle héritée du XIX^{e} siècle, où le charbon est la matière première-reine, fournissant à l'industrie son matériau — l'acier — et son énergie — l'électricité d'origine thermique. Cette combinaison qui a présidé aux grands complexes intégrés comme Eisenhüttenstadt en RDA et Nowa Huta en Pologne a conduit à la prédominance du charbon par rapport aux autres sources d'électricité, notamment au gaz qui pouvait pourtant être disponible en abondance à partir des gisements sibériens.

De façon similaire, les transports en Europe centrale accusent une prédominance marquée du chemin de fer sur la route, inverse de la situation en Europe de l'Ouest où c'est la route qui a connu depuis 1945 la plus forte expansion. Cela peut s'expliquer par la place donnée aux biens d'équipement dans le système économique, qui reléguait au second rang une production d'automobiles tout à fait insuffisante à satisfaire les besoins de la population ; c'était également un impératif politique, le rail permettant de mieux contrôler centralement les flux de voyageurs et de marchandises.

- **Où sont les vrais goulots d'étranglements**

Dans cette première analyse, l'Europe Centrale apparaît donc affectée d'une combinaison particulière de sous-développement et de mal-développement, qui rend caduques les grilles de lecture traditionnellement applicables aux économies du tiers monde : en présence d'un système manifestement différent du nôtre, et qui en même temps nécessite manifestement des adaptations, il n'est pas facile d'identifier clairement les priorités d'améliorations.

En se limitant aux seuls secteurs d'infrastructures (avant d'examiner leur place dans l'économie globale), les vues des différents acteurs sont ainsi fortement divergentes quant à savoir lequel est aujourd'hui le plus nécessiteux d'intervention, lequel constitue à l'heure actuelle le goulot d'étranglement le plus dommageable.

Avant de développer les différents points de vue, notons toutefois que cela ne signifie en rien que les autres secteurs n'ont pas besoin de réforme ou d'action : il y a manifestement place pour des investissements nouveaux et économiquement justifiés dans tous les secteurs, vu le retard technique accumulé. Ici, il s'agit seulement pour nous de discerner des degrés dans la gravité des carences, afin de mieux comprendre les réactions des acteurs économiques et politiques locaux.

La situation du secteur routier illustre ce propos. Voisins de l'Allemagne et de l'Autriche, les pays d'Europe centrale tendent à considérer que le développement économique à l'occidentale nécessite un réseau dense et maillé de voies de circulation à haut débit. Cela les a conduit depuis 1990 à élaborer des schémas directeurs autoroutiers jugés en Occident tout à fait irréalistes, notamment dans le cas de la Pologne et de la Hongrie. En France, tout au moins jusqu'aux années quatre-vingt, on ne réalisait un tronçon autoroutier que si l'on était assuré de sa saturation dès la mise en service, condition nécessaire d'un minimum de rentabilité ; or cette condition soit encore loin d'être atteinte dans la majorité des projets envisagés à l'Est. La priorité ne serait pas alors à la réalisation de grands tracés nouveaux, mais au maintien en l'état du réseau existant qui se dégrade actuellement à grande vitesse.

Cette constatation est transposable à d'autres secteurs : la priorité absolue va souvent à la maintenance, qui a été dramatiquement négligée avant 1989 et qui n'a pas toujours été assurée correctement depuis. C'est seulement en ayant déjà assuré la sauvegarde de leur équipement utile existant que les pays d'Europe centrale peuvent envisager des investissements nouveaux.

Quelle place pour les infrastructures ?

Le besoin en infrastructures n'a de sens que replacé dans le contexte plus vaste du développement économique de l'Europe centrale. Cette région souffre actuellement d'une réelle pénurie de capitaux : le degré de priorité que l'action publique doit accorder aux infrastructures par rapport aux autres secteurs de l'économie relève alors d'un débat plus large. Les éléments de ce débat varieront suivant le modèle de développement retenu.

• Deux modèles traditionnels

Il est devenu traditionnel d'opposer deux modèles de développement. Le premier, "régulationniste", limite l'action publique à la définition du cadre législatif et réglementaire des secteurs d'infrastructure, en régulant ce qu'il faut pour que l'investissement privé puisse se réaliser sans pour autant donner lieu à des abus scandaleux de situation de monopole. C'est généralement dans cet esprit que sont réalisées les mises en concession : la concession d'infrastructure, d'une durée typique de deux ou trois décennies, est mise aux enchères entre plusieurs constructeurs-opérateurs, en supposant que le mieux-disant aura calculé son offre de façon à en retirer un taux de retour raisonnable sans être excessif. Dans ce schéma, les infrastructures sont un secteur économique comme d'autres, où l'effet de

monopole naturel (cf. partie II) impose une certaine régulation par l'Etat, mais où les capitaux sont d'origine privée.

Ce système de mise en concession auquel s'apparente la formule anglo-saxonne du B.O.T. (*Build, Operate, Transfer :* concession de construction et d'exploitation, suivie d'un transfert des actifs à l'Etat), a permis au XIX^{e} siècle l'équipement de l'Europe en chemins de fer par des compagnies privées, puis son équipement électrique à partir des années 1890 ; ces activités n'ont été nationalisées que bien plus tard, alors que l'essentiel des réseaux était déjà en place, en 1937 pour le chemin de fer et en 1946 pour l'électricité. Plus récemment, la majorité des opérations d'infrastructure dans les économies en forte croissance de l'Asie du sud-est ou, plus près de chez nous, l'équipement de la France en radiotéléphonie, le tunnel sous la Manche ou le Grand stade de la coupe du monde de football de 1998 sont également financés par des mécanismes privés dans un cadre juridique de mise en concession.

La seconde conception, "interventionniste", prend les infrastructures comme point de départ et condition nécessaire du développement : une fois celles-ci mises en place, l'activité économique est alors censée suivre tout naturellement. Les infrastructures, donnée stratégique nationale, sont alors naturellement prises en charge par l'Etat qui est à la fois régulateur, maître d'ouvrage, opérateur unique et pourvoyeur de fonds.

C'est ainsi que l'Europe a financé sur fonds publics l'essentiel de son armature routière, puis plus tard téléphonique ou aéroportuaire. C'est aussi, dans une large mesure, l'inspiration de programmes volontaristes tels que celui du *New deal* aux États-Unis ou l'équipement électronucléaire français. Dans les pays en développement, c'est également la base du modèle prôné par la Banque mondiale pendant des décennies : des grandes infrastructures publiques, financées en partie sur fonds internationaux et destinées à accélérer la dynamique du "take-off" économique.

Les pays d'Europe centrale étaient avant 1989 dans une situation qui allait encore bien au-delà de ce schéma "interventionniste". Comme toute l'économie était dirigée par l'Etat, l'infrastructure était traitée à la même aune que les autres secteurs d'activité. La ligne de séparation était moins entre infrastructures et autres secteurs industriels qu'entre industrie d'équipement et industrie de consommation, celle-ci étant sacrifiée au bénéfice de celle-là. Ainsi, l'énergie s'est trouvée mieux lotie que les télécoms qui sont plus directement orientés vers le consommateur, de même que la sidérurgie était privilégiée par rapport aux industries légères.

- **Un nouveau rôle pour l'investissement public ?**

La vision régulationniste, la première chronologiquement, a dominé tout le XIX^{e} siècle libéral. Au début des années trente, le New deal américain,

assis sur les idées économiques de Keynes, a été la première grande politique interventionniste en Occident ; à peu près en même temps, le développement industriel lourd était systématiquement adopté en URSS. La reconstruction de l'Europe après 1945, et l'aide au tiers monde jusqu'aux années quatre-vingt, ont été également largement soutenues par des politiques interventionnistes.

Au fil du temps toutefois, la démarche interventionniste a accumulé les critiques : l'inefficacité des entreprises publiques, les choix d'investissement plus motivés par la politique que par l'intérêt public, les dérives des coûts des programmes ont fourni aux néo-libéraux des années quatre-vingt des arguments pour réclamer le transfert de l'exploitation des infrastructures au secteur privé, chaque fois que cela est possible. Aujourd'hui, il est communément considéré que toute infrastructure rentable doit légitimement revenir au privé par voie de privatisation ou de mise en concession, alors que l'investissement public doit se limiter aux infrastructures structurellement non rentables (par exemple, la voirie urbaine) et au secteur social au sens large, notamment l'éducation et la santé.

Les banques internationales de développement, au premier rang desquelles la Banque mondiale, se sont désormais ralliées à ce discours, bien que leur vocation première soit de prêter aux gouvernements. Le rapport annuel sur le développement de la Banque mondiale en 1994[6] insistait ainsi sur le fait que "l'infrastructure représente, sinon le moteur, du moins les roues de l'activité économique" mais que "la cause première des quatre principaux problèmes ayant affecté les infrastructures ces dernières années — la mauvaise maintenance, des choix d'investissement inadaptés, l'inefficacité des structures d'exploitation et les prix trop bas des services — est l'ingérence des gouvernements". Le rapport est explicite sur la nécessité d'une adéquation entre l'offre d'infrastructure et la demande du marché :

> Main messages of the World Development Report 1994 : [...] Infrastructure can deliver major benefits in economic growth, poverty alleviation, and environmental sustainability — but only when it provides services that respond to effective demand and does so efficiently. [...]

Dans le même esprit, la Banque asiatique de développement (ADB) a décidé en 1994 de réorienter son action vers l'éducation, les systèmes de santé, l'équipement sanitaire et le travail des femmes : ces secteurs recevront à terme 50% des prêts de la banque, contre 20% à l'heure actuelle[7]. L'exemple des pays d'Asie du sud-est est souvent invoqué pour appuyer

---

[6] *World Development Report 1994 : Infrastructure for Development*, Washington, juin 1994

[7] *Le Monde*, 3 novembre 1994

cette conception d'un État aux compétences limitées qui fait confiance au marché pour appuyer le développement[8].

Les États-Unis, actionnaires influents des principales banques de développement, sont aujourd'hui au premier rang des défenseurs du modèle régulationniste, vigoureusement suggéré par le FMI dans ses négociations avec les gouvernements des pays en développement. L'obligation de réduire les déficits publics se traduit par une accélération des privatisations qui ont spectaculairement progressé dans ces pays depuis la fin des années quatre-vingt (de 400 M$ à plus de 6,5 Mds.$ de 1988 à 1992, pour le seul secteur des infrastructures[9]).

- **Les choix pour l'Europe centrale**

Dans ce cadre, quelle est la marge de manoeuvre de l'Europe centrale ? Les premiers gouvernements de transition (Balcerowicz en Pologne, Antall en Hongrie, Klaus en République Tchèque) ont adopté sans réserve l'approche régulationniste et libérale, beaucoup plus nettement que les pays situés plus à l'Est. Selon un schéma qui n'est pas étranger à des oreilles françaises, de nombreuses voix ont critiqué depuis cette "pensée unique" libérale et cherché à développer d'autres modèles de développement qualifiés selon les auditoires de *Sonderweg*, de *Czech way*, de "transition en douceur" ou, comme en Pologne, pas qualifiés du tout mais nettement identifiables.

En réalité, et comme on le verra plus en détail ci-après, les politiques d'infrastructure des pays d'Europe centrale depuis 1990 sont marquées par une absence flagrante de volonté politique et de continuité dans l'action, ce qui a souvent conduit à l'apparition dans ces quelques années de pouvoirs locaux puissants sans que ce morcellement se traduise par l'apparition d'une véritable concurrence. Manifestement, la question de la priorité économique de l'équipement en infrastructures par rapport aux autres secteurs de l'activité nationale s'est trouvée largement noyée dans des préoccupations budgétaires bien plus immédiates. Et les actions qui ont été

---

[8] Pourtant, qu'il s'agisse de Singapour, de la Corée du Sud ou à plus forte raison de la Chine, ces États ont eu recours à une intervention publique massive dans l'économie. La Banque mondiale elle-même reconnaît qu'il ne faut pas généraliser, et que le développement des pays d'Extrême-Orient ne cadre pas toujours avec ses propres recommandations. Cf *Le miracle de l'Asie de l'Est, Croissance économique et politiques publiques*, Banque mondiale, Washington, 1994.

[9] Infrastructures prises en compte : télécommunications, électricité, gaz, transport et eau. Source : *The Economist*, 25 juin 1994.

entreprises, notamment les privatisations, l'ont été plus souvent sous le coup de l'urgence budgétaire que dans le cadre d'une stratégie à long terme.

Il suffit pourtant de citer le *Livre blanc sur la Croissance, la Compétitivité et l'Emploi* de la Commission des Communautés européennes (ou "Livre blanc Delors", 1994) pour montrer combien l'efficacité des réseaux d'infrastructures peut être aujourd'hui considérée comme une nécessité :

> [...] Il existe des goulets d'étranglement et des chaînons manquants dans les infrastructures, un manque d'interopérabilité entre les modes et les systèmes ; un trop grand nombre de circuits de télécommunication sont clos et éparpillés. Les réseaux sont les artères nourricières du grand marché. Leurs défaillances étouffent la compétitivité, gâchent les occasions de créer de nouveaux marchés, ce qui a pour conséquence que l'Europe crée moins d'emplois qu'elle ne le pourrait.

DEUXIÈME PARTIE

LES MÉCANISMES À L'OEUVRE

II. LÉS MÉCANISMES À L'OEUVRE.

Intentions

La description qui précède a offert un aperçu de la situation telle qu'elle se présente, de prime abord. A n'en pas en douter une certaine confusion règne entre besoins économiques et priorités politiques, entre approche régulationniste ou interventionniste... L'opacité des circuits de décision et les déclarations contradictoires des uns ou des autres permettent difficilement d'avoir une perception limpide des dynamiques en jeu. Dans cette partie, nous entendons énumérer des grands principes qui fondent les décisions des gouvernement des PEC dans le domaine de la modernisation des infrastructures techniques. Aux fins de clarifier l'objet de cette partie, nous précisons notre approche :

- **Une approche horizontale, trans-sectorielle**

D'ordinaire, les divers secteurs d'infrastructures techniques (électricité, télécommunications, réseau routier et transport de gaz) sont segmentés verticalement. Peu d'ouvrages abordent les problématiques communes. Peu de conférences dépassent le cadre étroit d'un secteur donné. Peu de spécialistes transgressent la séparation des activités : aux électriciens la réflexion sur l'électricité, aux gaziers l'analyse des difficultés liées au transport de gaz, aux opérateurs de télécoms la technique des réseaux de téléphonie ou de transmission de données...

Contrairement à ce cloisonnement, le présent rapport adopte une approche ouverte qui s'appuie sur des dynamiques essentielles au développement des projets, spécifiques non pas à tel ou tel des secteurs, mais aux infrastructures en général. Cet index de dynamiques communes entend offrir un outil aux acteurs, opérateurs ou investisseurs. Il pose une passerelle entre les secteurs. Il ajuste le cadre d'un échange d'expériences et impose une idée phare : qu'il s'agisse d'électricité, de gaz, de télécommunications, ou bien encore de concessions routières, les dynamiques qui poussent, tirent, portent ou enfoncent les projets ont des points communs essentiels, même si les modalités diffèrent.

- **Une approche analytique**

La hiérarchisation des différentes dynamiques est délicate. Notre observation tend à démontrer qu'elle n'est pas unique et qu'elle se fonde essentiellement sur la position de l'observateur. D'aucuns retiendront plus particulièrement les aspects réglementaires et législatifs, tandis que d'autres prêteront à l'absence de mobilisation financière la cause de la lenteur de la modernisation des infrastructures.

Aussi plutôt que d'instaurer *ex abrupto* une échelle de force sur laquelle se déclineraient les divers mécanismes à l'oeuvre, nous proposons, ici, un catalogue de dynamiques et de principes qui président aux prises de décisions dans ces secteurs. La partie suivante s'attachera aux hiérarchisations, à leurs motifs et à leurs conséquences.

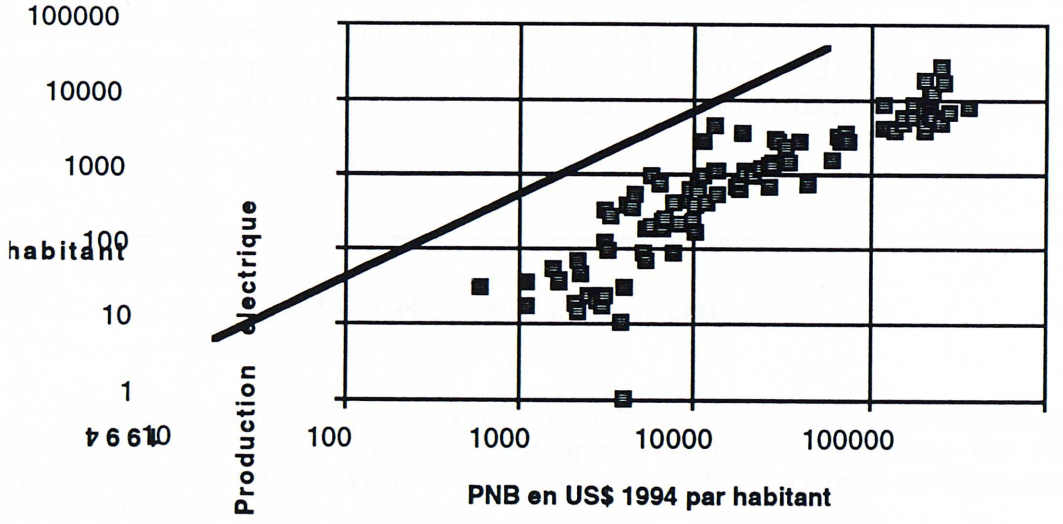
Les mécanismes à l'oeuvre

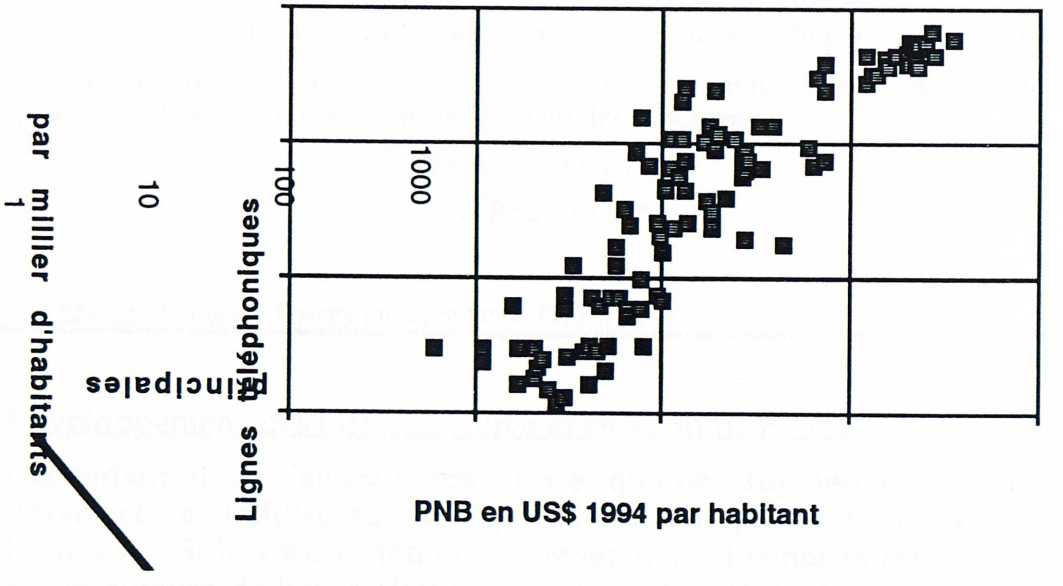
- **Développement des infrastructures et création de richesse**

Infrastructure et richesse

Le lien entre l'économie d'un pays et son équipement en infrastructures s'impose à la vue des deux graphes suivants. La richesse d'un pays mesurée par un critère agrégatif, le PNB par habitant, est fortement corrélée à sa capacité de production d'électricité, ou au niveau d'équipement en lignes téléphoniques.

Illustration de la corrélation
entre équipement en infrastructure
et richesse d'un pays





Source : Les informations contenues dans les deux graphiques qui précèdent sont issues du *World Development report 1994* édité par la Banque mondiale.

Cette corrélation entre richesse et équipements infrastructurels se prolonge, de la statique à la dynamique, d'une photographie à un instant donné à la prévision de demain. CEZ, la compagnie de production et de

transport de l'électricité en République Tchèque, ou MVM Rt, son homologue hongroise déduisent directement leurs besoins capacitaires futurs en les calant sur les prévisions de croissance du PNB.

Le différentiel de taux de croissance (1,5% pour le cas de CEZ[10]) figure le gain en intensité énergétique, ou bien traduit, en termes plus abordables, la tendance naturelle pour les nouvelles technologies de produire plus en consommant moins d'énergie, moins de matières premières... Mais, ni la République tchèque, ni la Hongrie ne se marginalise par de tels calculs. Cette approche dynamique de la corrélation — évolution du PNB / quantité d'équipement — est universelle dans tous les pays et dans tous les secteurs d'infrastructure.

PNB et consommation électrique

A l'instar des autres électriciens du globe, MVM Rt, la compagnie électrique hongroise, utilise la formule approchée suivante pour opérer une première prévision des besoins énergétiques pour les années à venir et en déduire grâce à la structure de consommation les besoins électriques :

$$Rb = Ra + Rc$$

où Rb est le taux d'accroissement du PNB
Ra est le taux d'accroissement de la consommation énergétique
et Rc est le taux d'accroissement de l'intensité énergétique.

Dans les récentes versions des rapports parlementaires hongrois sur la politique énergétique, les taux suivants sont incorporés dans divers scénario :

Rb varie de 1,0 à 4,0%

et Rc de 0 à 3,5%

Source : Hungary Energy policy survey, 1991 à 1994

Développement des infrastructures et création de richesse

Cependant il ne faudrait pas croire qu'une augmentation du stock d'infrastructures induise automatiquement une augmentation systématique de la richesse. Si la vision statique est réversible (dis-moi ta richesse et je te dirai ton nombre de lignes téléphoniques par habitant ! Ou bien, dis-moi ta capacité de production électrique par habitant et je te dirai ta richesse !), la vision dynamique est à sens unique. Pour obtenir une augmentation de PNB par habitant d'un pays, il ne suffit pas d'augmenter le stock

[10] Source : entretien avec Jan Hala, chef du département Planification stratégique à CEZ

d'équipements infrastructurels à la hauteur désirée (et prédite par la corrélation mise en évidence ci-dessus). Les infrastructures ne créent pas spontanément la richesse du territoire qu'elles couvrent, en revanche la richesse d'un pays secrète naturellement des infrastructures.

Cette lecture inversée d'un graphe fait sourire, une grossière confusion entre abscisse et ordonnée. Cette présentation force le trait. Cependant, cette confusion introduisit de coûteuses erreurs, par exemple en Afrique dans les années 70 lors des programmes maximalistes d'équipement.

En effet, les infrastructures sont avant tout des structures. La vision selon laquelle elles seraient le ferment, le substrat de l'économie pervertit leur véritable compréhension. Ces réseaux structurent, modèlent, mettent en forme le paysage industriel ou urbain d'un territoire : axes de transport, zones consommatrices d'énergie, flux de télécommunications. Mais ils ne peuvent l'enfanter ex nihilo. "Dans l'histoire de l'Europe, le seul cas où une infrastructure a créé ex nihilo une activité économique semble être l'axe St Petersbourg - Moscou" (A. Tiraspolski, IFRI).

La situation des PEC. La situation des PEC est toute prédisposée à se conformer à cette idée d'assujettissement du développement des réseaux d'infrastructure au développement économique général. La notion même de "redéploiement industriel et infrastructurel" (qui pourrait être substituée à l'usuelle terminologie de "développement") présuppose l'existence d'une industrie. Celle-ci dégage des signaux forts quant à ses besoins liés : infrastructure de transport pour acheminer les marchandises vers leurs marchés de consommation, attente de services télématiques pour améliorer la productivité et la réactivité, valorisation de l'énergie consommée pour réduire les coûts de fabrication...

Dès lors les pouvoirs publics ou les organes de tutelle des réseaux d'infrastructures peuvent et doivent agir comme des courroies de transmission de ces besoins exprimés.

L'idée que l'offre puisse créer sa demande, l'infrastructure son besoin de service, est trop hasardeuse quand, simultanément, des signaux clairs de besoins d'investissement public s'expriment et les ressources allouées restent congrues. Telle est la situation dans les PEC, le redéploiement des réseaux d'infrastructure doit adhérer aux besoins du développement industriel et économique et non le précéder suivant les axes vertigineux de mirifiques plans de développement. L'échec du plan autoroutier polonais illustre sèchement ce mécanisme (cf. ci après).

- **Le financement, la rentabilité, les risques.**

Si "l'argent est le nerf de la guerre", aux infrastructures il est la colonne vertébrale. En terme de rentabilité de réelles divergences entre les secteurs

coexistent avec une problématique commune : dégager les ressources nécessaires à l'investissement. Aussi avant d'examiner les spécificités des secteurs, trois règles générales s'imposent :

(1) Les infrastructures sont voraces en capitaux.

(2) Les infrastructures sont lentes à dégager des profits.

(3) Les risques sont étendus et très divers.

Le financement

Cette gourmandise en capitaux motive l'approche des PEC dans le domaine des infrastructures : l'appel à des capitaux étrangers. Cette démarche répond à un double motif :

- Les comptes publics souffrent à la fois d'un effondrement de l'activité industrielle, d'une réforme de la taxation dont la collecte s'affine lentement mais dont les taux de recouvrement n'aspirent qu'à augmenter encore. De plus, la chute importante du pouvoir d'achat rend les populations de plus en plus sensibles aux augmentations potentielles des prélèvements fiscaux. Aussi les budgets des états sont-ils rarement en mesure de prendre à leur charge le redéploiement infrastructurel exigé par les nouveaux besoins de l'économie. L'approche interventionniste décrite en première partie est alors une impasse financière. En générale, ces États peuvent, tout juste, assurer l'entretien des réseaux existants.
- L'épargne interne accessible sur les marchés boursiers mise en place à Varsovie, Budapest ou Prague repose sur une surface financière trop réduite pour affronter ces monstres que sont les projets d'infrastructure. L'émission par ELMKA (concessionnaire de l'axe autoroutier M1-M15, liaison entre Vienne et Budapest) sur le marché hongrois d'obligations pour un montant de 9 milliards de Forints (336 MF) a suffi pour atteindre la limite de saturation du marché[11].

Aussi ces pays travaillent-ils précieusement leur image, leur capacité d'attraction auprès des investisseurs étrangers. Les syndicalisations de fonds fleurissent, et les têtes de projet usent de multiples canaux. De l'investissement direct aux prêts des IFI[12], des aides bilatérales aux emprunts sur les marchés de capitaux à Londres ou New York... tous les canaux possibles d'alimentation sont sollicités.

---

[11] Source : M. Gérard Cornet-Vernet, Directeur général d'ELMKA.

[12] Les institutions financières internationales ou IFI en abrégé : dans le cas des PEC, les plus importantes sont la Banque mondiale, le Fonds Monétaire International, la Banque Européenne d'Investissements, la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement (cf partie III.1).

Cette multiplicité des sources perdurera. La plus forte source d'investissement sur place, la Banque Mondiale, n'entend pas s'engager dans le domaine des infrastructures à plus de 10% de l'ensemble des besoins[13]. Aussi le financement des infrastructures ne revêtira pas un unique modèle, privilégié, exemplaire. La règle générale est que toutes les sources financières doivent être activées sans qu'un mode générique de syndicalisation des fonds n'existe.

Comparaison avec la "privatisation des rez-de-chaussée"

Les touristes ou les hommes d'affaires, en déplacement dans les PEC, ont souvent été surpris par la vivacité des petits commerces, alors que les grands projets de réformes (dont les infrastructures) croupissent dans les cartons des ministères ou des commissions parlementaires. Aussi les commentateurs ont-ils souvent opposé la grande privatisation à la petite privatisation (ou privatisation des rez-de-chaussée) ; la vivacité de la seconde à la léthargie de la première. M. Giraud, directeur de la filiale de la Société Générale à Varsovie, évoque quatre facteurs explicatifs.

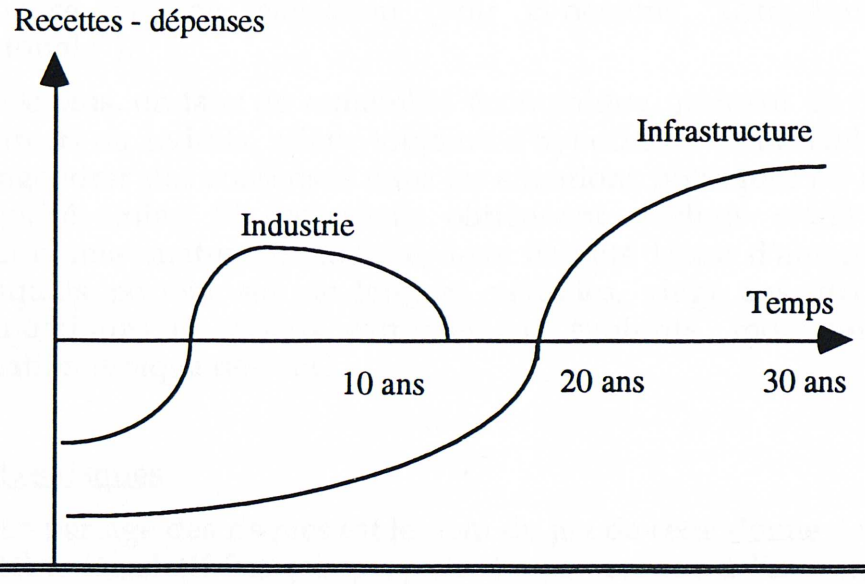
- Tout d'abord, l'inflation, certes stabilisée, mais dans une fourchette haute de 10 à 30%, pénalise l'épargne de long terme. Dès lors le système bancaire nationale est incapable de financer des projets de grande taille, requérant un financement long comme c'est le cas des infrastructures.
- Deuxièmement, la législation polonaise n'autorise aucun prêt à un unique emprunteur de plus de 10% des fonds propres de l'établissement bancaire prêteur. La capitalisation de l'ensemble du secteur bancaire polonais est de 100 millions de dollars. Ainsi en associant, sur le papier (!), l'ensemble du secteur à un unique projet, sa capacité de mobilisation ne dépasse pas 10 millions de dollars, montant faible à l'égard des sommes en jeu dans les grands projets.
- Troisièmement, ces deux types de projets, petites et grandes privatisations, s'opposent du point de vue des expériences antérieures. Pour la petite privatisation, il a fallu apprendre. Aucune expérience particulière n'existait. Tandis que pour les grands projets, il a fallu désapprendre puis réapprendre. Les anciens critères de gestion de ces grands projets ont dû être substitués à d'autres avec l'entrée dans l'univers du libéralisme. Ce ré-apprentissage semble plus pénible qu'un apprentissage à partir de rien.
- Enfin, le système financier dans son ensemble est précaire. Les créances douteuses, en Pologne, seraient évaluées à 23% de l'ensemble des créances. Par comparaison, dans le système français, une banque est mise sous surveillance à partir de 2% de créances douteuses.

[13] Source : Banque mondiale

La rentabilité

En terme de rentabilité, la sécurité du retour sur investissement ne compense hélas pas la voracité en capitaux des infrastructures. Au delà des questions économiques et financières qui président à l'analyse d'un projet (le trafic supposé est-il suffisant? la clientèle visée est-elle solvable? les partenaires stratégiques sont-ils stables?), les projets d'infrastructure présentent, en général, un profil particulier de flux financier — approximativement recettes moins dépenses. La comparaison, certes grossière mais saisissante, entre les ordres de grandeurs mis en jeu dans l'industrie manufacturière et dans les infrastructures, permet d'illustrer l'impact du facteur temps :

Profils temporels des flux de dépenses et de recettes[14]



Non seulement l'investissement initial est plus lourd, mais encore les recettes tardent à devenir positives. Les remboursements des emprunts contractés auprès des organismes financiers (des banque classiques ou des institutions financières internationales) grèvent les résultats des premières années d'exploitation, soit que ces institutions financières ne proposent pas de produits adaptés à la longue durée de vie d'une infrastructure, soit que

[14] Le graphique qui suit est issu d'un article de Laurent Davezies et Rémi Prud'homme, *op.cit.*

ces mêmes institutions n'acceptent pas de prendre un tel risque échelonné sur une ou plusieurs décennies.

Un autre facteur complique la donne, essentiellement pour les projets d'infrastructure routière mais également pour la téléphonie rurale (cas de la Pologne par exemple). Certaines infrastructures ne sont jamais rentables au sens financier strict. Le taux de rentabilité interne[15] n'est pas toujours compatible avec les exigences des investisseurs. En revanche, étendu à l'ensemble de la sphère économique (externalités, effets induits ou indirects) ce calcul, dénommé TRE[16], peut révéler la rentabilité économique du projet.

Cette situation suggérerait une prise de participation de l'État, qui souvent dans les PEC ne dispose ni des moyens législatifs de partager des responsabilités avec un investisseur privé, ni même la mise de fond initiale exigible. En Hongrie par exemple la loi sur les concessions privées d'ouvrages publics est toute récente (Acte XXXIX de l'année 1992). Mais aucun cadre législatif n'autorise encore les sociétés mixtes. De même le projet autoroutier polonais est très sensiblement une fuite en avant devant l'incapacité de l'État de disposer des fonds pour réaliser la modernisation des grands axes routiers. On peut décemment avancer qu'un État polonais disposant de ressources ne ferait pas appel à des capitaux étrangers, au moins pour ce type de réalisation (voir ci-dessous "L'impératif de la fierté nationale").

De plus, un taux de rentabilité économique, prenant en compte les effets indirects ou induits, relève toujours d'hypothèses contestables, peu à même d'engendrer des consensus dans les situations politiques où il n'existe pas de majorité unies. Si ces calculs obtiennent quelque crédit dans des pays d'économie mature et connue, leur fiabilité laisse d'autant plus à désirer lorsqu'ils portent sur de longues périodes, vingt ans, dans des contextes économiques et sociaux extrêmement évolutifs, mouvants et aléatoires, situation typique des PEC.

Les risques

Le partage des risques est le nom du jeu de cette donne économique. Si le système législatif français propose des protections à l'investisseur contre le changement unilatéral, de la part d'un gouvernement ou d'un législateur, des termes du contrat de concession, les considérations législatives d'encadrement des activités économiques, développées seulement depuis 1989-90 dans les PEC sont silencieuses sur ces chapitres. Par exemple, la législation française inclut le concept du "fait du prince", également nommée l'hypothèse de "l'aléa administratif". Elle caractérise une situation

---

[15] Le taux de rentabilité interne (TRI) est le taux d'actualisation qui égalise les recettes et les dépenses prévisionnelles sur la durée de vie de l'infrastructure

[16] Taux de rentabilité économique

où l'exécution d'un contrat liant une personne publique et une personne privée est troublée du fait de la personne publique ayant signé le contrat. Lorsque le "fait du prince" est admis, le cocontractant n'est pas libéré de ses obligations qu'il doit continuer d'exécuter, mais il a droit à une compensation intégrale. De même l'"imprévision" ou "aléa économique" s'applique lorsque l'exécution troublée du contrat est indépendante de la volonté des parties (Conseil d'État, *Compagnie générale électrique de Bordeaux*, 30 mars 1916). Elle se présente comme la conséquence d'un événement imprévisible au moment de la conclusion du contrat et qui vient en bouleverser l'économie. Lorsqu'elle est admise, l'imprévision donne droit au cocontractant à une indemnisation partielle.

Ces illustrations sophistiquées des outils juridiques nécessaires à gérer l'interpénétration des sphères privées et publiques exhibent la complexité du lien État - investisseur dans les projets d'infrastructures.

Mais les risques liés aux projets d'infrastructures ne se limitent pas aux écarts que pourrait commettre une administration versatile. Une typologie détaillée suit établie par *Responsabilité et risque* (Jean-Pierre Djian, Directeur des projets internationaux, Lyonnaise des Eaux - Dumez[17]).

- Les risques de construction. Les imaginer est fort aisé pour une infrastructure routière, sans doute faut-il minorer ce facteur pour les installations de télécommunication. A titre anecdotique, la première des quatre clauses de non validité du contrat liant l'état hongrois et la société ELMKA (concessionnaire de l'axe dit M1-M15, liaison entre Vienne et Budapest) stipule que la découverte de sites archéologiques sur le tracé de l'autoroute modulait les impératifs de délais énoncés dans le contrat. Il fallait y songer, ce pays parsemé de bains romains !
- Les risques d'exploitation, partagés entre le risque de marché, le risque de dépassement des coûts de fonctionnement, le risque de non performance. Ce risque est principalement couvert par les banques et les institutions financières. Aussi prennent-elles le plus grand soin dans leur analyse. Mais les échéances d'un projet d'infrastructure, parfois 20 ou 30 ans, introduisent inévitablement le démon de l'aléa.
- Les risques liés au financement. Dans les pays occidentaux ce risque s'exprime essentiellement en terme de variation sur les taux d'intérêt. Dans les PEC, à ce facteur non négligeable, s'adjoint un second facteur essentiel, la variation des taux de change. Bien souvent, l'indisponibilité de fonds locaux contraint au recours à des emprunts sur les marchés occidentaux, en devises fortes. Les impacts d'une dévaluation ou d'une forte inflation sont directement sensibles sur les remboursements des sociétés contractantes.

---

[17] "Responsabilité et risque", article paru dans *L'Expérience française du financement privé des équipements publics*, Op.cit.

- Les risques divers ou le fourre-tout des autres risques qui parfois sont majeurs. Les risques contractuels ou juridiques introduisaient ce chapitre. Mais ils sont assortis des risques politiques (nationalisation, non-transférabilité), des risques d'insolvabilité de la clientèle, des risques d'externalité, d'environnement, de concurrence... M. Marc Noblet, responsable des activités de télécommunications de la Compagnie Générale des Eaux en Europe de l'Est, engagé sur quatre concessions de téléphonie locale en Hongrie, n'hésite pas à annoncer au regard de l'absence de cadre réglementaire et de forces d'arbitrage alors que les clauses léonines des contrats d'interconnexion — entre autres — sont fréquentes : "Si on avait su avant, on n'y serait peut-être pas allé!"

Si la règle générale, le triptyque — le financement, la rentabilité, les risques — s'applique à tous les secteurs, les modalités d'application diffèrent en revanche d'un secteur à l'autre.

Les modulations de la règle générale. Un premier critère fixe les idées : le temps de retour sur investissement. L'échelle temporelle du graphe des flux financiers d'un projet d'infrastructure (voire ci-dessus) varie notablement selon les secteurs. Les fourchettes "à la louche" des temps de retour sur investissement sont ainsi :

- De 5 à 10 ans dans le secteur des télécommunications
- De 10 à 20 ans dans le secteur de l'énergie
- Supérieur à 20 ans dans le secteur du transport terrestre (si toutefois le projet d'infrastructure se révèle être financièrement rentable).

Ce facteur quatre, séparant les télécommunications des transports terrestres, indique clairement une dispersion des approches. Ces magnitudes ne s'effacent pas d'un coup de crayon. Des différences intersectorielles forcent la distinction des approches. Mais à l'image de la suite de ce rapport, si ces ordres de grandeurs diffèrent, les dynamiques qui articulent l'évolution de tels projets présentent des points communs essentiels.

- **Un exemple : La responsabilité civile**. (à titre d'illustration de "risques divers" qui peuvent mettre en échec un projet)

Anodine et peu alléguée comme une contrainte déterminante, la responsabilité civile qui incomberait aux opérateurs — en cas de catastrophe par exemple — est une grande inconnue. Les modèles de régulation au jour le jour émergent doucement, mais l'examen des cas exceptionnels par le législateur reste embryonnaire, voire inexistant. Et cependant des tierces personnes ou même l'État pourraient, le cas échéant, engager la responsabilité civile de l'exploitant privé d'une infrastructure publique.

Certes scénario catastrophe, mais envisageons qu'un ralentissement se forme un jour d'affluence au péage d'une concession d'autoroute. Un

camion dont les dispositifs de freinage sont bloqués percute une colonne de voitures. Par malchance, ce camion n'est autre qu'un camion-citerne empli un produit inflammable qui explose. Morts, blessés... Parodiant les mots du responsable de l'exploitation future de M1-M15 en Hongrie : "Si parmi les personnes blessées se trouve un américain dont un collatérale se met en tête de nous réclamer des dommages et intérêts, le dispositif législatif hongrois ne me donne aucun protection vis à vis des *lawyers*. Je mets la clé sous la porte, si j'ai la chance d'éviter d'être moi même mis en cause, à titre personnel".

La responsabilité civile qui est un frein majeur de la réhabilitation des centrales nucléaires orientales — pour des raisons évidentes. Mais cet obstacle ne se cantonne pas au cas extrême du nucléaire. Dans toutes les missions de service public assumées par un entrepreneur privé, un amalgame peut exister entre les responsabilités de l'état et de l'entrepreneur. Dans les PEC, aucune jurisprudence n'existe, ni même de texte cadre permettant d'entrevoir une issue, un règlement[18].

- **Les pressions sur les tarifs**

L'effet réseau ou de "monopole naturel" suppose un garde-fou afin de prémunir les consommateurs du risque de l'abus de position dominante qui conduirait à une solution économique sous optimale, voire insupportable. Au regard des situations occidentales, tous les pays ont conduit leurs propres expériences. Aucun système de contrôle n'est transposable à l'identique d'un pays à l'autre, de la tutelle à l'approche contractuelle, du dirigisme à la concurrence institutionnalisée... L'unique dénominateur commun qui puisse être décelé est l'existence d'un organisme ou d'un circuit de contrôle des tarifs selon des principes établis dans les textes ("price cap"[19], "cost-plus-fee"[20] ou "fair rate of return"[21], accord cadre[22]...). Quoiqu'il arrive dans les PEC, et même si l'optimum théorique se trouve être à un coût de revient à long terme, très approximativement calculable, l'établissement de ces niveaux de tarification est pris en tenaille entre les contraintes financières et les contraintes sociales.

---

[18]pays d'Europe centrale n'ont pas encore adhéré au traité de Vienne sur la responsabilité des États en matière de nucléaire civil.

[19] Fixation d'un prix maximum de tarification d'un service

[20] Fixation d'une marge réglementée qui s'ajoute au coût standard pour la détermination du prix de vente.

[21] Limitation par le régulateur du taux de retour financier.

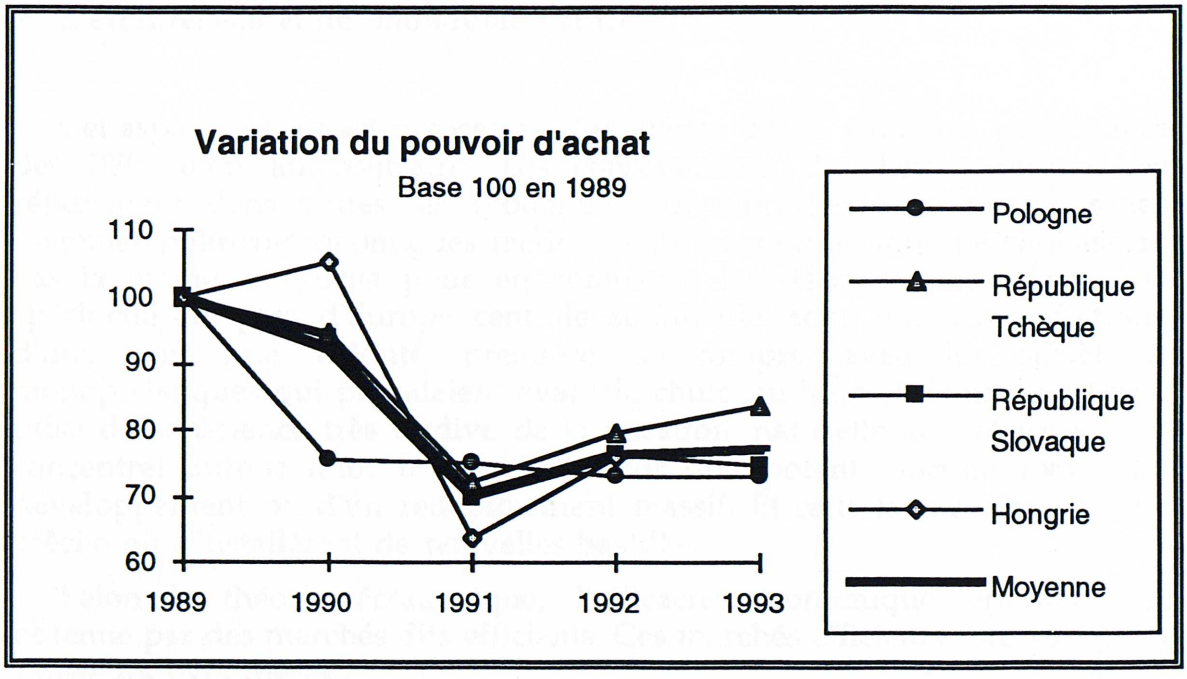
[22] Fixation contractuelle d'un échéancier d'évolution tarifaire à moyen terme.

Les contraintes financières

D'une part, il s'agit d'établir un prix de prestation attractif pour l'investisseur étranger ou rassurant pour le financier qui veut des garanties de remboursement. (La Banque mondiale, en particulier, conditionne explicitement certains de ses prêts à un calendrier d'augmentation des tarifs) ; de plus très souvent, le coût des investissements requis par le développement infrastructurel est au niveau des coûts internationaux occidentaux. Cette constatation naturelle pour les investissements gourmands en équipements d'importation s'étend jusqu'aux travaux routiers qui requièrent pourtant majoritairement une main d'oeuvre payée aux standards locaux. Il semble que seule la contre productivité des équipes explique une telle distorsion.

Les contraintes sociales

Le pouvoir d'achat moyen a fortement régressé depuis la chute du Mur[23] :



Cette régression de la solvabilité des ménages génère un seuil de tolérance sociale aux diverses augmentations qui affectent le prix des services d'infrastructures. Cette tolérance est élastique. Elle dépend à la fois d'un facteur psychologique (les produits ou services que la population est

[23] Source : Centre d'Observation et de Prévision du ministère de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur, mars 1994

prête à ne plus considérer comme un bien social gratuit ou presque), et budgétaire (la facture énergétique moyenne d'un ménage polonais représentait 15% de ses revenus, en 1993[24]).

En combinant ces facteurs, assurance de retour sur investissement, coût des investissements, perte de pouvoir d'achat, et enfin tolérance sociale, l'écart entre exigence de rentabilité et solvabilité des usagers se creuse.

Des tarifications en créneaux

Cependant même dans les cas les plus dirigistes, où les forces sociales pressent, par le relais des pouvoirs politiques, à de moindres augmentations des prix, la tarification s'établit entre le coût d'exploitation et le coût économique (en écartant d'un doux revers la réelle possibilité de l'établir). Bien souvent les tarifs suivent une progression nominale en escalier. Lorsque l'inflation et les augmentations salariales attenantes ont rongé l'excédent d'exploitation, des pressions convergent pour assurer une augmentation des prix.

- **L'effet réseau et de "monopole naturel"**

Cet aspect des infrastructures ne caractérise pas la situation particulière des PEC, bien au contraire. Les conséquences de "l'effet réseau" se répercutent dans toutes les économies, développées ou non. Tous les systèmes politico-économiques modernes l'affrontent, et tous ne choisissent pas la même approche pour en combattre les dérives. Cependant une spécificité des pays d'Europe centrale sommeille sous une contradiction : d'une part une volonté première de rompre avec les structures monopolistiques qui prévalaient avant la chute du Mur et d'autre part une prise de conscience très tardive de la vocation naturelle des réseaux à se concentrer autour d'un unique opérateur omnipotent, surtout lors d'un développement ou d'un redéploiement massif. Et cette latence ouvrit une brèche où s'installèrent de nouvelles bastilles.

Selon la théorie économique, l'efficacité économique optimale est obtenue par des marchés dits efficients. Ces marchés efficients sont soumis à plusieurs hypothèses :

- l'atomicité
- la recherche rationnelle du gain par les producteurs,
- symétriquement, la maximisation de l'utilité des consommateurs
- la transparence de l'information
- la possibilité de négliger les coûts de transaction

---

[24] Source : Banque Mondiale

- et enfin la croissance des coûts de production.

Cette dernière hypothèse est contredite par les faits dans le cas des réseaux, surtout lorsqu'ils sont en pleine maturation. Cette situation ruine l'ensemble de l'équilibre des forces du marché. Le coût de production de l'unité supplémentaire produite (dit coût marginal) décroît avec le volume de production, effet de rendement croissant. Ce phénomène engendre des "monopoles naturels" : les producteurs qui produisent les plus gros volumes bénéficient d'avantages compétitifs et peuvent alors éliminer ou racheter leurs compétiteurs. C'est sur les économies d'échelle considérables résultant de l'interconnexion des réseaux de transmission que se sont appuyées historiquement les grandes concentrations économiques de l'industrie (électrique), le détenteur du réseau finissant par contrôler l'ensemble de l'industrie en amont (production) aussi bien qu'en aval (distribution), puis en étendant son territoire de contrôle en "tâche d'huile"[25].

Cet argumentaire s'applique à la situation des PEC. D'abord puisque ces pays sont entrés dans une ère d'économie de marché, ils n'échappent pas aux contraintes inhérentes aux règles du marché. Ensuite, la récente tentative de déconcentration verticale des télécommunications en Pologne et en Hongrie présente d'ores et déjà des situations de re-concentration monopolistique. Ces deux pays ont lancé des opérations de privatisations restreintes aux compagnies locales de téléphonie. Les investisseurs-opérateurs locaux se heurtent désormais à des coûts d'interconnexion au réseau national vertigineux (environ 60% du revenu d'exploitation pour les opérateurs locaux en Hongrie) et à l'incapacité de combattre juridiquement les clauses léonines imposées par l'opérateur du réseau national dans les contrats de concession. La tendance naturelle se dessine : MATAV, l'exploitant du réseau national hongrois, a repris la gestion de 4 des 21 compagnies locales privatisées, tandis que TPSA, son homologue polonais, dispose d'un contrôle de fait sur la viabilité des licences accordées. Sur une cinquantaine d'autorisations délivrées par le ministère polonais des télécommunications, quatre seulement sont exploitées.

Ainsi la situation des télécommunications polonaises dérive dangereusement. De nombreux interlocuteurs (ministère des télécommunications, institut de recherche, équipementiers[26]) reconnaissent que, désormais, le ministère de tutelle de TPSA est entièrement dépendant des analyses techniques produites par cette société ou ses filiales. Une nouvelle bastille s'est constituée. Les réformes, vers un monopole d'état administré par un ministère de tutelle ou vers une concurrence

---

[25] Source : *Entre Concurrence et Monopole*, ouvrage collectif sous la direction de Christian Stoffaës, Paris, P.A.U. Éditions, 1994

[26] Entre autres, MM. Laurent Virol, conseiller auprès du ministre polonais des Télécommunications, et Stefan Duliniec, représentant en Pologne d'Alcatel-CIT.

institutionnalisée (puisque les conditions du marché font défaut), se heurteront aux murailles de sa position dominante et de ses privilèges acquis.

TPSA : une nouvelle bastille.

TPSA mène une politique d'étouffement des nouveaux entrants par le biais des tarifs d'interconnexion des concessions locales au réseau national et international dont TPSA conserve la monopole, selon la loi. La répartition des revenus entre l'opérateur local et l'opérateur national sur une communication transitant par deux réseaux oscille entre 30%-70% et 70%-30%, selon que l'appel est entrant ou sortant. Ce biais est sciemment utilisé par la compagnie polonaise qui a obtenu du système légal polonais la reconnaissance du caractère privé des contrats de répartition des revenus. Aucun contrôle serré par le ministère de tutelle n'est possible dans les conditions actuelles. D'autre part, la position dominante de TPSA permet d'imposer dans les contrats les clauses qui lui conviennent.

TPSA est ainsi devenue une nouvelle bastille avec ses douves et ses murailles : le rempart du droit privé, la citadelle d'un monopole, la force de frappe de la position dominante. Elle dispose même de positions avancées : ayant largement empruntée aux IFI pour financer son développement (d'environ + 10% / an en nombre de lignes exploitées), TPSA profite de leur soutien. Celles-ci — transigeant avec leur modèle libéral de référence — préfèrent "TPSA - monopole rentable et remboursant ses échéances d'emprunt" à "TPSA - concurrencée et sans marge".

- **La valse des modèles sur un tempo anglo-saxon**

La nécessité du grand saut

Quel modèle adopter? Pendant la phase de maturation d'un réseau, la sagesse des expériences passées inciterait à se satisfaire d'un modèle d'intégration verticale[27]. Puis, une certaine maturité acquise, introduire un élément privé et concurrentiel, trop délicat et trop difficile à manoeuvrer lors des évolutions de grande ampleur.

Cependant, dans les PEC, deux facteurs contrecarrent cette succession chronologique des modes de régulation :

- D'une part, ainsi que mentionné plus haut, les États ne disposent pas des moyens susceptibles d'assurer le redéploiement des réseaux d'infrastructures. Ils doivent pour cela s'appuyer sur les ressources

[27] Source : *Entre Concurrence et Monopole, Op.cit.*

privées, et s'engager naturellement vers un élément de contrôle de potentiels monopoles privés.

- D'autre part, le discrédit de l'État (contrôleur, régulateur, investisseur ou opérateur) accompagnant la chute du Mur, ne prédispose par les administrations à prendre une part active dans ce redéploiement économique. Mais ce retrait de l'État ne suffit pas à définir un chemin.

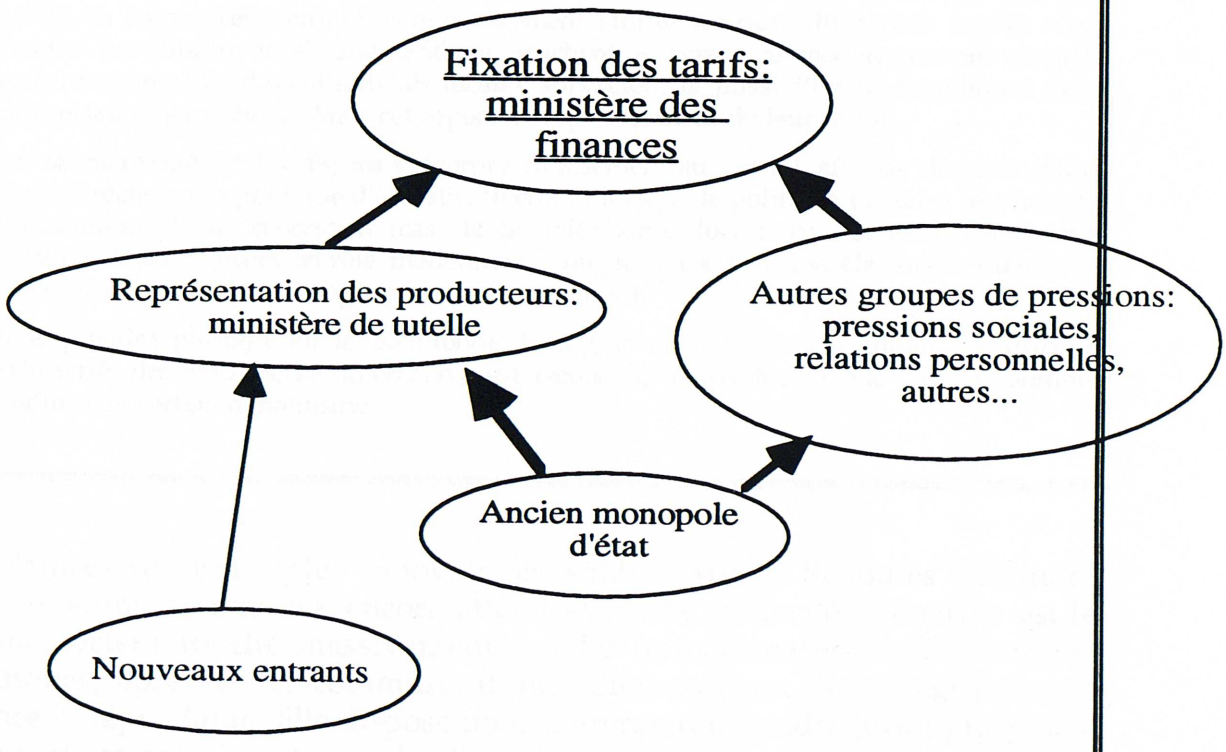
Tout au plus s'impose la conclusion que ces pays doivent pratiquer la politique du "grand pas", sautant d'une rive à l'autre, de la centralisation étatique à l'introduction du facteur privé dans des marchés dont les conditions de concurrence sont naturellement faussées, sans pouvoir s'offrir le luxe (?) d'étapes intermédiaires.

Vers quelles rives ?

Dès lors ce saut ressemble souvent à un saut vers l'inconnu. Aucun des modèles concurrentiels susceptibles de gérer des situations de rendements croissants et d'activités de réseaux en mutation, ne recèle la solution miracle. Même l'expérience électrique anglaise, audacieuse, ne démontre pas qu'elle permette d'approcher l'optimum économique mieux que les autres modèles de régulation. Cet avis est repris, au moins officieusement, par les IFI pourtant fervents "déréglementeurs".

Les solutions traditionnelles appliquées aux premières privatisations (essentiellement dans le secteur des télécommunications du fait des caractéristiques particulières de rentabilité mentionnées plus haut) se sont révélées désastreuses. Le ministère de tutelle joue le rôle de médiateur entre les acteurs du secteur, et de représentant auprès du ministère des finances qui établit les tarifs.

Représentation des rapports de forces dans l'établissement des tarifs lors de la première phase de privatisation (télécommunication)



Dans cette configuration, les intérêts des investisseurs privés sont mal représentés. Les tarifs oscillent entre le coût d'exploitation et le coût économique; et ne suffisent pas à dégager un profit raisonnable pour l'investisseur. D'autre part, les liens naturels entre le ministère de tutelle et l'ancien opérateur national qui conserve un rôle prépondérant, même après la réforme, conduisent à l'asphyxie des entrants. Les tarifs d'interconnexion au réseau national dans le cas des télécommunications sont alors les armes les plus efficaces.

Le rôle des collectivités locales

Le modèle de l'entreprise nationale est remis en cause par les processus de privatisation des secteurs de distribution du gaz ou de l'électricité. Dans la même veine, l'idée de compagnies de téléphonie locales se substitue au concept de monopoles nationaux (tels que EDF, GDF, ou France Telecom). Dans ce mouvement, l'influence des collectivités locales n'est pas neutre. Les "Stadtwerke" allemands approchent le mieux ce modèle souvent adopté. Certes les responsables des collectivités locales apprécient la possibilité de s'impliquer dans la modernisation leur région. Mais cet aspect n'est pas restrictif de leur action.

Les municipalités et les régions s'incorporent aisément au capital afin de disposer d'une influence directe sur la politique d'investissement. Et lorsque la politique tarifaire est laissée à la discrétion de la concession (cas de la téléphonie locale en Pologne), ces mêmes collectivités locales jouent un rôle modérateur, craignant une sanction électorale directe et franche si des augmentations trop massives se produisent.

Sans prendre position sur le bien-fondé à long terme de cette politique territoriale (l'inefficacité des Stadtwerke allemands est reconnue), il semble qu'elle soit susceptible d'introduire un certain dynamisme.

D'autres solutions plus innovatrices sont apparues. Si toutes s'affinent avec le temps, aucune n'a encore atteint sa pleine maturité. L'énergie est le second secteur touché massivement par les transformations de structures juridiques, après les télécommunications. Bien souvent, il est régi par une agence indépendante. Elle dispose pour oeuvrer d'un cadre juridique stricte stipulant les principes auxquels elle doit se conformer pour l'établissement des tarifs, qu'ils soient du producteur au transporteur, du transporteur au distributeur ou du distributeur à l'usager final. Mais si ces principes couvrent naturellement les frais d'exploitation, il subsiste une "zone grise", comprenant à la fois les besoins d'autofinancement des investissements futurs, et le profit revenant à l'investisseur privé qui s'engage dans un projet. Cette zone grise constitue une porte d'entrée pour un arbitraire politique et remet partiellement en cause l'indépendance de telles agences.

Leur autonomie peut également être grevée par le manque de moyens financiers. Ainsi l'Office Hongrois de l'Énergie souffre d'un manque d'effectifs. Même si à terme, il préserve l'espoir de compléter ses rangs et de disposer d'une capacité d'analyse, il repose, encore aujourd'hui, sur les travaux du ministère de tutelle et en conséquence ne jouit pas entièrement de l'autonomie que ses statuts essayent de garantir.

Ce modèle d'organes indépendants liés directement à des dispositions législatives, tant quand à leurs objectifs, qu'à leur fonctionnement et financement, est repris dans le domaine du développement du secteur

autoroutier. Certes les modalités diffèrent, mais le principe subsiste. Il s'agit d'ériger des interfaces entre les exigences de l'investisseur privé potentiel, étranger ou domestique, et les exigences sociales relayées par la sphère politique afin de parvenir à un accord, une répartition "équitable" des risques et des obligations.

- **La résistance des secteurs économiquement condamnés**

Rien ne sert de le nier, les réformes en profondeur qui ont attisé les braises de l'espoir découvrent également la peur de l'inconnu. Au sens communiste, un rôle social accompagnait le rôle de l'entreprise. Sa réforme profonde, sa métamorphose en un centre de profit économique bouleverse les esprits.

Les combinats illustrent parfaitement cette vocation, désormais dépassée par les événements politiques, comme il en a été fait mention en première partie. Au sein d'une même entité s'accumulaient certes les fonctions productives, mais également les fonctions éducatives, répressives (certains combinats disposaient de prisons), idéologiques... Toutes ces compagnies-secteurs assuraient pour leur personnel des fonctions sociales qui sont, dans les démocraties libérales, soit mutualisées au niveau de l'État (éducation, santé), soit plongées dans les services privés (assurances, loisirs). Dès lors, la peur se cristallise et toute réforme est repoussée car elle contraint au renoncement d'avantages.

Le changement de paradigme se complète par un changement de méthode de travail, de gestion de l'équipe et de la technologie. Or la condamnation du régime précédent n'a pas immédiatement inclus dans sa rhétorique tous ces aspects. À peine caricaturant, seuls les dirigeants étaient fautifs, les exécutants innocents. Mais cette innocence de fait cache mal la remise en cause ardue à laquelle les "exécutants" sont confrontés.

Une dynamique sociale persiste dans les secteurs qui secrètent un espoir économique. Par contre d'autres sous-secteurs sont laissés pour compte. Ils agissent alors comme des freins authentiques et opiniâtres à toutes tentatives de réforme. Le secteur de l'énergie polonais est immobilisé par le poids historique et culturel des mines de charbon. En Hongrie, certaines mines aux perspectives économiques honorables sont directement rattachées à des unités de production électrique, solution hybride qui risque de se frotter à ses propres limites lorsqu'il s'agira de privatiser lesdites unités de production. Les compagnies nationales de chemin de fer de la zone pâtissent d'une situation semblable. L'optique communiste a privilégié ce mode de transport sur le transport routier. Affrontant le changement radical des canaux de distribution, de l'Est vers l'Ouest, celles-ci ne savent se restructurer, par absence de capitaux, et par absence de marché (la souplesse de la route lui étant préféré)...

Ces boulets, tant sociaux qu'économiques, ralentissent la marche des réformes. Une réforme en douceur semble être systématiquement contrecarrée. En revanche, la virulence d'une loi peut briser la chaîne, aux dépens de l'investisseur ou des agents du secteur. Ainsi la Pologne a-t-elle obligé les équipementiers des télécommunications à racheter les entreprises locales en échange d'un droit de licence. Encore faut-il que ce type de lois puisse être adopté !

A titre d'exemple, rappelons que la centrale de Tchernobyl en Ukraine emploie plus de 6000 personnes.

- **L'impératif de la fierté nationale**

La notion d'activité stratégique est souvent utilisée et hélas floue. La notion essentielle à mémoriser pour comprendre les ferveurs nationalistes des PEC est celle de "l'occupation interne", époque où les dirigeants nationaux n'avaient aucune marge de manoeuvre vis-à-vis des ordres de Moscou. Ainsi, pour les pays de la zone PEC, la chute du Mur coïncide avec une libération nationale. Dès lors, la fierté nationale en vogue en Europe centrale devient légitime, au même titre qu'elle a pu l'être aux premières heures de l'après-guerre en France.

Cependant, cette fierté développe des acceptions économiques dépassant parfois la rationalité, elle-même, économique. Des activités traitées dans ce rapport, énergie, télécommunication ou bien encore transport, toutes ont des liens, à des degrés divers, avec les intérêts stratégiques d'un pays. Ces liens sont parfois exacerbés aux dépends de l'intérêt purement économique.

M. Kaniewski, président adjoint de la commission "Systèmes économiques et Industrie" au Parlement polonais, penchait pour une ouverture aux étrangers du capital des unités de production d'électricité, *mais à la hauteur maximale de 30%*, reléguant ainsi les investisseurs étrangers au seul rôle de pourvoyeurs de fonds dont les conditions de retour sont opaques. À ses dires, les expériences des pays occidentaux ont désormais été suffisamment étudiées, il est temps d'appliquer des solutions polonaises. La même attitude, sans doute décuplée, marque les relations avec la République tchèque. Ainsi, le gouvernement remit soudainement en cause une négociation achevée et longue de trois ans, qui accordait une concession d'extension et d'exploitation de l'aéroport de Prague à la société Bouygues. Le gouvernement dédommagea le concessionnaire pour les études produites (env. 3 millions de dollars), et appliqua "la voie tchèque" : un financement étatique interne et une exploitation par une société tchèque.

Dans ces divers projets, des réflexes nationalistes sont clairement identifiables. Hélas, ils sont difficilement prévisibles a priori. De pénibles négociations, lissées jusqu'au moindre détail peuvent être remise en cause

sans préavis sous prétexte qu'elles bradent le patrimoine national. Cet écueil peut briser n'importe quel projet.

- **La relation avec l'Occident**

L'Occident, modèle et prédateur

Modèle et prédateur sont les deux faces du même Occident vu des pays d'Europe centrale. Pourvoyeur de capitaux et de fonds absents de ces pays, pourvoyeur d'expériences du libéralisme, l'Occident effraie cependant. Dans le domaine des infrastructures locales, les exemples s'accumulent, où des projets furent retardés, enrayés, abandonnés sous le prétexte que, la compétence technique étant maîtrisée, il n'était dès lors pas utile de faire appel à des investisseurs étrangers. "Pourquoi faire faire à un étranger qui, en plus s'enrichirait sur notre dos, ce que nous pouvons faire nous même?" L'attitude du député Kaniewski, qui optait pour un entrée limitée à 30% des capitaux étrangers dans les unités de production électrique polonaises relève de la même crainte, celle de voir s'échapper au moyen des prises de participations successives le contrôle du pays à la faveur d'Occidentaux aux dents longues.

L'Occident protecteur

Mais cette crainte est incomplète. L'Occident se profile également comme l'ancrage futur auquel ces pays aspirent pour échapper aux tentacules du Grand Frère oriental. Le sentiment s'estompe avec les kilomètres déroulés entre les capitales et la frontière de l'ancienne URSS, mais une psychose maladive imprègne même les jeunes générations. Parfois, l'adhésion promise à l'Union Européenne prend davantage des allures de fuite de l'Orient que de nouvelle identité. Et que d'efforts sont consacrés à cette tache, du ponctuel — la Pologne se dote d'un système de communication militaire compatible avec celui employé par l'OTAN — au structurant — il n'est pas un acte législatif qui ne soit adopté sans qu'il soit comparé à la législation européenne en la matière. L'Occident — ou plutôt l'image dont il est affublé fait alors figure d'antidote au communisme.

L'Occident et ses scrupules

L'Occident propose également sa part d'ambiguïté dans les relations qu'il entretient avec les PEC. La purge du système n'a pas été complète. Aurait-elle pu l'être sans condamner l'intégralité d'une génération ? Aussi se retrouvent aux commandes des personnages affublés de l'étrange qualificatif d'"anciens communistes". Le décalage évoqué précédemment entre le discours libéral et la politique réelle, sensiblement plus sociale, n'en finit alors pas d'alimenter les pires suspicions. D'aucun rétorque que les

dirigeants "anciens communistes" sont les véritables réformateurs qui de l'intérieur même de l'appareil militaient pour sa démocratisation. Force est de convenir qu'il est bien difficile d'étayer une opinion sur des faits objectifs. Mais la question se pose-t-elle dans ses termes ?

Certes tout à chacun désirerait négocier avec un interlocuteur intègre et sûr. Mais lorsque ce sont des personnes au passé "douteux" qui disposent des rênes, faut-il pour autant rompre la négociation? La tentation est brûlante. La faute en serait rejetée sur le passé de l'interlocuteur.

L'Occident attiré par d'autres pôles de développement

Une autre dynamique purement occidentale détourne le débat sur la modernisation des infrastructures dans les pays d'Europe centrale. Elle pourrait s'intituler "Est ou Sud?" pour les programmes institutionnels proposés par la Commission Européenne. Pour les investisseurs-opérateurs, elle se nommera sans doute "Est ou extrême Est?". En cette période, divers pôles stratégiques peuvent attiser les ambitions politiques ou économiques des partenaires occidentaux à la modernisation des infrastructures dans les PEC.

L'un des concurrents est le Sud de l'Europe qui adopte au sein des institutions européennes une attitude "donnant-donnant". L'Espagne, le Portugal et la Grèce n'hésitent pas à monnayer au sein des instances européennes la création de fonds d'aide à l'Europe centrale et orientale contre le maintien des montants des fonds structurels dont ils sont les bénéficiaires.

L'autre est le marché galopant de l'Asie du sud-est dont les perspectives économiques sont parfois plus favorables que celles qui caractérisent les PEC. Par voix de conséquence, les investisseurs sont attirés par ces autres pôles.

- **Le "grand frère" oriental.**

Les tendances impérialistes du "Grand Frère russe", facteur de peur, sont ressenties dans les différentes capitales selon une proportion inverse à la distance qui les séparent de Moscou, une logique de sphères d'influence proprement territoriales. Les divers secteurs considérés dans ce rapport n'abordent pas cette inquiétude de façon identique.

- L'électricité fait figure de proue dans l'élargissement européen. Aucun problème technique majeur ne s'oppose à l'extension de l'UCPTE[28]. Seul le financement des lignes d'interconnexion et des installations de

[28] Structure multilatérale qui coordonne les échanges commerciaux d'électricité entre les réseaux nationaux d'Europe occidentale.

sécurité inhérente à l'extension du réseau peut faire obstacle. Si le gain de l'interconnexion est substantiel, les échanges qu'il opérera seront effectués sur une base ponctuelle et non par des contrats à long terme. L'absence de ces contrats n'incite pas les organismes financiers à s'engager dans ces projets sans sécurité de leur valeur "marchande". La Russie — qui retarde autant que possible l'inéluctable rapprochement de l'Europe centrale vers l'Europe occidentale, afin de le monnayer à prix fort — oppose une résistance politique, bien plus perceptible que les aléas techniques ou financiers.

- En revanche, le secteur des télécommunications renâcle à toute approche concertée[29]. Dans ce secteur, à la fois peu d'actions sont intentées pour se protéger d'un éventuel expansionnisme du Grand Frère, mais également peu de raisons objectives justifient cette crainte. Et cependant, la peur reste vive. Mais les entretiens tenus n'ont pas permis d'en déterminer les origines précises dans le contexte actuel. Psychose? Finalement, les initiatives prises s'orientent davantage vers des coopérations bilatérales — un PEC, un pays d'Europe occidentale. Une vive concurrence s'embauche même afin que l'un des pays de Visegrad puisse devenir la plaque tournante des télécommunications internationales du centre du continent européen. Un suréquipement pourrait se manifester dans les années à venir, du fait de cette lacune de coopération.
- Le monde gazier, quant à lui, s'incline devant les exigences de la sécurité de l'approvisionnement. La dépendance des PEC vis à vis des fournitures russes découle directement de leur disposition géographique et des infrastructures de transport gazier existantes. Aussi, la tendance est-elle d'inclure dans les négociations des concessions des clauses de sécurité d'approvisionnement. En Hongrie par exemple, le gouvernement impose qu'une partie de l'approvisionnement des distributeurs de gaz privatisés transite par leur société-mère (par exemple, GDF ou Ruhrgas) : ceci permet de s'assurer de la pérennité de la fourniture dans le cadre d'accords globaux entre ces sociétés-mères et le fournisseur russe Gazprom.

---

[29] Source : Direction Générale des Postes et Télécommunications, Ministère de l'Industrie (au début de 1995...), Paris

TROISIÈME PARTIE

TROIS CARENCES, TROIS LECTURES

III. TROIS CARENCES, TROIS LECTURES

L'analyse qui précède montre la diversité des problématiques communes aux grands secteurs d'infrastructures d'Europe centrale ; elle met aussi en lumière un grand nombre d'obstacles à leur développement. C'est à ces obstacles, aux carences de la situation actuelle, que nous nous sommes ici plus particulièrement intéressés.

Pour cela, nous avons jugé nécessaire d'adopter une grille de lecture simple, qui mette un peu d'ordre dans la complexité des données et la diversité des situations. La grille que nous avons adopté n'est pas particulièrement spécifique à l'Europe centrale ; cependant, comme on pourra le constater, ses différents éléments ont des poids respectifs différents dans cette région, par rapport à ce qui peut être observé, soit en Occident, soit dans d'autres pays en développement.

Nous avons identifié trois grandes catégories de carences. Premièrement, des **carences financières**, une pénurie de capitaux qui pénalise l'ensemble des secteurs industriels et tout particulièrement les plus capitalistiques. Deuxièmement, des **carences juridiques et institutionnelles**, dans la mesure où le flou qui caractérise la législation et sa mise en oeuvre réduit considérablement la visibilité des investissements. Troisièmement, des **carences humaines**, héritées de quarante années d'économie dirigée et qui continuent de marquer les relations à l'intérieur des entreprises, entre celles-ci et leurs partenaires, et de manière générale dans toute la société.

Bien entendu, il ne s'agit là que d'une grille d'analyse, et certainement pas d'un principe de hiérarchie. La carence financière n'est pas "plus importante" ou "plus fondamentale" que la carence institutionnelle, ou vice-versa. Dans chaque dossier concret, on retrouvera à des degrés divers les trois types de blocages mis en avant. L'utilité de la grille d'analyse est de mettre en lumière et de structurer la diversité des obstacles, non pas de réduire ceux-ci d'une manière qui serait forcément trop simpliste.

Enfin, une carence apparente peut en cacher une autre : il nous a par exemple été suggéré que les problèmes financiers invoqués en Europe centrale cachent souvent des enjeux politiques, techniques ou humains. Il convient, dans cette analyse, de se méfier tout particulièrement de ses premières impressions.

III.1. Les carences financières

L'argument immédiat, le premier qui vient à l'esprit pour expliquer la paralysie des infrastructures d'Europe centrale est bien entendu la disette d'argent qui frappe ces pays. Les infrastructures sont en général coûteuses, et leur temps de retour est très long : voilà qui convient mal à des économies où les capitaux sont rares, les dettes importantes et l'inflation mal maîtrisée.

Tout naturellement, cette carence de financement est invoquée par les États de la région dans leurs discussions avec les Occidentaux dès qu'il s'agit d'infrastructures : "nous souhaiterions faire, donnez-nous l'argent". Le modèle — réel ou mythique — du "plan Marshall pour l'Europe de l'Est" est souvent évoqué. A l'Union Européenne et aux États-Unis d'injecter massivement des capitaux frais dans les économies de l'Est ; la pompe économique en sera réamorcée, stimulant la croissance et dotant ainsi l'opération d'un puissant effet multiplicateur[30].

La référence au plan Marshall est néanmoins discutable, et discutée. Si celui-ci a récolté dans l'Europe d'après 1945 le succès que l'on sait, c'est avant tout parce que les systèmes économiques n'avaient subi pendant la guerre que des dommages matériels : les entreprises, l'encadrement, les lois et les institutions, tous les principaux rouages immatériels de l'économie étaient intacts. Rien de tel en Europe centrale, au moins au regard de la continuité : le système économique en 1995 n'a plus rien à voir avec celui de 1989, alors que le capitalisme ouest-européen de 1945 n'était pas sans rapport avec celui de 1939.

L'apport d'argent, qu'il s'agisse de dons, de prêts ou d'investissements, doit donc s'accompagner de mécanismes de contrôle dont le plan Marshall n'avait pas besoin. Pour prendre la mesure de ses limites, le mieux est sans doute de passer rapidement en revue ses différentes sources.

- **Les sources du financement international**

Les institutions financières internationales (IFI)

Les institutions de Bretton-Woods (FMI, Banque Mondiale), celles de l'Union européenne (Programme PHARE, Banque Européenne d'Investissements) et la BERD interviennent en Europe centrale à des degrés divers et surtout avec des motivations nettement distinctes.

---

[30] Cf les *Actes de la conférence de Bruges pour une démarche concertée des Peco en vue de leur intégration européenne (27-28 juin 1994)*, Paris, Ministère du commerce extérieur / Centre d'observation et de prévision, septembre 1994

• **Le Fonds monétaire international** (FMI), initialement conçu comme un mécanisme de rééquilibrage des balances des paiements, se consacre à l'aide macro-économique. Le degré de conditionnalité des crédits accordés varie avec l'endettement du pays vis-à-vis du Fonds : les pays fortement débiteurs sont aussi ceux qui se voient imposer le plus de conditions pour pouvoir bénéficier des prêts, par exemple des réductions des dépenses publiques et des programmes de privatisation. Par leur nature, ces crédits ne concernent les infrastructures qu'indirectement, et ne sont pas en principe reliés explicitement à un projet d'investissement.

• **La Banque Mondiale** travaille, elle, sur des projets publics couverts par la garantie des États, toujours bien identifiés, dans le but de promouvoir le développement économique à long terme. Traditionnellement, les infrastructures techniques sont pour elle un terrain de prédilection, qu'il s'agisse d'électricité, de téléphone, d'eau ou de génie civil (transports, assainissement...). Les prêts sont octroyés en fonction d'éléments prévisionnels (*business plan*) qui doivent servir de guide et de condition pour leur utilisation. Le plus souvent, la Banque est un élément moteur des projets qu'elle finance.

Une filiale de la Banque, l'International Finance Corporation (IFC), se consacre à des projets entièrement privés ; son fonctionnement est peu différent de celui d'une banque d'investissement privée.

• **Le programme PHARE** de l'Union Européenne, géré par la Direction Générale I (DG I) de la Commission des communautés européennes, a pour objet essentiel d'aider les PEC au rattrapage du niveau d'Europe occidentale dans les aspects immatériels comme la technologie, la formation, les compétences d'organisation : une aide au conseil gratuite, dans laquelle les consultants sont sélectionnés par appels d'offres européen. Les études sont financées à 100% par PHARE, ce qui donne à la DG I une très grande latitude quant au choix des sujets mais induit le risque d'une faible motivation des États bénéficiaires, puisqu'eux-mêmes n'y engagent pas de moyens financiers.

L'inconvénient de ce dispositif est que les États bénéficiaires manifestent souvent le sentiment que PHARE n'est qu'un jeu entre l'Union et les consultants occidentaux, où eux-mêmes ne sont guère plus qu'un alibi. "Donnez-nous tout cet argent plutôt qu'à d'inutiles consultants" : ce message est souvent plaidé, d'autant plus que les projets PHARE, malgré la qualité des équipes de la DG I, souffrent fréquemment de la lourdeur administrative des procédures communautaires — et sont alors taxées d'inefficacité notoire par ceux-là mêmes qui en sont les bénéficiaires[31].

En partie pour faire face à cette pression, PHARE est autorisé depuis 1994 à dépenser jusqu'à 25% de ses ressources (soit 230 millions d'ECU en 1995)

---

[31] Source : Jean-Luc Delpeuch, Commission des communautés européennes, DG I

pour investir directement dans des projets d'infrastructure, en sus de sa mission d'assistance technique. La DG I espère que cette capacité à financer sous forme de don une part minoritaire (5 à 10%) de grands projets aura un effet débloquant sur des dossiers proches de l'équilibre financier — idée résumée dans l'expression de *seed money* utilisée pour qualifier ces dons. La mesure est toutefois trop récente pour qu'il soit possible de juger de son efficacité.

• **La Banque Européenne d'Investissements** (BEI) basée à Luxembourg a été prévue par le traité de Rome pour être la banque de développement de la Communauté, chargée de promouvoir l'intégration économique des pays membres par le rattrapage des plus pauvres sur les plus riches. Historiquement, ses grands projets ont surtout été menés dans les pays du Sud de l'Union : Italie, Grèce, Espagne et Portugal, ainsi qu'en Irlande. La BEI, qui n'a pas une réputation de grande hardiesse dans le choix des projets, a amorcé un prudent mouvement de pénétration des pays d'Europe centrale (en privilégiant nettement les projets à caractère transfrontalier), malgré l'opposition de pays membres comme l'Espagne, qui fait valoir que ce mouvement fait double emploi avec les missions de la BERD. La BEI accorde actuellement aux PECO environ 5% de l'ensemble de ses prêts nouveaux[32].

• Enfin, la **Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement** (BERD) sa consacre tout particulièrement à l'aide à la transition vers l'économie de marché, en consacrant la majorité (statutairement, au moins 60%) de ses crédits aux entreprises privées nouvellement créées dans les PECO et la CEI ; elle prend également des participations minoritaires au capital de ces entreprises. Comme la Banque mondiale, qui a d'ailleurs été en 1990 la source principale de son personnel, la BERD se doit d'atteindre l'équilibre financier[33]. Elle emprunte sur les marchés internationaux à des taux très avantageux en raison de la garantie des gouvernements actionnaires, et adopte (théoriquement) une attitude moins averse au risque dans le choix de ses projets que les banques commerciales. La BERD représente 12% de l'investissement direct étranger dans les PEC[34].

---

[32] 5% des prêts vont aux pays du Sud de la Méditerranée, et 90% aux pays membres de l'Union.

[33] Les fonctions de banque commerciale et de banque de développement de la BERD entrent parfois en conflit l'une avec l'autre. Par exemple, la BERD a accordé des prêts aux opérateurs monopolistiques publics de télécommunications tels que TPSA en Pologne ; son intérêt commercial est que ces opérateurs conservent leur monopole et la garantie de l'État ; mais sa vocation d'aide à la transition vers le marché lui enjoindrait plutôt de pousser à la privatisation et à la dérégulation, ce qui se traduit par des positions parfois contradictoires. Les prêts au secteur des télécoms, le moins risqué parmi les secteurs d'infrastructure, ont représenté jusqu'à 30% des engagements de la BERD en 1993.

[34] Source : Direction du Trésor (M. Lionel Henry)

Pour résumer, les principales sources de financement des infrastructures sont la Banque mondiale (surtout pour les projets publics) et la BERD (surtout pour les projets privés). La BEI a encore peu développé sa présence, et le programme PHARE, jusqu'ici principalement consacré à l'assistance technique, commence seulement a avoir quelque impact sur les investissements matériels.

Les IFI sont de plus en plus critiquées pour leur prudence jugée excessive par beaucoup d'intervenants, y compris occidentaux. Par exemple, la BERD demande couramment des *spreads* de 3% en Pologne, alors que dans des conditions analogues la Dresdner Bank se contente de 1,1%[35]. Beaucoup souhaiteraient que les IFI prennent le risque d'accorder des prêts de longue durée, sur le modèle de ce qui a été réalisé avec succès dans des pays comme le Portugal pour des projets d'infrastructure lourde.

Les aides bilatérales

Ce sont les aides apportées par les États occidentaux dans le cadre d'accords bilatéraux aux objectifs variés (accords commerciaux, stabilisation macro-économique, coopération scientifique et technique...). Les infrastructures n'étant pas en général directement concernées, nous nous sommes peu intéressés à ce type de financement.

Un investissement extérieur privé fortement dépendant de l'évolution du contexte juridique

L'investissement privé est bien sûr la forme la plus saine et durable — du moins à des yeux occidentaux — de financement extérieur de l'économie, mais ce n'est pas pour autant obligatoirement la plus désirée par les gouvernements des PEC dans la mesure où la vente d'actifs industriels à des étrangers est souvent vécue comme une perte de souveraineté (cf deuxième partie). Là encore, il convient de distinguer plusieurs cas.

- **L'investissement direct étranger** est l'investissement à long terme, sous forme soit de rachat de sociétés soit d'achat d'actifs : c'est celui qui est favorisé entre autres dans les processus de privatisation de gré à gré comme celui mis en oeuvre depuis 1990 en Hongrie, qui place ce pays au premier rang des bénéficiaires d'investissement direct étranger en Europe de l'Est [*Tableau].

- **L'investissement de portefeuille** désigne l'achat, en général par des fonds d'investissements étrangers, de titres cotés sur les Bourses d'Europe

[35] Source : M. Bertrand Giraud, directeur général de Société Générale Polska

centrale (principalement Varsovie, Prague et Budapest). Cet investissement est considérablement plus flexible et se traduit par une forte volatilité des cours des actions qui fluctuent beaucoup plus que ce qui peut être observé sur les marchés d'Europe occidentale. Par exemple, dans le sillage de la crise mexicaine, les cours des actions à la Bourse de Varsovie ont chuté de 23% entre le début et la fin du mois de janvier 1995[36].

Dans le secteur spécifique des infrastructures, l'investissement direct étranger reste très dépendant des conditions qu'y met l'Etat : il s'agit en effet en général soit de rachat d'entreprises publiques (par exemple dans l'électricité), soit d'acquisition de concessions ou de licences d'exploitation (par exemple pour les autoroutes à péage ou le radiotéléphone). Dans les deux cas, parmi les projets non absurdes économiquement, un facteur essentiel de succès ou d'échec semble être la sécurité juridique du projet : c'est là que les incertitudes réglementaires et institutionnelles se révèlent le plus dévastatrices. Ce point est développé au § III.2 ci-après.

Enfin, il faut noter que la présence d'une diaspora souvent importante peut se révéler être un facteur très positifs : en Pologne et en Hongrie notamment, on assiste à un afflux de capitaux des émigrés qui sont enclins à investir dans leur pays d'origine. Cela dit, ceux-ci ne sont pas prêts pour autant à y laisser leur chemise. Les capitaux de la diaspora peuvent se révéler précieux, mais ils sont soumis à la même problématique globale que les autres investissements étrangers.

- **Des systèmes financiers locaux dramatiquement faibles**

Le système financier est considéré par beaucoup comme la première des infrastructures. Or, c'est sans doute de tous les secteurs de la vie économique celui qui était le plus absent dans la situation d'avant 1989. Les pays communistes disposaient en général d'une banque centrale monopolistique, contrôlant plusieurs banques "spécialisées" : à chacune de celles-ci était affecté un des secteurs cloisonnés de l'économie "quasi-monétaire" d'alors, par exemple, l'agriculture, l'épargne privée, l'exportation, le commerce, les opérations en devises ; mais il s'agissait d'allocation d'argent selon les normes du Plan, et non de financement au sens où nous l'entendons en Occident.

Avec l'introduction de l'économie de marché, la banque centrale s'est vue en général attribuer un rôle similaire à celui des banques centrales occidentales, tandis que les anciennes banques spécialisées ont tenté de se convertir en banques commerciales et que de nouvelles banques sont apparues en grand nombre. Ainsi, la Pologne compte environ 85 banques commerciales ; parmi celles-ci, une quinzaine sont issues de l'ancien

---

[36] Source : *The Economist*

système, dont neuf banques régionales en cours de privatisation ; une dizaine ont été fondées par des capitaux étrangers, majoritairement européens ; et une soixantaine sont dotées de capitaux privés polonais.

Le stock de créances douteuses de ces institutions est alarmant, comme il l'a déjà été mentionné (taux de créances douteuses atteignant *en moyenne* 23%). De fait, sur les 85 banques commerciales, 15 sont déjà liquidées ou en liquidation, et une trentaine d'autres sont considérées par la banque centrale comme présentant un "risque accru".

Simultanément, les banques sont très chichement capitalisées, avec un total de fonds propres pour tout le pays de 2,5 Mds.$ seulement — à titre de comparaison, la Société Générale a 8 Mds.$ de fonds propres. Or les contraintes de ratios limitent le risque industriel sur un projet à 10% des fonds propres et le ratio Cooke (total des engagements pondérés) à 8% du total du bilan : les banques étant limitées à quelques millions de US$ pour chaque crédit, le montage de projets importants en est rendu très difficile.

Enfin, beaucoup de banques — notamment celles issues des anciens instituts financiers d'État — sont pénalisées par une gestion extrêmement bureaucratique qui s'en est généralement tenue à prolongée les méthodes en cours pendant les années trente. Les compensations interbancaires, par exemple, prennent couramment plusieurs semaines, ce qui, avec une inflation de 30%, ne crée pas seulement des difficultés de trésorerie. Cela crée un cercle vicieux, où les clients potentiels font leur possible pour éviter d'avoir recours aux banques et où celles-ci n'attirent pas un volume d'affaires suffisant pour pouvoir se donner les moyens de leur modernisation.

Le résultat est une sous-utilisation notoire des fonds internationaux, qui ne parviennent pas à trouver dans le système financier local les relais indispensables à leur utilisation. Jusqu'ici en Pologne, le taux d'utilisation des prêts mis à disposition par les IFI pour les investissements (soit environ 9 Mds.$ en 1992-93) n'est que de 20%[37]. En effet, les IFI ne prêtent jamais directement à l'utilisateur final, et exigent le relais d'une banque locale ou de la banque nationale — qui en Pologne a refusé d'apporter son engagement. On assiste ainsi à un blocage majeur, dû à la faiblesse des intermédiaires financiers.

- **Une situation macro-économique non encore stabilisée**

L'inflation, à peu près maîtrisée en République tchèque, demeure très élevée en Pologne et en Hongrie sans qu'une amélioration nette puisse être observée :

---

[37] Source : M. Bertrand Giraud, Société Générale Polska

Croissance des prix à la consommation en moyenne annuelle glissante[38]

Pays	*07/1993 - 07/1994*	*01/1994 - 01/1995*	*07/1994 - 07/1995*
Pologne	30,8%	33,5%	31,2%
République tchèque	9,3%	10,7%	10,2%
Hongrie	18,3%	21,0%	30,8%

Cette inflation élevée dissuade l'épargne à long terme, privant ainsi les projets d'infrastructure des financements les plus appropriés. En Pologne, la quasi-totalité de l'épargne est investie à moins de trois mois, et le taux d'intérêt réel à court terme est négatif de -4,5% ! Or, un financement en monnaie locale est souvent nécessaire aux infrastructures qui ne génèrent pas de recettes en devises, et pour lesquelles un financement exclusivement en monnaie étrangère représenterait un risque de change inacceptable. L'incapacité à trouver des financements locaux à long terme apparaît ainsi comme un autre obstacle majeur.

Les grands programmes de privatisations peuvent constituer un élément positif, en aidant à fixer une épargne actuellement irraisonnée et qui ne sait pas où s'investir : cela semble pour certains constituer un bon moyen de faire rentrer de l'argent frais dans l'économie. Mais le niveau d'inflation demeure pour l'instant très handicapant : même si cette situation se retrouve ailleurs qu'en Europe centrale, elle y est aggravée ici par le peu d'expérience des banques qui en démultiplie les effets nocifs.

- **Des tarifs trop bas pour être soutenables**

Cet aspect a déjà été abordé dans la deuxième partie, et sera donc seulement mentionné ici pour mémoire, car il explique souvent une part essentielle des difficultés financières des opérateurs d'infrastructures. Les bas tarifs ne permettent pas de faire face aux coûts, et les tarifs élevés suscitent des impayés (outre qu'ils sont politiquement difficiles à imposer). Dans le secteur électrique par exemple, à l'exception sans doute de la République tchèque, les taux de factures impayées atteignent souvent jusqu'à 70%[39] : le seul moyen de contrainte pour l'opérateur est alors de couper l'électricité

[38] Source : *The Economist*

[39] Source : EDF (M. Jean-Pierre Baret)

aux mauvais payeurs, mais cela lui est impossible, car l'État-actionnaire est souvent le premier à ne pas honorer ses factures....

Il n'est pas facile de sortir d'un tel cercle vicieux : les pays d'Europe centrale ne sont sans doute pas mûrs pour des solutions faisant appel à une ingénierie financière sophistiquée, par la titrisation massive des créances des opérateurs[40].

Et même si l'on ne tenait pas compte de la question des impayés, la tarification au coût économique ne serait pas facile à mettre en oeuvre, car actuellement il est souvent permis de se demander si les opérateurs connaissent eux-mêmes leurs coûts...

- **Un bilan des carences financières**

"Les projets n'aboutissent pas parce qu'il n'y a pas d'argent pour les réaliser" : cette explication a le mérite de la simplicité, mais nous semble cependant largement inadéquate. Les institutions financières internationales sont prêtes à verser des sommes potentiellement très importantes dans les pays d'Europe centrale, et beaucoup d'entreprises occidentales sont désireuses d'investir dans cette zone qu'ils considèrent — à juste titre, espérons-le — comme stratégique.

Nous avons noté les deux obstacles majeurs que constituent le niveau élevé d'inflation (commun à beaucoup de pays en développement, mais accentuée par la sortie récente de l'économie administrée) et la faiblesse dramatique du secteur bancaire (spécifique des pays de l'Est). Cependant, les difficultés financières ne doivent pas masquer deux autres champs d'obstacles au moins aussi redoutables, liés aux carences du système juridico-institutionnel et aux problèmes humains des sociétés ex-communistes.

III.2. Les carences des institutions

Second temps d'une grille de lecture ternaire, la carence des institutions projette au coeur même de du processus de transition. A de multiples occasions, la rupture profonde qu'implique le passage au post-communisme fut illustrée dans les parties qui précèdent. La réorganisation des lieux de décisions et des organes de représentation, la répartition des compétences, la

---

[40] Cette réflexion nous a été suggérée par M. Lionel Henry, à la Direction du Trésor (sous-direction de l'aide au développement).

redistribution des responsabilités, des pouvoirs et des contre-pouvoirs en compose l'essentiel.

Par vocation, ce chapitre s'étendra peu sur les institutions politiques — parlements, gouvernements — pour au contraire s'attarder sur les institutions en prise directe avec les infrastructures — tutelles techniques financières, régulateurs, ou offices de contrôle. Il convient toutefois de garder en mémoire la difficulté qu'éprouvent les pays d'Europe centrale à se doter en quelques années d'un système judiciaire complet, efficace et indépendant.

- **Les porte-parole de la carence des institutions**

ou : qui perçoit la carence de institutions comme le blocage principal de la modernisation des infrastructures?

Le thème de la carence des institutions est récurrent dans les discours critiques à l'égard de la modernisation des PEC. L'inertie que recèlent les administrations ralentit la modernisation de ces pays, et leur occulteraient de nombreuses opportunités. À cette attaque, les gouvernements successifs des PEC rappellent à l'opinion publique internationale les difficultés soulevées par la transition. Une réforme de cette ampleur ne se décrète pas. Elle se forge doucement. Elle apprend de ses erreurs. Elle procède d'une dynamique continue.

Cette carence handicape directement la mise en oeuvre des projets. Les vides juridiques, la manque de compétence de certaines administrations, la possibilité de revirements intempestifs de la législation s'accumulent et augmentent les risques de l'investisseur. Cependant les plus zélés critiques des carences des institutions ne sont pas les responsables de projets sur le terrain, mais les "interlocuteurs internationaux".

Cette dénomination "interlocuteurs internationaux" nous a paru bien caractériser les témoignages que nous avons recueillis. Ces interlocuteurs internationaux sont :

- soit des membres des organisations internationales, et notamment des IFI ;
- soit des responsables des directions internationales dans les compagnies d'opérateurs, d'équipementiers...

Par leurs positions professionnelles, ces personnes ont la charge de la préparation d'investissements ou d'accords financiers. Leur travail est préalable à la réalisation concrète des projets. Cette position conduit à utiliser des cadres législatifs et des textes réglementaires. Elle aboutit à la négociation de contrats ou d'accords avec les représentants des administrations locales. Ces accords seront, par la suite, mise en oeuvre par des équipes souvent distinctes.

Leur point de vue est dans le sillage de "la carence des institutions". L'incompétence de services administratifs, les flous artistiques qui hantent les textes réglementaires, les vides législatifs, l'absence de perspectives fiables contraignent ces analystes à des équilibres précaires et des anticipations fragiles sur la base d'informations partielles, contradictoires, officieuses... dont ils disposent. D'autant plus qu'à l'aboutissement de leurs travaux, ils produisent un avis motivé proposant ou non la poursuite du projet, la signature de l'accord en l'état, ou bien encore, la renégociation de certains articles.

Ces interlocuteurs internationaux se distinguent par plusieurs aspects des responsables sur le terrain.

- Tout d'abord la préoccupation du responsable sur le terrain est de l'ordre de la réalisation et de la résolution de problèmes sur le terrain. Il s'attache aux incidences concrètes du projet : problèmes humains, délais, dépassements de budget, respect des clauses contraignantes... Et comme nous le verrons ultérieurement, de par cette position spécifique, ces responsables mettent en lumière une hiérarchie différente des dynamiques.
- De plus, même s'ils leurs arrive bien souvent de renégocier des clauses particulières des accords sur lesquels ils travaillent, les responsables de projets découvrent des passages cachés. Grâce à leur présence sur place, ils apprennent à différentier les organigrammes officiels des réelles détentions de pouvoir. L'habitude aidant, ils trouvent leur chemin dans les arcanes confuses des administrations. La taille relativement imposante des projets d'infrastructure leur permet également d'acquérir un "rang" parmi les investisseurs. Ils peuvent même à l'occasion être consultés de manière informelle par les autorités publiques.

Ainsi, les personnes qui se plaignent plus particulièrement de ce flou artistique nappant les institutions des PEC sont d'abord les "interlocuteurs internationaux". Sans disposer d'une présence continue, bâtissant des montages financiers sur des fondations réglementaires et législatives fragiles, ils condamnent globalement par l'expression "la carence des institutions" le manque de visibilité à long terme des textes et des engagements, l'incompétence de services qui n'ont pas mué, même après cinq ans de transition, le dédales des titres et des intitulés au sein des ministères, la multiplication des fonction intermédiaires, l'absence d'une législation adaptée...

- **La substance de "la carence des institutions"**

Une première décantation s'impose pour comprendre l'essence de "la carence des institutions". Poursuivant la voie normale dans un État de droit

nous décortiquerons ses facettes en partant du texte (ou de son absence) pour conclure par sa mise en oeuvre.

Un abîme juridique

Plus que tous les discours et les démonstrations, l'espace juridique illustre bien la rupture dénommée "transition". Pas plus que tout autre système, l'économie de marché n'est spontanée. Elle exige un environnement juridique fin et structuré, pour — par exemple — offrir des garanties d'exécution réciproque des contrats commerciaux, assurer le droit à la jouissance de toute propriété privée par son détenteur légal,...

À la chute du Mur, cet environnement n'existait pas. Petit à petit, au rythme laborieux du travail législatif des parlements et réglementaire des ministères, cet espace s'emplit. Mais l'inexpérience de l'économie moderne de marché ; la variété des modèles de régulation qui sont proposés ; la résistance des secteurs condamnés... rend la tâche ardue. Comme il se doit dans un État de droit, autour du travail législatif et réglementaire se concentrent les pressions des intérêts les plus divers. La confusion qui règne dans le sillage de la chute du Mur ne facilite en rien l'identification de priorités. Ce travail traîne en longueur, et seule l'urgence force le passage au-delà des considérations techniques et des hésitations.

L'exemple de la privatisation du secteur énergétique hongrois fait foi. La crise du budget de l'état, son déficit, a forcé le Parlement à inscrire dans la loi de finance 1995 les profits des privatisations au chapitre des recettes. Et désormais le gouvernement, dos au mur, lance dans la hâte la privatisation du secteur électrique et gazier, sans qu'un consensus soit mûr sur l'ordre chronologique à respecter (distribution avant production et transport, ou vice versa ?), ni sur les modalités du contrôle que l'état entend préserver. Cette privatisation devient brûlante ces mois-ci (juin, juillet 1995), car pour assurer des recettes d'ici la fin de l'année fiscale 1995, le compte à rebours est désormais sérieusement engagé.

De plus, le travail législatif — qui crée pierre après pierre un état de droit libéral et démocratique — ne peut embrasser toutes les exigences légal en un seul temps. À ce propos, M. Vaclav Klaus, premier Ministre de la République tchèque précisait sa vision de la transition : un jeu d'échecs où l'interdépendance des pièces contraint les choix possibles. Le processus ne se linéarise pas du point origine — une société sous un régime communiste — à un point final — une démocratie libérale moderne —, mais au contraire suppose des coups défensifs, des reculs, et des coups offensifs, des avancées. Ainsi le droit des PEC manifeste encore une incomplétude au regard des exigences d'un intervenant occidental — habitué à un droit mûr et une jurisprudence affinée. Cette carence des textes de droit est simple : soit ils n'existent pas, soit ils prêtent un encadrement trop flou, aux activités de régulation. Ils ne permettent parfois pas l'émergence d'un dispositif adapté aux nouvelles exigences.

La législation tarifaire des télécommunications polonaises produit un autre exemple patent. Les conditions se conjuguent pour donner libre champ au "plus fort" afin d'asseoir sa position aux dépens des "plus faibles" :

- l'absence de textes légaux permettant au ministère de tutelle, ou à tout autre organe indépendant, d'établir un contrôle réel des tarifications auxquelles les opérateurs opèrent leur interconnexion,

- le recours au droit contractuel purement privé pour gérer une situation de position dominante doublée d'un monopole et choisi par le Parlement pour l'interconnexion internationale et d'un monopole de fait pour les liaisons interurbaines.

Cette configuration, la première adoptée en Pologne dans le domaine de la régulation tarifaire d'infrastructures manifeste de l'immaturité du législateur lors de l'adoption des textes, qui datent de novembre 1990. La libre concurrence ne s'applique pas aux infrastructures et un encadrement minimum est requis, sans quoi la concentration vers des monopoles privés usant et abusant de leur position dominante handicape le développement du secteur et nuit aux utilisateurs finaux. La situation des télécommunications hongroises, qui furent ouvertes aux licences privées avant les autres secteurs d'infrastructure présente le même dysfonctionnement. Finalement celui-ci profite à l'ancien opérateur public, devenu privé, aux dépend des entrants supposés apporter modernisation, développement, concurrence...

Une telle position dominante, une fois acquise, exige une vaste énergie pour être renversé, vaste énergie bien difficile à mobiliser. Le ministère polonais des télécommunications — conscient de la dérive — tente d'inverser la tendance. La volonté de celui-ci serait sans doute plus modérée si les projets de développement de TPSA ne contrecarraient pas les intentions politiques du gouvernement. En effet TPSA focalise sa politique commerciale sur les liaisons à haute rentabilité, près des zones urbanisées, tandis que le gouvernement soutient un développement des zones rurales. Mais malgré les interventions dudit ministère et des licenciés qui ne parviennent pas à exploiter leurs licences, l'inclinaison prise très tôt permit à TPSA de marquer un domaine, et désormais, d'en retirer les dividendes en jouant de son influence.

Dans ce cas, les institutions exécutantes ne fautent pas — pour autant que faute il y ait. Elles ne disposent pas des armes légales pour réguler convenablement le secteur Le vice du système s'insère dans le droit lui-même, des textes trop flous ou simplement absents. Mais, si l'exemple précédent évoquait une carence d'un texte législatif, cette situation n'est pas exclusive.

Le texte et son application

Une seconde facette de "la carence des institutions" concerne non plus les textes, mais les institutions elles-mêmes. Remplir des vides juridiques ne suffit pas à résoudre la situation. De beaux textes consignés dans d'officielles archives n'ôtent rien à la confusion s'ils ne sont pas repris et appliqués par des institutions *ad hoc*.

Les paragraphes qui suivent s'attachent plus en détail aux carences des administrations de contrôle ou des organismes de régulation. Après la proclamation de textes, nous envisageons leur application au sein d'instances régulatrices, de tutelles, d'organismes de contrôle ou d'attribution de licences. La place où siègent ces institutions dans l'équilibre des forces du secteur des infrastructures les prédisposent à notre attention. En revanche, nous occulterons complètement les aspects judiciaires qui, à eux seuls, peuvent constituer une étude indépendante.

Dans la zone PEC, trois modes identifiables de tutelle, de contrôle et de régulation coexistent, selon les pays et les secteurs. Chacun présente ses avantages et ses carences.

- La tutelle de l'État
- L'office administratif
- L'office de régulation indépendant

La tutelle d'État

Dans cette approche, un partage des compétences oppose classiquement le ministère technique — en charge des normalisations, homologations, licences... — et le ministère des finances — en charge des tarifications. Il est dans le prolongement de ce qui existait avant la chute du Mur. Mais ce mode historique de gestion vieillit mal à l'introduction d'une dose de privé ou d'autonomie dans le secteur.

Trop souvent, les institutions de tutelle éludent une prise de conscience nécessaire à leur nouveau rôle et leur nouvelle fonction. Certes, il est naturel et admissible qu'une modification aussi profonde des processus de décision entraîne un flottement temporaire. Mais le plus rapidement possible, la mue doit se faire.

M. Laurent Virol, expert français détaché auprès du ministère polonais des télécommunications, souligne bien qu'au sein de son institution d'accueil une double tendance illustre parfaitement l'ambiguïté qui préside ce mode de contrôle technocratique.

- La première conforte le décryptage des rapports de force que nous présentions : le ministère s'arroge un rôle de régulateur, mais n'en dispose pas des moyens juridiques (ce point a été développé plus haut). La mue dans

l'esprit a été faite, sans que les dispositions juridiques permettent sa complète mise en oeuvre.

• L'autre tendance qu'il perçoit accorde au ministère des télécommunications des velléités passéistes. Faisant siennes les revendications de TPSA, l'opérateur national, et cherchant à renouer avec cette compagnie les liens qui unissaient auparavant les ministères et les industries, certaines personnes auraient la tentation de revenir à un mode de tutelle directe.

Cette ambiguïté relevée par une personne directement impliquée dans la vie quotidienne de l'institution illustre correctement les difficultés de la transition. La mue n'est pas évidente. Le retour à la collusion entre pouvoir administratif et pouvoir économique, s'il n'est pas systématique, est parfois tentant.

L'office administratif

L'office administratif caractérise une approche nouvelle pour le contrôle des activités liées au développement du réseau routier, par exemple. L'office hongrois des autoroutes sera l'exemple archétype. Sans doute, une fois que la gangue, médiatique et politique qui entoure le plan de développement autoroutier polonais, sera tombée l'office polonais des autoroutes optera-t-il pour la même approche. Mais pour l'heure, il offre à l'observateur l'exemple de l'office administratif vidé de sa fonction, et manipulé par des intérêts tout politiques.

L'essentiel de l'office administratif réside dans

- (a) une administration dépendant directement d'un ministère, sans aucune protection législative — à l'opposé des organes de régulation indépendants —, mais,
- (b) un rôle de régulateur, à l'interface entre les exigences de l'administration et les intérêts des opérateurs privés.

Dans cette position, le bras administratif peut remplir un rôle d'organe de régulation "indépendant", tout en ne disposant d'aucun parachute législatif. Il est étonnant que cette dissociation du rôle — régulateur — et du statut — administration — n'ait pas davantage attiré les législateurs et les hommes politiques. Elle ménage une voie intermédiaire entre l'établissement d'offices indépendants — qui échappent totalement au pouvoir en place et qui sont naturellement vus d'un oeil réticent —, et la conservation d'un modèle de tutelle mal adaptée à l'introduction d'une dose de privatisation ou d'autonomie au sein du secteur.

Certes ces organismes n'offrent pas toutes les conditions de sécurité pour les investisseurs étrangers. Ils ne sont pas à l'abri d'une ingérence gouvernementale subite. Mais les offices dits indépendants le sont-ils vraiment ? Ensuite ils attirent l'opprobre des IFI qui n'en reconnaissent pas

les valeurs et ne jurent — du moins officiellement — que par des organes de régulation indépendants.

Un exemple de méprise sur la mission d'un office administratif

Cette confusion des rôles apparaît clairement en comparant l'approche du secteur autoroutier polonais et hongrois. Ces deux pays disposent d'un appendice au ministère des transports ou de l'équipement en charge exclusive des autoroutes.

- L'office hongrois, un bureau du ministère, écrème les projets. Tout d'abord ceux qui peuvent se réaliser par pur financement privé (vraisemblablement l'autoroute M1-M15 et un projet de pont sur le Danube en aval de Budapest[41]). Ensuite la seconde phase, actuellement en cours, consiste à identifier les projets réclamant un financement mixte. Désireux de compléter les dispositions légales sur les concessions privées en 1992 pour la première phase, M. Andras Timar, le responsable de cet office, songe à la création d'un statut de concession mixte que la loi n'inclut pas pour le moment. Une troisième phase, lorsque les caisses de l'état l'autoriseront, verra le développement de projets purement nationaux.

- Au contraire, en Pologne, l'homologue de M. Timar a établi un ambitieux plan de développement du réseau autoroutier polonais, sans produire des priorités, ni même des distinctions de phases. Ce plan médiatisé par le gouvernement sert d'arme sur la scène politique. La voiture est devenue en Pologne une référence sociale, et l'amélioration du réseau routier surfe sur un effet de mode populaire.

Mais de l'avis de professionnels[42], cette situation ne favorise aucunement la réalisation du projet. Certes, l'impulsion politique indispensable à tout projet d'ampleur existe. Même les cartes sont brouillées. Aucune société de concession autoroutière ne peut prétendre répondre à un appel d'offre sur l'ensemble du projet qui frise l'irréalisme. Mais si des tronçons doivent être retiré du projet, aucun critère de sélection n'est proposé. Se référer à la seule rentabilité des installations omet de prendre en compte les intérêts et les influences des hommes politiques locaux dont les relations peuvent faire et défaire toute sélection.

De fait, l'office polonais méconnaît son rôle de médiateur entre investisseurs et autorités publiques. Elle ne crée pas les conditions du redéploiement infrastructurel, mais se cantonne à la promotion d'un projet politique et électoral.

L'office de régulation indépendant

Cette forme de régulation d'un secteur d'infrastructure a charmé les IFI. Les conditionnalités appliquées à un prêt s'assortissent souvent de l'exigence d'adopter un tel organe de régulation indépendant. Ces offices — relevant du paradoxe de l'administration indépendante — garantiraient les

---

[41] Source : M. Andras Timar, directeur du bureau des Autoroutes

[42] Par exemple M. Luc Bodson, responsable du développement de l'entreprise Cochery-Bourdin-Chaussée (groupe Générale des Eaux) en Europe centrale.

investisseurs privés des aléas politiques. Les implications sociales des infrastructures, de leur tarification et de leur développement incitent à une intervention perturbatrice du politique. Ainsi prémuni de ce risque, les secteurs deviennent plus sûrs, plus stables et donc plus attractifs aux yeux des investisseurs.

Concrètement, la réforme du secteur électrique hongrois se déroule suivant un scénario désormais lissé :

- tout d'abord, mise en place d'un Office hongrois de l'énergie qui disposera des pleins pouvoirs en matière de tarification et de licence après une période tampon de deux ans. Durant cette période probatoire, l'Office ne dispose que d'un pouvoir de proposition en terme de tarification auprès des ministères de tutelles qui in fine disposent des ajustements tarifaires. En revanche, dès aujourd'hui l'Office accorde, en plein pouvoir, les licences d'exploitation.
- et réforme du secteur par la privatisation des sociétés de distribution et/ou des unités de production. Cette réforme, la "corporatisation", consiste à structurer le secteur en sociétés par actions indépendantes en vue de leur privatisation.

Cependant les principes qui établissent ces organismes peuvent eux-mêmes ouvrir la porte à des agissements préjudiciables aux opérateurs qu'ils sont censés prémunir des interventions inopinées du "politique". Lors de l'examen des dynamiques applicables à l'ensemble des infrastructures, un rôle important incombait aux pressions tarifaires. Mais quelque soit la précisions de principes ou des méthodologies préconisés dans les textes fondateurs de tels offices, une zone grise existe. Elle constitue parfois une proportion appréciable des prix. En Hongrie par exemple, le taux de retour sur investissement, la proportion d'autofinancement restent à la discrétion de l'office en charge de l'établissement des prix.

- **Un rapide aperçu de la hiérarchie des mécanismes mis en oeuvre**

L'examen détaillé de la typologie des administrations chargées de la tutelle, de contrôle et de régulation des infrastructures techniques éclaire le sens à apposer aux termes "carence des institutions". En fouillant un peu plus sur les mécanismes en jeu, une hiérarchie naturelle s'exprime dans les dévoiements de rôle, les confusions de mission...

Tout d'abord la valse des modèles. La coexistence de trois types disjoints de ce type d'administration démontre la non-unicité des relations entre l'autorité publique et un secteur économique donné.

- La tutelle de l'État vieillit mal à l'introduction du privé dans les infrastructures. Elle a l'avantage de la continuité.

- L'office administratif est un compromis. Le pouvoir politique conserve un contrôle sur l'entité administrative régulatrice. Mais celle-ci dispose d'une mission qui la contraint parfois à s'opposer aux intérêts directs de son autorité hiérarchique pour parvenir à bâtir un accord avec les acteurs économiques. Hybride et subtile, il est parfois mal compris par ses animateurs.
- L'office de régulation indépendant. Panacée aux dires des représentants des IFI, il dépossède le pouvoir politique d'une marge de manoeuvre dont il aimerait encore disposer. La fixation des prix de l'énergie, par exemple, n'a pas un effet neutre sur le climat social. Un chef de gouvernement ou un ministre peuvent-ils laisser ce "jouet luxueux" à la disposition de fonctionnaires techniciens ?

Mais la diversité des modèles qui, sans doute, donne lieu à l'hésitation principale et à la confusion majeure est secondée par d'autres mécanismes qui jouent également dans les coulisses :

- Une croyance (sans doute infondée) à la relation de causalité entre développement des infrastructures et création de richesse nationale. Cette croyance pousse à développer de mirifiques et grandioses plans d'investissement dont la justification économique n'est pas toujours fondée.
- L'héritage du passé qui ne promeut pas encore suffisamment de décideurs. Tous les modèles modernes supposent des personnes responsables qui assument leurs décisions (surtout dans le cas de l'office administratif). L'ancien régime a découragé cette qualité, le nouveau est trop neuf pour l'avoir suffisamment sécrété.

III.3. Les carences humaines : "le Mur dans les esprits"

En dépit des difficultés du secteur financier et des problèmes d'adaptation des cadres institutionnels, c'est sans nul doute dans le domaine psychologique et individuel que la transition sera la plus longue et la plus difficile.

Cet aspect de notre sujet est délicat à aborder. Parler de mentalités, c'est forcément abandonner le langage de l'expert pour des propos plus qualitatifs, quitter les formulations exactes de la finances et du droit pour un mélange flou de sociologie, d'histoire, de psychologie et d'anecdotes.

Pourtant c'est bien là un aspect essentiel et irréductible. Dans plusieurs des cas rencontrés, plus nous connaissions le dossier en profondeur, plus il apparaissait que les blocages et les entraves au succès, avant d'être institutionnels ou financiers, étaient simplement dus aux mentalités. Ou

plus précisément : les blocages psychologiques sont toujours les premiers rencontrés, avant le blocage institutionnel ou le blocage financier qu'ils permettent le plus souvent d'expliquer ; et rares sont les cas où ils ont pu être véritablement franchis.

De même que les pays d'Europe centrale invoquent préférentiellement le manque d'argent et que leurs interlocuteurs étrangers préfèrent mettre l'accent sur les déficits institutionnels, le discours qui met en avant les problèmes humains est tenu en général par les acteurs de terrain, par ceux qui ont à se confronter quotidiennement aux héritages psychologiques du communisme. Vus de Paris ou de Washington, les embarras juridiques ou financiers semblent prépondérants ; à Szeged ou à Poznan, ce sont les compétences et les aptitudes qui paraissent faire le plus défaut.

Les problèmes humains issus du post-communisme sont légion : nous avons retenu ici trois thèmes qui nous ont paru peser d'un poids particulièrement lourd sur les projets que nous avons pu examiner. Ce sont la persistance des anciennes élites aux postes de direction ; la large diffusion d'une culture fondée sur la déresponsabilisation des individus ; l'ambiguïté du rapport à l'État ; et les problèmes liés au creusement rapide des inégalités sociales depuis le début de la transition.

- **La persistance des anciennes élites**

Les élections de 1993 en Pologne et de 1994 en Hongrie ont créé la surprise en Occident, en ramenant au pouvoir les anciennes élites politiques de la fin de l'ère communiste ; mais à la tête des grandes entreprises publiques, les élites n'ont que marginalement été renouvelées depuis la chute du Mur. Ce sont souvent les mêmes individus qui dirigeaient l'ancien combinat verticalement intégré et qui gèrent aujourd'hui l'entreprise commerciale à capitaux publics, éventuellement en cours de privatisation.

Il en va de même à tous les échelons des administrations et des entreprises publiques. Les organigrammes ont évolué, mais en réalité les équipes et les rapports hiérarchiques sont en général restés largement intacts : la plupart travaillent toujours avec les mêmes collègues, et sous l'autorité du même chef que sous l'ancien régime.

Les entreprises qui investissent en Europe de l'Est le savent bien : dans cette région, comme sans doute en Chine et dans les autres pays ex-communistes, la différence entre croissance externe et croissance interne est encore plus marquée qu'ailleurs. Choisir la croissance interne (par exemple mettre en place une nouvelle usine sur un terrain vierge), c'est constituer des équipes nouvelles avec des individus sélectionnés un à un. Choisir la croissance externe (typiquement, racheter un établissement issu d'un ancien combinat intégré), c'est hériter d'un système hiérarchique issu de l'âge

révolu du communisme, et dont les lourdeurs continueront longtemps de peser sur le fonctionnement interne et l'ambiance au travail. Dans un tel cas, même après force restructurations, licenciements, embauche de cadres issus de l'extérieur, les vieilles relations "du temps d'avant les changements" font encore souvent obstacle à la mobilité, à l'innovation et à la prise de responsabilités.

Cette persistance des individus, notamment aux postes de responsabilité, apparaît comme un handicap parce que le contenu des fonctions de direction du temps du communisme était radicalement différent de ce qu'il est aujourd'hui. Le cadre, dans l'ancien système, était en théorie une courroie de transmission pour des ordres venus d'en haut ; dans la pratique, il devait souvent consacrer l'essentiel de son énergie à assurer la stabilité et la cohésion d'une équipe dont la tâche était équivalente à fabriquer du vide, et où les mécanismes de motivation habituels à l'Ouest étaient inexistants. Pour ces cadres, le changement d'attitude qui correspondrait au nouveau contexte d'un univers compétitif est, c'est le moins qu'on puisse dire, peu spontané. Il est donc à prévoir que, tant qu'il restera une possibilité de pouvoir penser et agir dans le contexte ancien, ils y resteront attachés. Il n'y a ans doute pas de plus forte incitation au conservatisme.

Par ailleurs, la persistance des mêmes aux postes de décision pose bien sûr des questions éthiques qui traduisent parfois des problèmes bien concrets : comme nous le faisait remarquer un fonctionnaire européen travaillant pour le programme PHARE, "ce sont les mêmes et ils sont toujours aussi corrompus — ce qui, à mon avis, signifie aussi que leur adhésion à l'Union n'est pas pour demain. Ils continuent la grande tradition communiste du gaspillage des prêts internationaux, et, même dans les pays de Visegrad, la mafia n'est souvent pas bien loin". La question de la corruption apparaît en filigrane dans beaucoup de problématiques des pays ex-communistes.

- **Une culture de la non-responsabilité**

C'est un grand classique de l'analyse socio-culturelle des anciens pays communistes. L'économie et les structures sociales de ceux-ci répondaient à une structure de commande hiérarchique : économie planifiée, hiérarchie du Parti, de l'armée, de la police, des organisations de tous types. L'impulsion vient forcément d'en haut, et toute initiative individuelle risque d'être prise pour une volonté d'indépendance, sinon de révolte. La multitude des micro-décisions qui assurent le fonctionnement des entreprises en Occident en est rendue impossible. L'image classique est celle de l'ouvrier dont l'outil est en panne, qui sait parfaitement comment le réparer lui-même mais qui attend plutôt l'arrivée de l'équipe de maintenance pour ne pas outrepasser ce qu'il considère comme son rôle.

Certes, quiconque connaît de l'intérieur le fonctionnement des entreprises ou de l'administration dans n'importe quel pays industrialisé sait bien que ce type de problème l'apanage exclusif de ce qui fut le COMECON. Mais, entre l'Ouest et l'Est, il semble néanmoins y avoir dans ce domaine une différence d'ordre de grandeur. A l'Est, la culture de la non-responsabilité était imposée comme une norme, alors qu'à l'Ouest il a toujours été de bon ton de la combattre.

De ce fait, l'inertie et le refus des initiatives agissent comme des boulets vis-à-vis de tous les projets nouveaux, comme partout mais à un degré inégalé. Dans l'exemple déjà cité de la société ELMKA, concessionnaire de l'axe autoroutier Vienne-Budapest en Hongrie, il a fallu que le chef du projet apporte aux autorités hongroises des solutions toutes faites sur les aspects délicats du projet, comme le statut juridique et le financement. Bien peu d'espace était laissé à la négociation et au travail en équipe, qui auraient supposé une prise de risque de part et d'autre. Dans tous les cas, l'attitude sévèrement bureaucratique de l'administration cause des délais considérables, même si elle est rarement la seule cause à faire échouer complètement un projet. Pour l'attribution des crédits de la BERD, par exemple, il arrive qu'un certificat du ministère de la Justice soit exigé pour attester de la compétence de chaque signataire[43]...

Un autre aspect de la culture de la non-responsabilité communiquée par le système communiste est la difficulté souvent constatée en Europe centrale à obtenir des engagements de la part de ses partenaires.

La planification dispensait de tout effort d'anticipation : nul besoin de prévoir de quoi on aura besoin à l'avenir, quand il suffit d'attendre que tombent les objectifs et les moyens du Plan. La planification ne connaissait pas non plus l'engagement contractuel : pas besoin de contrat, lorsque l'État décide et garantit tout.

De ce fait, aussi étrange que cela puisse paraître, la plupart de ceux qui étaient soumis à l'économie planifiée se retrouvent aujourd'hui incapables de planifier eux-mêmes : l'établissement d'un business plan sur des hypothèses de recettes, ou d'un programme de travaux, par exemple, est pour eux quelque chose d'inconnu. Lorsque l'opérateur polonais TPSA a décidé, après la chute du Mur, d'engager un programme ambitieux de développement, il a rapidement acheté et mis en place des commutateurs, mais la pose des lignes jusqu'aux utilisateurs a accusé un retard considérable, pour ce qu'elle supposait de coordination et de planification des travaux. Les réalisations de lignes par TPSA depuis 1990 n'ont pas atteint le tiers de ce qui avait été prévu initialement, et ce uniquement faute d'efficacité dans les travaux, car les moyens financiers étaient disponibles[44].

---

[43] Source : Commission des communautés européennes, DG II (M. Peter Blackie)

[44] Source : Alcatel-CIT, Paris

De même, les arrêts de tranches dans les centrales nucléaires ne font pas l'objet d'un planning détaillé, et durent de ce fait considérablement plus longtemps qu'en Occident, avec une sécurité moindre[45].

- **Le rapport à l'État**

Le rapport à l'État est un autre aspect de la culture de commande qui a profondément imprégné la grande majorité des habitants de l'Europe centrale. Dans le système communiste, l'État, identifié par l'idéologie à la propriété commune des individus, est tout : droit, justice, morale, richesse, éducation, santé, travail, tout est fourni par lui, qu'on le veuille ou non. Dans le système nouveau que se sont donnés les mêmes pays depuis 1989-90, l'État n'est qu'un acteur de la société ; il demeure certes l'agent et le garant de l'intérêt général, mais un grand nombre de ses anciennes fonctions ont été transférées au libre choix des individus.

Les gouvernements issus de la chute du Mur ont été les artisans de la redéfinition du rôle de l'État, et ont clairement revendiqué leur adhésion à une conception libérale de la société. Dans le même temps, la fascination exercée par l'Occident — particulièrement par les États-Unis, inspirait un discours proclamant la primauté de l'entreprise privée, jusqu'à en oublier même parfois la nécessité de valeurs communes et de règles collectives qui fondent une société.

Mais bien sûr il y a loin du discours à la réalité. Aujourd'hui et sans doute pour longtemps encore, force est de constater que beaucoup n'ont pas pleinement accepté le nouveau rôle plus modeste de l'État, et continuent d'en attendre une intervention omniprésente — là encore le phénomène n'est pas inconnu aux pays occidentaux voire à la France, mais les PEC le vivent à un degré inconnu dans l'Hexagone. Depuis deux ans d'ailleurs, les élections sont favorables aux partis communistes réformés, qui plaident pour la revalorisation de la place de l'État et de la prise en charge des individus par la collectivité. Dans la zone étudiée, seule la République tchèque est aujourd'hui dotée d'un gouvernement se réclamant du libéralisme économique (même si là aussi le discours et la réalité ne coïncident pas forcément).

En même temps, la tutelle publique oppressive de l'ancien système avait fait naître des comportements de résistance : à l'époque, il était n'y avait aucune différence entre duper les communistes, tromper l'État et violer le droit — trois notions auxquelles le nouveau système accorde pourtant des valeurs morales très différentes. "Du temps des communistes, le mensonge était une vertu", résume un de nos interlocuteurs, engagé dans une

---

[45] Source : EDF (M. Jean-Pierre Baret)

opération industrielle en Hongrie. Cet héritage-là n'est pas vraiment favorable à l'établissement d'une culture fondée sur le contrat.

Cette ambivalence de la place de l'État dans la société a une influence sur les projets d'infrastructure qui font l'objet de notre étude. De manière générale, l'opinion publique se méfie des entreprises privées, et même certains hauts fonctionnaires et dirigeants d'entreprises publiques pensent de même. Il est probable que l'homme de la rue en Hongrie soit moins enclin à accepter une hausse du prix de l'électricité si celle-ci est mise en oeuvre par une compagnie privée que s'il s'agit d'un monopole public. L'entreprise privée, même si elle dispose d'un pouvoir d'attraction certain, représente encore aux yeux du plus grand nombre un inconnu potentiellement inquiétant, qui peut entraver l'acceptabilité politique des projets de privatisation ou de concession avec une force inconnue en Occident.

- **Les disparités de salaire et la fuite des cerveaux**

Enfin, ce bref panorama des blocages dus aux problèmes ne serait pas complet si n'était pas évoquée la question de la disparité des salaires entre les différents secteurs de la société.

Dans l'ancien système, les salaires étaient fonction de l'utilité sociale reconnue par le régime aux différentes professions : ainsi, il n'était pas considéré comme anormal qu'un ouvrier gagne plus qu'un professeur d'université. Mais, comme il n'y avait pas de réelle économie monétaire au sens où nous l'entendons, le salaire n'était pas le critère déterminant : des "connections" au sein du régime, ou des accès à l'étranger, pouvaient avoir plus de valeur qu'un salaire élevé en monnaie non convertible et ne donnant accès qu'à une catégorie limitée de biens.

Après la chute du Mur et la libéralisation rapide de l'économie dans le cadre des politiques dites de "thérapie de choc", la feuille de paie s'est vue attribuer une place centrale dans les rapports sociaux ; en même temps se sont creusées de grandes inégalités de salaires. Le secteur privé naissant a tout naturellement proposé des salaires élevés pour attirer à lui les individus les plus compétents. Les sociétés étrangères se sont livrés à une véritable surenchère salariale pour obtenir l'embauche des personnes capables de jouer pour elles le rôle d'interface avec la population et la main-d'oeuvre locales : les rares bilingues anglophones ou germanophones se sont vu offrir des montants considérables, et les biculturels encore beaucoup plus. Dans le même temps, les salaires des entreprises publiques du secteur non concurrentiel accusaient leur retard sur ceux du secteur concurrentiel, et ceux de l'administration stagnaient à un niveau extrêmement bas.

En conséquence, les meilleures compétences ont rapidement quitté l'administration publique et, à un moindre degré sans doute, les entreprises

nationales. Aujourd'hui en Europe centrale, pour quelqu'un qui a reçu une formation internationale, il faut avoir un sens de l'intérêt général exceptionnellement bien ancré pour servir dans la fonction publique, alors qu'un emploi au sein d'une société étrangère pourrait être jusqu'à dix fois plus rémunérateur. Certes, la France aussi est familière de cette problématique, mais sur une échelle tout de même bien moindre.

Il résulte naturellement de cette situation une grande faiblesse de la haute administration qui ne peut être atténuée par aucun texte législatif ou réglementaire : seule une revalorisation financière pourrait y apporter une réponse. Or, nous l'avons vu, tous les secteurs d'infrastructure nécessitent une régulation publique : lorsque l'administration est incompétente, les projets sont bloqués. Les problèmes de personnel évoqués vont à l'encontre d'une régulation efficace, et c'est certainement là un des aspects les plus préoccupants de la situation des pays d'Europe centrale — même s'il faut se garder de noircir excessivement le tableau, et même si nous avons rencontré au cours de nos enquêtes des fonctionnaires qui nous ont impressionnés par leur maîtrise des dossiers et leur sens des responsabilités.

QUATRIÈME PARTIE

UN *VADE-MECUM* POUR L'INVESTISSEUR OCCIDENTAL

IV. UN VADE-MECUM POUR L'INVESTISSEUR OCCIDENTAL

Combien de rapports n'ont-ils pas prétendu détenir la clé de la transformation dans les pays d'Europe centrale ? Mais six ans après, de 1989 à 1995, aucun des prophètes de la transition n'a correctement interprété les auspices du destin. Ces pays poursuivent leur lente transformation, alternant périodes d'enthousiasme et de scepticisme. Leurs responsables rassemblés à Budapest au début du mois de Juin 1995 ravivaient dans l'opinion internationale le souvenir des difficultés innombrables qui parsèment leur route, difficultés négligées ou sous-estimées par presque tous les commentateurs dans les premières heures de l'après communisme.

Nous avons choisi dans ce rapport de nous en tenir à l'analyse concrète. Conformément à l'intitulé, nous chercherons à conseiller un opérateur d'infrastructures s'engageant dans cet univers mouvant : Comment peut-il décrypter les situations, déjouer les pièges, anticiper les attaques ?

A partir d'un décryptage des mécanismes principaux qui conditionnent les décisions des gouvernements des PEC en matière de modernisation des infrastructures, nous avons identifié une grille de lecture triple — les finances, les institutions, les hommes. Cette grille quoique certainement imparfaite, assainit le paysage des dynamiques, nombreuses, fourmillantes et contradictoires, d'une première analyse.

Mais cette typologie n'a de pertinence que dans la mesure où elle offre, non pas la teneur exacte des arbitrages à faire lors du cheminement d'un projet, mais au moins des pistes qui permettraient de procéder à des choix. Désormais le trait doit être prolongé jusqu'aux approches concrètes.

La forme retenue se présente comme une série d'analyses reprenant des questions qui se posent ou se poseront à un investisseur désireux de s'engager dans cette zone, et dans ces domaines. La liste des points abordés n'est pas exhaustive. Entre autres, nous ne mentionnons rien à propos du fond des négociations. Par exemple, il est connu que les administrateurs des pays d'Europe centrale ont tendance à imposer aux investisseurs occidentaux une prise de risques souvent incompatible avec les perspectives de profits. Sur ce sujet, nous considérons qu'il relève de la stratégie propre à chaque investisseur d'accepter ou non les conditions proposées. Et même s'il s'agit d'une difficulté récurrente dans les négociations, nous ne prendrons pas position. Nous ne préconiserons pas d'investir ou bien d'adopter une attitude attentiste dans tel secteur ou dans tel pays. Parce que d'autres que nous disposent d'informations plus complètes, et que nos recherches lors de nos missions ne se sont pas orientées sur la détermination des couples secteurs/pays les plus prometteurs.

Nous avons avant tout cherché à percevoir comment un responsable d'une direction internationale, un chef de projet sur le terrain pouvait manoeuvrer dans un environnement souvent hostile et parsemé d'embûches.

Un cadre législatif immature. Comment l'appréhender? Ne pas hésiter à l'aider à mûrir.

Le directeur général de la société ELMKA, concessionnaire de la liaison autoroutière M1-M15 Vienne-Budapest actuellement en construction, préconise vis à vis des manques et des incohérences du cadre réglementaire "une constante agressivité législative". Nous citons ses propres paroles.

Nous avons longuement décrit dans la partie II.2. les divers type de corps régulateurs d'infrastructures — offices indépendants, offices administratifs, ou bien encore tutelles ministérielles — mis en place dans les PEC. Nous avons également mentionné à de nombreuses reprises leurs incohérences, leurs dérives, leurs faiblesses essentiellement issues à la fois des lacunes législatives, d'une incompréhension de la part des responsables de ces corps régulateurs de la nature de leur rôle, d'une incompréhension des règles de l'économie de marché appliquées à un secteur à fort effet de réseau et à tendance monopolistique.

La situation du secteur autoroutier hongrois ne s'affranchit pas de cette description. A la signature du contrat de concession entre ELMKA et l'état hongrois, le cadre législatif et réglementaire ne couvrait pas les besoins de l'exploitation d'un tel accord. Cette situation est courante dans les PEC, et tous les investisseurs potentiels se sont heurtés à cette difficulté. La réponse adoptée dans ce cas précis, ainsi dénommée "agressivité législative", consiste à mettre le ou les ministères concernés devant les faits, à exiger des réponses concrètes à des questions concrètes.

Ainsi, ELMKA est parvenue à l'introduction en bourse de Budapest de titres d'un type particulier qui n'y existait pas jusqu'alors, bien qu'il soit commun en Occident. Une telle attitude est extensible à d'autres investissements. Cette attitude de précurseur trouve un écho auprès des autorités publiques. Elles obtiennent ainsi un support concret pour leurs travaux législatifs ou réglementaires, et s'extirpent des cadres un peu trop théoriques que des consultants de passage ont tracé pour eux.

Le succès de cette attitude pourrait tenir en deux points :

1- L'opérateur est parvenu à avoir du crédit vis-à-vis des autorités locales. Le fait par exemple que son engagement n'est plus potentiel, mais que d'ores et déjà les travaux et les investissements ont débuté, rassure. L'investisseur est devenu surtout un partenaire économique, présent et engagé sur place, qui subit au même titre que les autorités publiques les aléas des taux de change, les fluctuations de l'inflation, les instabilités politiques.

2– L'opérateur a un "rang" parmi la foule d'étrangers qui investissent en Hongrie. La taille des projets d'infrastructure, si elle demande certes des engagements financiers massifs, procure aux responsables des projets un poids certain dans le paysage économique.

Ces facteurs de succès ne sont pas représentatifs du cas particulier du secteur routier en Hongrie. Ils peuvent être réunis dans d'autres pays, pour d'autres projets. L'essentiel du message que nous voudrions faire passer ici tient dans cette analyse : Le cadre réglementaire et législatif des PEC est immature. C'est une donnée fondamentale de l'analyse des risques préalable à la décision d'investissement. Mais cette immaturité n'est pas rédhibitoire. Ce cadre va évoluer dans les mois, les années à venir. Cette évolution peut dans une large mesure être influencée par les besoins et les désirs des investisseurs présents sur place. Leur présence et leur engagement n'est pas neutre vis à vis de la dynamique. Et en adoptant une attitude d'"agressivité législative", ils peuvent tirer parti de leur rôle de précurseurs.

Il faut, une fois de plus, se rendre compte de l'intérêt commun que partagent autorités publiques et investisseurs dans le domaine des infrastructures. La visibilité de ces projets contraint les autorités publiques à s'assurer de leur succès.

Par opposition, une attitude de "passivité législative" ignore une opportunité prometteuse, mais également peut porter un préjudice direct aux projets. Dans l'ignorance des contraintes réelles inhérentes aux projets, les régulateurs ont peu de chance de viser juste du premier coup en mettant au point les textes qui seront adoptés.

Concrètement, cette "agressivité législative" suppose de ne pas hésiter de se rendre dans les ministères concernés avec une idée, un concept, voire un texte à promouvoir. La présentation du problème concret qu'il tend à résoudre, son rattachement à des textes équivalents en vigueur dans les pays européens, et la crédibilité de la personne qui propose, seront des clés de son adoption.

Les considérations politico-sécuritaires liées au choix de l'investisseur. Comment les aborder?

La Pologne, décidée à privatiser son industrie d'équipements de télécommunication, décide d'ouvrir un appel d'offre pour deux investisseurs occidentaux. Ceux-ci doivent s'engager à reprendre (avec des contraintes concernant l'emploi) les sites industriels polonais en échange d'une licence accordée afin d'être potentiellement éligible à la fourniture d'équipements de télécommunications (interconnecteurs, commutateurs...). Dans un premier temps des fournisseurs européens sont retenus : Alcatel et Siemens. Puis, à la suite d'un voyage aux États-Unis de M. Lech Valesa, l'appel d'offre est ré–ouvert et AT&T devient le troisième fournisseur officiel. Selon des rumeurs qui font l'unanimité parmi les protagonistes du

secteur, cette procédure n'est que le résultat d'un troc politico-économico-sécuritaire. L'entrée d'AT&T serait une certaine façon d'acheter aux Américains leur soutien dans la candidature polonaise à l'OTAN, ou pour le moins, de les disposer favorablement aux requêtes polonaises.

Mais les exemples ne s'arrêtent pas à ce cas très frappant. La description des conditions de privatisation du secteur gazier hongrois relève d'une logique semblable. Sont potentiellement éligibles les seules compagnies gazières aptes à assurer à la Hongrie une garantie quant à l'approvisionnement en gaz, c'est-à-dire les clients de Gazprom qui ont du poids vis-à-vis de ce géant. Cette condition limite le nombre de candidats (Gaz de France, Ruhrgas, éventuellement British Gas...). Mais surtout ce mode de sélection fait ressortir les obsessions politico-sécuritaires qui noyautent le processus de transformation des infrastructures dans les PEC.

La sécurité de l'approvisionnement en énergie étant un des paramètres de l'indépendance et de la souveraineté d'un pays, il est naturel que ces préoccupations resurgissent. Dans le secteur gazier ce sentiment est certainement exacerbé par l'attitude expansionniste de Gazprom qui tente de récupérer par tous les moyens les territoires perdus à la suite de la chute du Mur.

Concernant ces implications politico-sécuritaires, la proximité de la frontière avec l'ex-URSS est un net facteur d'amplification du phénomène. Et à ce propos, il nous semble que les investisseurs potentiels français qui disposent d'un levier important du fait de leur taille, ont une carte à jouer en fournissant une alternative à l'encombrant voisin russe.

Leurs projets et leurs candidatures pourraient nettement souligner le poids qu'ils ont dans le paysage des infrastructures européennes, et à partir de cette constatation, faire valoir la sécurité qu'il apporte avec eux. Cette attitude peut orienter complètement l'état d'esprit avec lequel ces investisseurs (Gaz de France, EDF...) sont susceptibles de répondre à un appel d'offres. Et elle aura naturellement une portée supérieure dans les secteurs considérés par les gouvernements des PEC comme stratégiques et où plane, selon ces mêmes autorités, une forte menace. Les télécommunications qui, actuellement, subissent une forte pression à la libéralisation, et les routes, où la menace extérieure est faible, seront a priori des questions moins sensibles.

Cependant deux remarques corollaires s'imposent :

1- Cette attitude n'est défendable et n'est crédible que si l'investisseur aborde les PEC comme une zone "intérieure", au même titre que peut l'être le marché national ou éventuellement, le marché de l'Union européenne. Si l'état d'esprit qui préside à l'offre est similaire à celui qui prévaut dans des zones plus lointaines (Asie, Amérique latine...), le supplément de sécurité offert par un investisseur européen paraîtra moins évident.

Aussi, nous suggérons, en général, et même au-delà de ces considérations, aux investisseurs d'aborder leurs opérations en Europe centrale avec une optique similaire à celle qu'ils adoptent sur leur marché

de référence, tant en terme de rapport avec les autorités publiques que vis-à-vis des employés des différentes unités ou du personnel dirigeant ou bien encore des consommateurs des services qu'ils offrent.

2- Ces investisseurs français sont des cibles faciles pour leurs concurrents qui auront beau jeu de suggérer aux autorités publiques qu'accorder une position aussi stratégique à un établissement public ou parapublic d'un autre État ne ressemble guère à une réelle privatisation.

Nous avons rencontré plusieurs fois cet argument au cours de nos enquêtes sur le terrain (secteur du gaz en Hongrie, des télécommunications en Pologne...). Dans ce cas, il nous semble que les investisseurs français ne devraient pas perdre leur énergie à se défendre contre leur propre statut, mais au contraire se prévaloir de leur bonne gestion en symbiose avec les autorités publiques de ce pays de référence sur leur marché national pour conforter leur offre.

Les tentacules des anciens monopoles d'état. Comment leur échapper?

Nous avons eu l'occasion au cours de ce rapport de décrire l'attitude de TPSA vis à vis des nouveaux entrants sur les marchés des télécommunications polonaises. Les investisseurs, pourtant souhaités par le gouvernements afin de développer et de moderniser le réseau, se heurtent à une résistance farouche de TPSA qui use et abuse de son statut de monopole dans divers sous-secteurs (interurbain et connexions internationales) et de l'application du droit privé à l'égard des contrats d'interconnexion que les nouveaux entrants doivent conclure afin de relier leur exploitation au reste du réseau. Le concours de ces deux facteurs inhibe le rôle de la tutelle publique, qui du reste avait été mal défini dès le départ. Et les investisseurs se retrouvent souvent dans des situations impraticables. Ainsi sur la cinquantaine des licences accordées par le Ministère des télécommunications dans le domaine de la téléphonie vocale fixe, seules quatre sont réellement exploitées.

Le rapport de MATAV, exploitant national hongrois, vis-à-vis des concessions locales privatisées depuis deux ans ne diffère que peu de la situation décrite ci-dessus. Le prix exorbitant des interconnections au réseau national permet à peine à ces concessions de survivre.

Ces problèmes sont souvent liées à la faiblesse ou à l'inexistence d'un organe régulateur ayant des pouvoirs suffisants pour tempérer l'appétit et l'ardeur des mastodontes monopoleurs. De plus, ces anciennes compagnies d'État conservent des relations cordiales avec les fonctionnaires des ministères de tutelle, qui peuvent leur servir de relais afin d'asseoir plus encore leur position dominante.

Une telle menace pèse sur tout investisseur non pourvu — comme c'est fréquemment le cas — des mêmes appuis au sein des sphères politiques. Les

investisseurs occidentaux y sont particulièrement exposés. Le rapprochement des divers investisseurs occidentaux peut, dans certains cas, apporter une réponse. Certes, s'il s'assimile à une démarche d'entente, il pourra donner lieu à litige. Il peut aussi sembler contre nature à des concurrents opérant sur le même marché, ou ayant des ambitions conflictuelles, d'opérer un tel rapprochement.

Mais il ressort de nos enquêtes que ce rapprochement et cette "syndicalisation" des investisseurs étrangers peut être un moyen efficace pour lutter contre une puissance aussi coriace que peut l'être une ancienne société d'État devenue opérateur national.

Cette remarque s'applique plus particulièrement aux secteurs où des projets isolés peuvent être conduits dans un cadre de dépendance vis à vis de l'entité nationale : projet d'exploitation d'une concession locale de téléphonie, ou de distribution gazière, unité de production d'électricité... Le secteur des routes est moins exposé, puisque l'opérateur national est en fait généralement une direction de l'administration et qu'il ne dispose pas en tant que tel de moyens propres qui lui permettraient de pouvoir lutter contre les nouveaux entrants.

Pour compléter l'exemple des télécommunications polonaises, l'exploitation des quatre licences actives est essentiellement dûe à leur rapprochement au sein de RP Telecom, un groupe lié à l'américain Sprint et qui a réussi à obtenir les appuis nécessaires à sa survie face à TPSA. Non seulement ce regroupement de licences a permis d'atteindre une taille critique, mais il s'est également assuré, en faisant rentrer dans son capital des autorités et des personnalités politiques locales et régionales, une attention particulière qui ne lui a pas été préjudiciable.

La corruption

Il est particulièrement délicat de citer des exemples concernant cette pratique. Et par souci de confidentialité vis-à-vis des personnes qui ont bien voulu nous délivrer de l'information sur ce sujet sensible, nous ne reprendrons aucun des exemples qui nourrissent cette réflexion. Cependant, sur le fond, nous aborderons sans ambages ce problème lancinant.

Des expériences qui nous ont été racontées, parfois ouvertement, nous pouvons conclure — mais qui en aurait douté ? — que la corruption fait partie de la vie des affaires dans ces secteurs et dans ces pays.

Les privatisations et la large surface de contact qu'elles créent entre deux sphères — publique et privée — usant de deux logiques distinctes — intérêt général et profit — rendent le traitement de l'ensemble du processus hautement délicat. Dans le cadre plus spécifique des infrastructures, cette rugosité de contact est décuplée par les caractéristiques sociales et économiques qui président aux dynamiques d'un projet : visibilité, impact

directe sur le pouvoir d'achat de la population, remise en cause du rôle de l'État...

L'information dont nous disposons ne nous permet pas de rentrer dans les subtiles différences qui pourraient distinguer les projets d'attribution d'une licence de la gestion, au jour le jour, des relations avec l'organe régulateur. Mais des cas concrets dont nous avons eu connaissance, nous tirons les trois principes suivants :

1- Si la corruption est indéniablement existante dans les PEC, elle ne semble pas généralisée. Par cela nous entendons que croire pouvoir remporter une "affaire" en se fiant *uniquement* aux largesses accordées à tel ou tel intermédiaire n'est qu'un fourvoiement. D'autres aspects prédominent, tels que la notoriété de la société offrante, le sérieux de son offre, la réalité de son désir d'investir.

Sans doute, la forte visibilité des projets d'infrastructures par des contre-pouvoirs tels que les médias, et l'impact social de décision concernant ce domaine, incitent à plus d'objectivité de la part des décideurs. Nombreux sont ceux qui savent qu'ils y jouent leur poste. La parution dans la presse de quelques grands scandales marque l'opinion publique. Et l'intégrité est devenue une vertu que tous les partis reconnaissent.

De plus, dans le domaine des infrastructures, les décisions se prennent toujours au plus haut niveau. La taille des projets et l'impact direct qu'ils ont sur la population motivent ce mode de prise de décisions. Dès lors l'opposition parlementaire d'un gouvernement peut le déstabiliser par la seule accusation de corruption. Il sera difficile dans ce cas à des ministres de faire "porter le chapeau" par l'administration.

2- La corruption reste l'arme de dernière heure. Lorsqu'un projet est enlisé, que tous les canaux connus afin de débloquer la situation ont échoué, alors la corruption est particulièrement tentante. Dans ce cas, elle est invoquée comme une pratique de dernier recours. Sur les grands dossiers en effet, un corrupteur est davantage perçu comme une personne n'ayant plus les moyens de tenir la concurrence imposée par les autres offres.

3- Une pratique nettement plus répandue que la corruption, et non répréhensible juridiquement dans la plupart des PEC, est ce qu'il est convenu en France d'appeler le "pantouflage". En Pologne par exemple, il est de notoriété publique que la plupart des fonctionnaires ne peuvent pas subvenir aux besoins de leur famille par leur seule traite mensuelle. Aussi proposent-ils leurs services à des sociétés de consultants. Cette double position, voire triple position, est courante. De même que le départ d'un fonctionnaire pour le secteur privé dans le même secteur d'activités ne choque encore personne.

La promesse d'un poste même purement honorifique, dont le salaire est établi à un niveau occidental, est une pratique courante. La paupérisation intellectuelle de certains ministères s'explique en partie par ce flux de matière grise du secteur public vers le secteur privé. Prenons le cas de Energoproket, le bureau d'études du secteur public de l'énergie en Bulgarie.

L'émergence de sociétés privées de distribution de gaz est fortement corrélée à la chute vertigineuse du nombre des experts de ce bureau d'étude. De quatre-vingt personnes avant la chute du mur, son effectif est désormais réduit à cinq. Et l'État bulgare est obligé de faire appel à des compétences extérieures pour gérer la distribution de son gaz sur le réseau national.

On ne peut bien entendu que condamner ces pratiques, dont certaines sont répréhensibles par la loi et toutes sont moralement douteuses.

Le discours libéral

Nous avons déjà mentionné l'intérêt pour les investisseurs français d'orienter leurs offres et leur stratégie d'investissement dans les PEC en jouant sur la corde politico-sécuritaire.

Il est bien entendu que la sécurité est surtout portée par la taille, les soutiens extérieurs et la respectabilité des investisseurs. Or en France ceux qui disposent de telles caractéristiques se trouvent souvent entretenir des liens particuliers avec l'État ou les autorités publiques. Le cas d'EDF ou de France Telecom sont parlants. D'autres cas sont moins explicites, mais relèvent de la même interconnexion d'intérêts. Et nous parlerons généralement du caractère public ou parapublic des investisseurs susceptibles d'offrir aux PEC des perspectives réelles de rapprochement avec l'Ouest (interconnexion des réseaux, contrepoids politique...)

Nous y faisions allusion dans les paragraphes précédents, ce lien prête le flanc à une critique systématiquement reprise par les concurrents de ces sociétés publiques ou parapubliques. Comment peut-on parler de "privatisation" si l'État (des PEC) offre sa concession nationale à une société elle-même publique dans un autre État de l'Europe.

Cette critique de la part des concurrents privés se double souvent d'un piège ouvert pour les sociétés françaises. Les infrastructures ont partie liée avec la notion de service public. Cette notion est présente en France, jusque dans l'inconscient de la population. Elle revêt également une importance particulière dans les PEC qui, sous les régimes communistes, promouvaient des concepts connexes sous d'autres appellations, et de façon nettement plus systématique...

Dans de nombreux appels d'offres, le cahier des charges, quoiqu'il refuse cette terminologie, impose des conditions très proches de ce que recouvre la notion française du "service public". Cette exigence vis-à-vis des fournisseurs de services publics peut soit paraître naturelle vu le lien historique qu'il existe en Europe continentale entre ces secteurs économiques et l'Etat garant de l'intérêt général, soit sembler être une réminiscence de l'ancien régime communiste où l'allocation de ces biens dits "sociaux" s'émancipait de toute considération économique.

Notre analyse en la matière privilégie la première interprétation : l'Europe continentale est, plus que le monde anglo-saxon, historiquement attachée à un contrôle étroit des fournisseurs de services publics — donc des exploitants d'infrastructures techniques — par des autorités publiques. Cependant, faire prévaloir cette formulation qui replace l'État comme un agent actif dans un secteur économique paraît désuet, suranné, dépassé : un fonctionnaire ou un homme politique des PEC écoutant ce discours lui reprochera sa formulation. Le "service public", l'idée que l'État puisse et doive avoir un rôle actif dans un secteur économique constitue un tabou, même si les attentes profondes y sont conformes.

Comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises, les populations des PEC ont une approche très ambiguë vis-à-vis de l'État. Il est à la fois l'entité opaque et déconsidérée à laquelle on reproche les maux passés et présents, et celle à laquelle la population a recours pour tenter de conserver les privilèges sociaux liés à l'ancien régime.

Dans le cas des projets d'infrastructure, le discours à la mode est essentiellement celui du désengagement de l'État. Ce discours s'est concrétisé parfois dans un cadre législatif (cas des télécommunications en Pologne et en Hongrie). Parfois le désengagement de l'État reste une mascarade qu'aucune action ne relaie (secteur de l'énergie en Pologne). Mais le ton "libéral" reste la ligne directrice des discours, et des négociations.

Aussi les entreprises françaises parfois peu averties de l'extrême sensibilité en la matière peuvent- elles sans s'en rendre compte discréditer leurs approches. Une reprise inconsidérée de la terminologie associée au concept de service public se heurtera à une réprobation de forme, même si celui-ci est conforme aux attentes inscrites dans le cahier des charges, et même si ce concept englobe mieux l'état d'esprit général.

La discussion avec les employés

Le retour au pouvoir, dans tous les PEC à l'exclusion de la République tchèque, de partis proches des syndicats donne le prémice d'une attitude générale : sans que les syndicats aient formellement le moyen d'écarter une offre, la nouvelle conformation politique ne les prive pas d'influence. Même si les procédures officielles ne font pas toujours mention de leurs avis, il est certain qu'ils sont consultés de façon au moins informelle.

Leur opinion sur la crédibilité d'une offre doit être prise en considération. Nous distinguerons trois niveaux où une société française candidate à la reprise d'une entreprise des PEC pourrait orienter son effort.

1- Le premier niveau est sans doute le plus délicat. Le personnel exécutant est particulièrement sensible à la sécurité de l'emploi. L'avènement du capitalisme rime pour toute une génération avec la découverte du phénomène du chômage qui était auparavant inexistant. Souvent, les syndicats font inclure dans les conditions de cession des clauses

de maintien du personnel. L'industrie de l'équipement de télécommunication en Pologne est un exemple. Les reprises des sites industriels par les trois fournisseurs officiels de la Pologne comprennent une clause stipulant le maintien à la hauteur de 80% des effectifs sur une période de 18 mois. Toujours dans les télécommunications, mais cette fois dans l'opération d'un réseau local hongrois, le maintien de l'emploi se situe également à la hauteur de 80% mais cette fois pour une période de 5 ans — ce qui définissait une situation contestable au point de vue de la légalité.

Comment alors aborder ces contraintes supplémentaires ? Des échanges entre les représentants du personnel de l'investisseur potentiel et ceux de la cible potentielle peuvent parfois se révéler utiles — mais l'envoi de syndicalistes souvent opposés par nature à la direction afin qu'ils défendent un projet soutenu par cette même direction est peu conforme aux habitudes des organisations françaises.

Par défaut, il peut être envisagé de prendre des contacts directs avec les représentations syndicales de la société cible pour y expliquer sa politique du personnel. A cet égard, la politique sociale des grandes entreprises françaises jouit souvent d'une bonne image de marque, dont elles peuvent faire usage.

2- Le second niveau concerne le personnel intermédiaire. Nous n'avons pas été informés d'une quelconque action entreprise en direction de ce personnel, alors qu'il nous a souvent été présenté comme l'ossature technique des entreprises, le lieu où réside le savoir-faire. Quoique la problématique soit différente, il semble très positif de réaliser un programme d'échange, à l'image du programme entrepris par EDF dans le domaine de la sécurité nucléaire.

Ce personnel intermédiaire n'a que peu — voire pas — eu accès à des informations concrètes sur les méthodes occidentales de gestion et de travail. Les images véhiculées par les médias ou le bouche-à-oreille sont trop souvent déformatrices et fausses. C'est sans doute au niveau du personnel intermédiaire que peut s'opérer dans les meilleures conditions ce type d'échange de savoir-faire.

3- Le troisième et dernier niveau concerne le personnel d'encadrement et de direction. L'influence de ces personnes reste considérable, l'interconnexion passée des cadres politiques et économiques laisse en place un réseau de relations personnelles qui n'a pas disparu avec la chute du Mur. Bien sûr, les considérations de sécurité de l'emploi jouent dans cette catégorie comme dans les autres, mais parfois la sensibilité très forte des anciens dirigeants communistes aux actions de prestige peut suggérer des approches ciblées. L'invitation dans des sites prestigieux, l'octroi de postes honorifiques pourront être perçus favorablement... Comme il s'agit principalement de caractères et de personnalités individuelles, il convient bien sûr de se garder en la matière de tout systématisme.

Cette présentation d'actions à organiser visant le personnel de l'entreprise convoitée n'est naturellement pas exhaustive. Cependant elle voudrait insister sur le fait que la seule séduction, ou la seule conviction

apportées aux autorités compétentes lors de l'attribution de la licence ou de la concession, ou encore lors de la sélection des offres ne suffit pas. Une attention particulière doit être portée aux personnes qui gravitent formellement et informellement autour de cette procédure.

Anticiper le positionnement

Les attributions de concessions ou de licences utilisent désormais de manière assez uniforme le procédé des appels d'offres. Mais une réponse aussi avantageuse, aussi claire, aussi fournie soit-elle ne suffit pas toujours au succès. Certes elle est nécessaire. Aucun gouvernement des PEC ne se permettrait plus d'attribuer de tels marchés *intuitu personae*, d'abord parce que les fonds des IFI souvent utilisés se plient à des conditions très strictes d'attribution, ensuite et surtout parce que une vigilance médiatique veille désormais à dénoncer toutes les corruptions ou situations potentielles de corruption.

Si la réponse à des appels d'offre ne suffit pas, la question est ouverte. Quel est le moment où un investisseur potentiellement intéressé doit s'engager sur le terrain ? Et peut-être également quel est le moment où cet investisseur prend sa décision ? La disjonction des deux phases est essentielle.

Nos enquêtes nous ont permis de déterminer un point pivot qui pourrait servir de catalyseur pour un investisseur. En cohérence avec l'analyse économique des infrastructures techniques, il apparaît que, dans les PEC comme ailleurs, les projets d'infrastructures doivent répondre à un besoin économique existant. Supputer la création d'un besoin de services par la réalisation d'un projet d'infrastructure nous semble trop hasardeux. D'autant plus que les acteurs économiques expriment fermement des besoins en services de ce type (télécommunications, voies d'acheminement des biens de consommations).

Aussi le point clé pour un investisseur potentiel est de détecter non seulement la réalité économique d'un besoin exprimé, mais également sa prise en compte dans les projets politiques. Dans le domaine des infrastructures techniques, l'impulsion politique est essentielle. Dans aucun de nos cas d'étude, les projets ne se sont affranchis d'une telle impulsion.

Ainsi, la mise en action du cercle politique de concert avec la préexistence d'un réel besoin économique décrit, pour nous, l'instant le plus favorable pour l'engagement d'un investisseur dans un projet.

Mais afin de pister de tels déroulements, une présence sur place, une représentation préalable est indispensable. Son rôle peut se limiter dans la plupart des cas à cette fonction de veille : Les projets sur lesquels la société-mère verrait d'un oeil favorable son engagement deviennent-ils une préoccupation majeure des sphères politiques (ministres, parlementaires...) ?

Dans un second temps, l'investisseur peut décider de s'engager plus en avant. Dans nos esprits, cet engagement n'est pas définitif. Mais l'investisseur pourrait se mettre dans une situation "proactive". Lancer des études préalables et ne pas hésiter à entretenir des contacts en amont avec les autorités publiques. Cette phase de pré-décision représente un enjeu capital dont dépend souvent pour une bonne part l'attribution finale (pour autant bien sûr que la réponse à l'appel d'offres soit conforme aux contacts pris avant la procédure officielle d'attribution).

A ce titre créer des représentations conjointes, Autriche-Hongrie par exemple en arguant des conjonctions de regroupement socio-historique, peut être une mauvaise tactique. Ces structures de veille et de préparation doivent coller à l'organisation administrative des pouvoirs en terme d'attribution de licences ou de concessions.

Un exemple concret de cette proactivité est la possibilité pour le représentant local à Varsovie, Budapest, Prague... d'organiser la venue officielle de son Directeur général, ou bien même celle du ministre français responsable de son secteur d'activité. Comme nous l'avions mentionné précédemment, ces signes extérieurs de reconnaissance sont appréciés et soutiennent fortement une candidature même encore informelle.

Cependant, et presque malgré ces efforts, l'investisseur aurait tort de s'arrimer à une politique jusqu'au-boutiste. Nous n'en avons pas fait mention particulière car ce chapitre relève plus du fond que de la forme des projets. Mais l'immaturité du régulateur, ou encore la naïveté vis-à-vis des règles de fonctionnement de l'économie privée appliquée aux services publics poussent parfois ces autorités à l'excès. Parmi ces excès, resurgit notablement la question du partage des risques. Et de nombreux investisseurs se retrouvent dans des situations où ils disposent de la confiance des responsables publics, sans pour autant pouvoir accepter les contraintes en terme de prise de risques (prix contrôlés, aucune barrière à la concurrence, investissement requis disproportionné par rapport aux résultats potentiels...). Aussi ce représentant local peut parfois se trouver dans une impasse totale. Des possibilités de retraits sans fracas doivent alors être ménagées.

Le choix des hommes.

Chicago serait la seconde ville polonaise du monde. Ce fait lié aux migrations historiques des populations n'est pas étranger à l'influence particulière des États-Unis d'Amérique en Pologne. Plus que Budapest, Prague ou Bratislava, Varsovie est sensible aux influences d'outre-Atlantique. Nous avons déjà décrit la manière dont l'attribution des licences d'équipementier officiel de télécommunication de la Pologne a fait l'objet d'une décision à double détente. Mais plus profondément encore, le choix politico-économique de la Pologne au début des années 90, avec la tentative d'une libéralisation rapide sous forme de "thérapie de choc", n'est pas non

plus sans lien avec les vues des économistes américains (Jeffrey Sachs était d'ailleurs conseiller du gouvernement Balcerowicz). Certes la Pologne n'est pas allée jusqu'au bout. La lenteur actuelle de la réforme du secteur énergétique (problèmes d'adoption de la loi sur l'énergie par exemple) prouve que cette solution n'était pas forcément la solution miracle. D'autres inquiétudes, plus sociales, resurgissent. Mais plus que ses voisins, la Pologne s'est ouvertement engagée dans la direction de l'ouverture au marché.

Dans nos enquêtes, nous n'avons jamais rencontré des personnes plus alertes que des émigrés de seconde ou troisième génération pourvus d'une éducation occidentale et qui par le truchement d'un investisseur, leur employeur, retournent sur leur terre d'origine pour essayer de faire avancer des projets.

Au-delà même de cet enthousiasme et de cette ressource intérieure, ces personnes sont plus à même de percevoir les évolutions non explicites, de décrypter l'information informelle qui circule toujours en masse. L'Europe a une certaine homogénéité dans son rapport avec l'histoire, avec la culture, l'État... Mais les disparités nationales restent très fortes. La diversité des langues le prouve. Une connaissance de la langue, de la culture, de l'esprit national facilite la compréhension d'un pays de son évolution.

Cependant, il nous est également apparu essentiel d'utiliser des compétences formées en Occident. Tant pour les aspects technologiques que les aspects financiers ou de gestion, le retard accumulé lors de la tentative communiste est vertigineux. La pensée commune selon laquelle les PEC, du fait de leur héritage d'avant-guerre, auraient été quelque peu épargnés par cette plaie, ne nous semble pas convaincante. D'une part, nos rencontres ne nous ont jamais persuadé de cette approche, d'autre part, de 1945-46 à 1990-91, ce sont tout de même 45 ans qui se sont écoulés. Dans nos entretiens, les personnes qui nous ont paru aptes à assumer des responsabilités étaient des personnes qui avaient joui d'un fort contact avec l'Occident, par leur éducation ou leur situation professionnelle...

De façon générale, il semble à peu près toujours efficace de rechercher les futurs collaborateurs parmi des personnes ayant ce lien affectif et historique à l'Est (émigrés de deuxième, troisième génération), et cette éducation à l'Ouest.

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

25/10/94	Michel GUILBAUD	Adjoint au DIGEC	Ministère de l'Industrie, DIGEC
	Catherine LOUIS	Chargée des relations internationales	Ministère de l'Industrie, Service de l'Electricité
09/11/94	Pierre CURTENELLE	Chef du service du développement international	France Telecom, Direction de l'International
	Jean-Marc VIGNOLLES	Responsable du groupement PECO	France Telecom, Direction de l'International
15/11/94	Alain PAGÈS	Directeur Europe Centrale	EDF, Direction des affaires internationales (DAI)
17/11/94	Sandor FARAGÓ	Directeur de privatisation	Office de Privatisation hongrois (AVRt)
22/11/94	Jean-Bernard CHÉRIÉ	Chef du service Affaires Nucléaires	Ministère de l'Industrie, DGEMP
	Séminaire EDF sur les perspectives de l'électricité en Europe de l'Est		*EDF-DAI*
29/11/94	Gautier CHATELUS	Chercheur, Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS)	
	Maurice SPORTICHE	Institut de Recherche et d'Études sur les Services de Télécommunications (IREST)	
12/12/95	*Congrès Energie-Environnement en Europe de l'Est et CEI*		UNESCO
	Laurent TOURRES	Chargé de Mission	EDF, DEPT
14/12/94	*Séminaire sur le développement en Europe de l'Est*		Institut Français de Recherches Internationales (IFRI)
14/12/94	*Commission des Travaux Personnels, 1ere session*		
21/12/94	Jean-Marc LINOIS	Chef du service des affaires internationales	Ministère de l'Industrie, DGPT
	Pierre BIVAS	Chef du bureau Télécommunications européennes	Ministère de l'Industrie, DGPT
	Benoît ROUXEVILLE	Chargé de Mission	Ministère de l'Industrie, DGPT
12/01/95	*Journée d'information sur les financements européens d'infrastructures*		Ministère de l'Équipement, DEAI
19/01/95	Jean-Pierre BARET	Directeur programmes sûreté nucléaire Eur. de l'Est	EDF, Direction Générale

Mission à Bruxelles, semaine du 23 janvier 1995 :

23/01/95	Peter BLACKIE	Conseiller chargé de la coordination avec la BERD	Commission des Communautés, DG II
	Christophe de la ROCHEFORDIÈRE		Commission des Communautés, DG II
	Maria Cordon AREIZAGA	Relations avec la BEI	Commission des Communautés, DG II
24/01/95	Jean DOBRINSKI	Administrateur, PHARE secteur Transports	Commission des Communautés, DG I
	Peter KERR	Administrateur principal, Interconnexion réseaux	Commission des Communautés, DG XVII
	Emmanuel CASTRINAKIS	Chef du secteur Telecom, programme PHARE	Commission des Communautés, DG I
25/01/95	Jean-Luc DELPEUCH	Chef du secteur Energie, programme PHARE	Commission des Communautés, DG I
	Marc FRANCO	Chef d'unité, directeur du programme PHARE	Commission des Communautés, DG I
	Ioannis GALANIS	Réseaux trans-européens d'énergie	Commission des Communautés, DG XVII
27/01/95	Jean-Pierre PAGÉ	Directeur du Centre d'Observation et de Prévision	Ministère du Commerce extérieur
14/02/95	Wojciech SZCZEPANSKI	Attaché commercial	Ambassade de Pologne à Paris

Mission à Genève, 15 février 1995 :

15/02/95	Klaus BRENDOW	Directeur PECO, Conseil Mondial de l'Energie	ONU, Commission économique pour l'Europe
	Alexandre CHACHINE	Economiste, division Energie	ONU, Commission économique pour l'Europe
	J. CAPEL-FERRER	Directeur, division Transports	ONU, Commission économique pour l'Europe
	Sevinc KICIMAN	Programme interconnexion électrique	ONU, Commission économique pour l'Europe
	Antero KESKIVALI	Conseiller Europe centrale et CEI	Union internationale des Télécommunications (UIT)
16/02/95	Denys ALAPETITE	Chef du service du Gaz	Ministère de l'Industrie, DIGEC
	Jean-Louis LAYROLLE	Adjoint au chef de service du Gaz	Ministère de l'Industrie, DIGEC
	Lionel HENRY	Aide au développement et suivi de la BERD	Ministère de l'Economie, Direction du Trésor
17/02/95	François VELTEN	Economiste, chef département Conseil international	EDF, Direction Economie-Prospective-Stratégie
	Jean-Pierre AYRAULT	Direction des affaires européennes et internationales	Caisse des Dépôts et Consignations
	Marc NOBLET	Executive Vice President	CGSAT (Groupe Générale des Eaux)
20/02/95	Marie-Paule DEVAQUET	Chef du bureau Affaires Internationales	Min. de l'Equipement, Dir. des Transports terrestres
	Elisabeth PILLET	Chargée pays de l'Est	Min. de l'Equipement, Dir. des Transports terrestres
21/02/95	Pierre COINDREAU	Directeur adjoint	BNP, Département financement de projets
22/02/95	François-Henri de VIRIEU	Président	IDATE

Mission en Pologne, semaine du 27 février 1995 :

27/02/95	René LE MEUR	Chargé de mission	France Telecom Polska
	Roger DEL RIO	Attaché Commercial	Ambassade de France
	Laurent VIROL	Conseiller du Ministre	Ministère des Postes et Télécommunications
	Philippe COMBES	Directeur Général	Thomson Polkolor
	Stephan DULINIEC	Responsable de zone, pays européens	Alcatel-CIT
28/02/95	Jan GLINSKI	Directeur	Ecole Franco-Polonaise de Poznan
	Andrzej JAJSZCZYK	Professeur, Communication et réseaux	Ecole Franco-Polonaise de Poznan
	Wojciech BORUCKI	Professeur associé, Economie et gestion	Ecole Franco-Polonaise de Poznan
	Wieslawa MASTALERZ	Directeur, département transfert de technologie	Ecole Franco-Polonaise de Poznan
	Gildas BOSSER	Ingénieur commercial, division Télécom	SAT Polska
01/03/95	Bertrand GIRAUD	Directeur Général	Société Générale, agence de Varsovie
	M. KANIEWSKI	Député, vice-président de la commission des systèmes industriels, président de la sous-commission Energie	
	Peter BAREK	Directeur du programme Trans European Motorway	ONU, Commission économique pour l'Europe
	Janusz LEWANDOWSKI	Président, ancien ministre des privatisations	Gdansk Institute for Market Economics
02/03/95	Jerzy PYCH	Chef des relations internationales	Direction Générale des Routes
	M. FORTIN	Directeur du bureau de Varsovie	BERD
	Franciszek KRAWCZYNSKI	Directeur du département Infrastructures	Office central du Plan

	Stanislaw PEREK	Vice-directeur du département Infrastructure	Office central du Plan
	Christian GLOWACKI	Directeur	France Telecom Polska
	M. CZAPSKI	Project Manager	Commission des Communautés Européennes
	Josef MICHNA	Expert, Direction de la planification stratégique	Telekomunikacja Polska S.A. (TPSA)
	Michael HAYES	Project Manager	France Telecom Sofrecom
	Florence CANGUILHEM	Département Ingénierie	France Telecom Sofrecom
	Christian DUVIGNEAU	Bureau principal des opérations en Pologne	Banque Mondiale
03/03/95	Malgorzata KLAWE	Directrice de la stratégie internationale	PSE S.A. (Réseau Electrique Polonais)
	Jan BURNEWICZ	Professeur, directeur Dépt Economie des transports	Université de Gdansk
24/03/95	Anita TIRASPOLSKI	Chargée de recherches	IFRI
02/04/95	Vlasta VESELSKA	Chargée de mission France, division internationale	CEZ (opérateur tchèque de transport d'électricité)
	Jan HALA	Directeur du département Planification stratégique	CEZ
	Hana ELIASOVA	Département crédit et finance	CEZ
	Fabrice MARTIN	Correspondant en République Tchèque	Le Monde
	Ralph COLOTTE	Service Commercial	Ambassade de France à Prague
18/04/95	Jérôme ADAM	Directeur Délégué des Affaires Internationales	Alcatel-CIT
28/04/95	Luc BODSON	Manager, European Development	Cochery Bourdin Chaussé (groupe SGE)
	Pierre BLANCHARD	Directeur	Campenon Bernard SGE

Mission en Hongrie, semaine du 8 mai 1995 :

08/05/95	György BÉKÉS	Vice-Directeur	Office Hongrois de l'Energie
	András TIMÁR	Directeur	Bureau des Autoroutes
	Béla NÉMETH	Vice Président chargé du contrôle des tarifs	Office Hongrois de l'Energie
09/05/95	István BAKÁCS	Directeur du Développement	MVM Rt. (Opérateur électrique national hongrois)
	Tamas MARKUS	Représentant à Budapest	Banque Mondiale
	Guillaume BONHOURE	Directeur du bureau de Budapest	Gaz de France
	Bertrand FACQ	Chargé de mission	Gaz de France
	Gérard CORNET-VERNET	General Manager	ELMKA (concessionnaire de l'autoroute M1-M15)
10/05/95	Zoltán KAMARÁS	Responsable du secteur électrique	AVRt. (agence hongroise de privatisation)
	Eszter SZAMADO	Correspondante en Hongrie	Agence France Presse
	Miklós POÓS	Directeur du service de la Coordination de l'Energie	Ministère de l'Industrie et du Commerce
	György HATVANI	Chairman of the Board	MVM Rt.
11/05/95	Paul SIMON	Ingénieur d'affaires	Indosuez Hongrie
	József SÁNDOR	Chef du département Privatisation	MVM Rt.
	Thierry LE COCQ	Attaché Commercial	