

Analyse des enjeux institutionnels dans la préparation d'un projet de transport urbain en Russie

Olivier Oudin

▶ **To cite this version:**

Olivier Oudin. Analyse des enjeux institutionnels dans la préparation d'un projet de transport urbain en Russie. Gestion et management. 2011. dumas-00878141

HAL Id: dumas-00878141

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00878141

Submitted on 29 Oct 2013

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.

UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2
UNIVERSITÉ DE LYON

ENTPE

Master TURP - Transports Urbains et Régionaux de Personnes

Analyse des enjeux institutionnels dans la préparation d'un projet de transport urbain en Russie

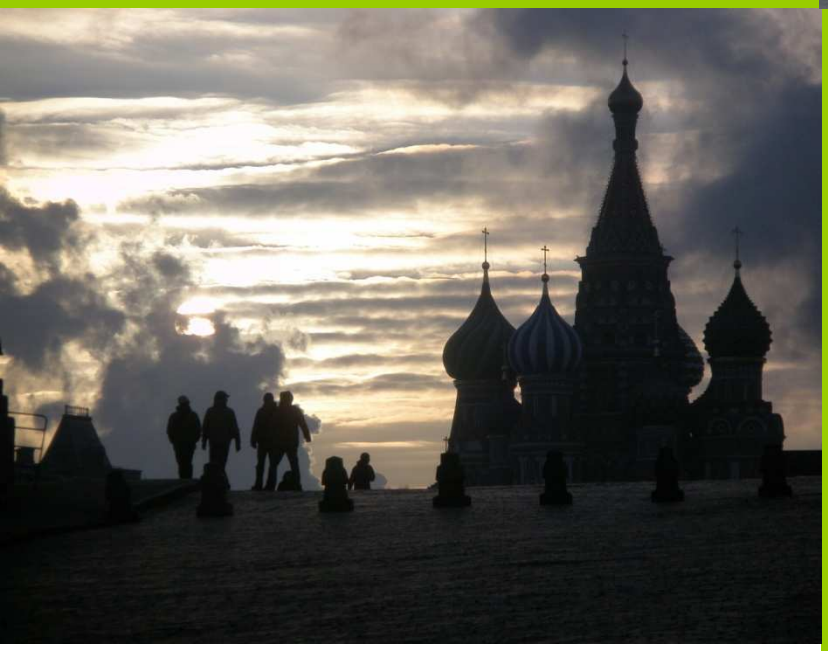
Entreprise d'accueil

EGIS Rail
11, avenue du centre
Saint-Quentin-en-Yvelines
78286 Guyancourt Cedex

Période de stage

18 avril 2011 – 18 septembre 2011





Membres du jury de soutenance

- Christian DESMARIS – LET
- Aurélie MERCIER – LET
- Bruno LAPEYRIE – EGIS RAIL

6 septembre 2011

egis rail

Olivier OUDIN

Analyse des enjeux institutionnels dans la préparation d'un projet de transport urbain en Russie

« L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce travail : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs. »

Photos de couverture
En haut à droite : Une rame de tramway à Saint-Pétersbourg (© Transphoto.ru)
En bas à gauche : La cathédrale Basile-le-Bienheureux à Moscou. (© Magnus K.)

EGIS RAIL - août 2011

FICHE BIBLIOGRAPHIQUE

[Intitulé du diplôme]
Master Professionnel Transports Urbains et Régionaux de Personnes (TURP)

[Tutelles]
- Université Lumière Lyon 2
- Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (ENTPE)

[Titre]
Analyse des enjeux institutionnels dans la préparation d'un projet de transport urbain en Russie

[Sous-titre]

[Auteur]
Olivier OUDIN

[Membres du Jury (nom et affiliation)]
Christian DESMARIS, Normalien, Agrégé de sciences sociales, PRAG à l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon.
Aurélie MERCIER, Docteur en sciences économiques, Chargée de recherche et responsable de la licence professionnelle Logistique Glob@le (IUT Lumière).
Bruno LAPEYRIE, Directeur des projets ferroviaires, Egis Rail.

[Nom et adresse du lieu du stage]
Egis Rail,
11 avenue du Centre, CS 30530,
78286 Guyancourt Cedex

[Résumé]
Après deux décennies de déclin à l'exception du métro, le secteur des transports publics urbains en Russie semble repartir progressivement sur de bons rails. La conjoncture économique et politique actuelle favorise l'émergence de projets de construction et de modernisation des réseaux de transport urbains. Intéressée par ce marché à fort potentiel mais largement inconnu, la société Egis Rail souhaite développer des connaissances sur les mécanismes institutionnels en vigueur afin de pouvoir sereinement et efficacement déployer, le cas échéant, ses activités.
Le présent rapport propose ainsi une analyse des enjeux institutionnels dans la préparation d'un projet de transport urbain en Russie. Après avoir situé des éléments de contexte dans un premier temps, il sera question des difficultés du montage de projet en Russie puis d'une analyse du secteur des transports urbains.

[Mots clés]
Russie – Moscou - Analyse institutionnelle – Projet de transport –Environnement des affaires – PPP - Transport urbain - Métro -Tramway –

Diffusion :
- papier : [oui/~~non~~]*
- électronique : [oui/~~non~~]*

(* : Rayer la mention inutile)

Confidentiel jusqu'en :
Septembre 2014

[Date de publication]	[Nombre de pages]	[Bibliographie (nombre)]
1er Septembre 2011	70	41

PUBLICATION DATA FORM

[Entitled of Diploma]
Master Degree Diploma in Urban and Regional Passenger Transport Studies

[Supervision by authorities]
- Université Lumière Lyon 2
- Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (ENTPE)

[Title]
Analysis of institutional stakes for the preparation of an urban transport project in Russia.

[Subtitle]

[Author]
Olivier OUDIN

[Members of the Jury (name and affiliation)]
Christian DESMARIS, ENS Graduate, *Professeur Agrégé* in social science, Lyon Institute of Political Studies.
Aurélie MERCIER, Doctor of economic sciences, Assistant Professor and Head of « Licence Professionnelle Logistique Glob@le » (IUT Lumière).
Bruno LAPEYRIE, Executive Vice President Head of Rail Projects, Egis Rail.

[Place of training]
Egis Rail,
11 avenue du Centre, CS 30530,
78286 Guyancourt Cedex

[Summary]
After two decades of heavy decline, except for metro, the urban public transport sector seems to be back on the right tracks. The current economical and political conjuncture favours the emergence of urban transport construction and modernization projects. Showing interest for this high potential but unknown market, the company Egis Rail would like to develop knowledge on current institutional mechanisms so as to deploy efficiently and with equanimity its activities.
This report aims at giving an analysis on institutional stakes for the preparation of an urban transport project in Russia. It gives at first an overview of the global context, presents secondly the difficulties for setting up a project and lastly proposes an analysis on the organization of the urban transport sector in Russia.

[Key Words]
Russia – Moscow - Institutional analysis – Transport project –Business environment – PPP – urban transport – Metro – Light Rail Transit –

Distribution statement :
- Paper : [yes / ~~no~~]*
- Electronic : [yes / ~~no~~]*
(* Scratch the useless mention)

Declassification date :
September 2014

[Publication date]	[Nb of pages]	[Bibliography]
September 1st, 2011	70	41

REMERCIEMENTS

Mes remerciements s'adressent à toutes les personnes qui ont contribué, de près ou de loin, à rendre ce stage chez Egis Rail une expérience intéressante et enrichissante autant sur le plan professionnel que sur le plan humain.

A ce titre, je tiens particulièrement à adresser mes remerciements à Bruno Lapeyrie, mon tuteur de stage et responsable de la mission de prospection en Russie, pour m'avoir accordé sa confiance en m'accueillant en stage au sein de la direction de la stratégie et du développement. Sa disponibilité, sa confiance et sa décision de m'emmener en mission en Russie ont grandement contribué à la bonne réalisation des missions de stage qui m'étaient confiées.

Je tiens également à exprimer ma reconnaissance envers Fabrice Christen, responsable de développement international chez Egis Rail, pour le temps gracieusement consacré à nos discussions. Son expertise sur les questions institutionnelles et les problématiques à l'internationale m'ont grandement aidé à avancer dans mes tâches.

Je remercie ensuite toute l'équipe pédagogique du Master TURP pour son enseignement de grande qualité, ainsi que Christian Desmaris, Président du jury, pour son implication et ses commentaires dans mon travail.

Mes derniers remerciements s'adressent enfin à tous mes collègues du site de Saint-Quentin-en-Yvelines que j'ai côtoyés quotidiennement. Leur accueil a grandement facilité mon intégration et la bonne tenue de mon stage.

SOMMAIRE

PREAMBULE 8
INTRODUCTION 10
1. LA RUSSIE : UN PAYS EN TRANSITION 13
1.1 La Russie en un clin d'œil 13
1.2 L'organisation territoriale : une fédération fortement centralisée 14
1.3 L'organisation du pouvoir 17
1.4 Le contexte économique 17
1.5 Le secteur des transports urbains 19
2. LES DIFFICULTES DU MONTAGE DE PROJET EN RUSSIE 25
2.1 Climat des affaires et éléments théoriques sur la gouvernance d'entreprise 25
2.2 Le démarchage de projet 29
2.3 La question essentielle mais épineuse du financement 32
2.4 Les blocages juridiques 35
2.5 La réglementation technique 37
3. ANALYSE INSTITUTIONNELLE DES TRANSPORTS URBAINS EN RUSSIE 39
3.1 L'organisation des transports urbains 39
3.2 L'exploitation des transports urbains 42
3.3 Le cas particulier de la ville de Moscou 44
3.4 Les difficultés institutionnelles 50
CONCLUSION 55

PREAMBULE

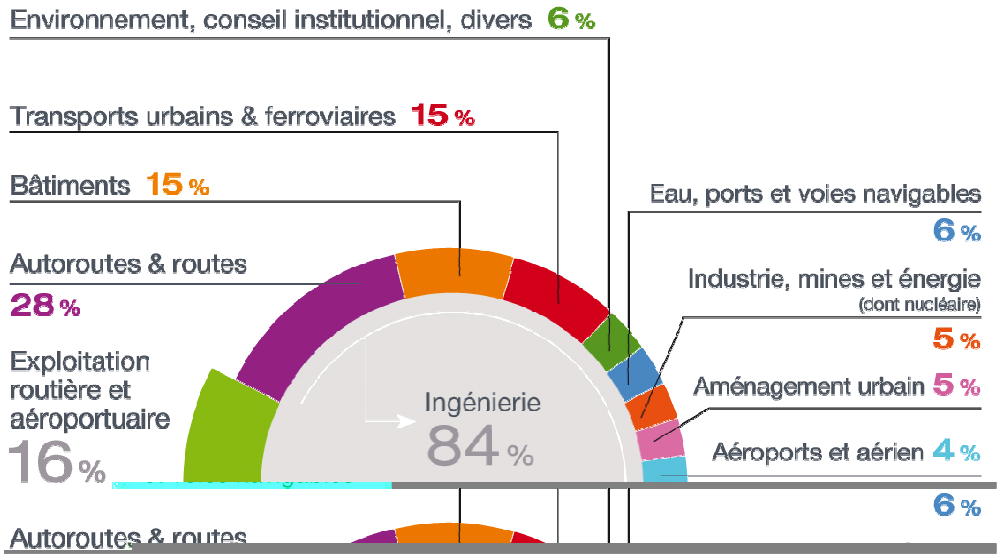
Dans le cadre de la formation universitaire du Master TURP, j'ai effectué un stage de 5 mois au sein du bureau d'études Egis Rail.

Le Groupe EGIS

Egis, filiale à 75% de la Caisse des Dépôts et Consignations et à 25% de Iosis Partenaires (actionnariat des cadres partenaires et des salariés), est un groupe de conseil et d'ingénierie de la construction qui intervient également dans les métiers du montage de projets et de l'exploitation routière et aéroportuaire. Le nouveau groupe est issu de la fusion, le 1er janvier 2011, d'Egis, leader de l'ingénierie des infrastructures et de Iosis, leader français de l'ingénierie du bâtiment et du génie civil nucléaire.

Avec 11.000 collaborateurs, dont 7.000 dans l'ingénierie, et 800 M€ de chiffre d'affaires en 2010, le nouveau groupe est présent dans plus de 100 pays et dispose d'une cinquantaine d'implantations en France. Le groupe Egis figure parmi les dix premiers groupes européens d'ingénierie de la construction et des vingt premiers mondiaux.

La répartition de l'activité du groupe est la suivante :



La société Egis Rail

Née de la fusion de SEMALY et de la direction ferroviaire de Scetauroute, la société Egis Rail rassemble, au sein du groupe Egis, toutes les compétences en matière de transport urbain et ferroviaire. Trouvant son origine dans le renouveau des transports publics dans les années 60, Egis Rail a participé à la conception et la réalisation de nombreux projets. Elle joue un rôle de conseil auprès des autorités responsables des transports et travaille aussi bien sur les phases amont de conception de projet, que sur la réalisation et la mise en service de nouvelles infrastructures de transport.

Bien implantée en France depuis sa création, Egis Rail déploie, depuis une dizaine d'années, ses activités commerciales au-delà des frontières nationales. Entre 2009 et 2010, les activités à l'export ont augmenté de 40%.

Basée à Lyon, Egis Rail possède en outre de nombreux bureaux en France et à l'étranger dont celui de Saint-Quentin-en-Yvelines où j'ai réalisé mon stage.

La Direction de la Stratégie et du Développement.

La Direction de la stratégie et du développement à laquelle j'appartenais est une direction fonctionnelle chargée de mener le pilotage des actions commerciales amont, de réaliser la veille stratégique des marchés, d'établir les plans de croissance à court, moyen et long terme et de développer des nouveaux produits.

Sous la supervision de mon tuteur de stage, mes missions de stage principales consistaient à :

- consolider la mission de prospection du marché russe dans le cadre de la politique de développement commercial de l'entreprise ;
- étudier les potentiels de marché et l'environnement des affaires ;
- établir une analyse institutionnelle du secteur des transports en Russie.

La rédaction du présent mémoire de stage est issue du travail effectué dans le cadre de ces missions.

Au-delà de mes missions de stages initiales, j'ai également participé à d'autres missions. Parmi lesquelles :

- une analyse critique du programme de développement des transports de la ville de Moscou ;
- la préparation et la participation au séminaire sur la coopération régionale en matière ferroviaire en et autour de l'Afghanistan organisée par la présidence française du G8 ;
- la réalisation d'une mission de retour d'expérience sur les avenants aux contrats passés entre Egis Rail et RFF ;
- la réalisation d'un document de synthèse sur les projets ferroviaires dans les pays pré-adhérents à l'Union Européenne.

INTRODUCTION

Le contexte

Egis Rail réalise la moitié de son chiffre d'affaire à l'international. Dans le cadre de son plan commercial à moyen terme, Egis dispose de projets mais aussi de pays « cibles » dans lesquels l'entreprise cherche à se positionner durablement.

La Russie fait partie potentiellement de ces pays dits cibles pour l'entreprise. En effet, après des années difficiles provoquées par la fin de l'URSS et le passage d'une économie planifiée à une économie de marché, la Russie est aujourd'hui en plein essor. Le secteur des transports urbains et ferroviaires, qui souffre à présent de vétusté après des années de sous-maintenance, fait partie des axes de développement prioritaires du gouvernement. Les investissements fédéraux auront pour objet de favoriser la modernisation et la construction des infrastructures de transports urbains et fédéraux. Ces programmes ambitieux sont particulièrement motivés par l'organisation prochaine d'événements mondiaux majeurs comme les Jeux Olympiques d'Hiver à Sotchi en 2014 et la Coupe du Monde de Football en 2018.

Les premières pierres d'une implantation d'Egis Rail en Russie sont posées puisque la Caisse des Dépôts et Consignations (dont Egis est une filiale à 75%) a signé en 2010 avec la Vnechekonombank (VEB : Banque de développement de Russie) un accord-cadre ayant abouti à la création d'une joint-venture entre les sociétés d'ingénierie Egis et Evraziyskiy, nommée 3E (Egis Evraziyskiy Engineering). Cette première étape a permis le rapprochement de deux sociétés d'ingénierie aux cultures d'entreprise différentes et constitue le premier tremplin d'Egis vers le marché russe.

Cependant, Egis Rail ne connait pas la Russie. Il s'agit pour l'entreprise d'un pays nouveau au contexte politique et économique tout-à-fait spécifique et au fonctionnement institutionnel différent de celui de la France. Vingt ans après la chute de l'URSS, si l'évolution vers un système économique libéral est en marche, l'héritage de l'ancien régime est bien présent. La période de transition en cours est donc marquée par une actualité très changeante et un environnement institutionnel et réglementaire en constante évolution.

La problématique

Dans ce contexte, l'enjeu pour Egis Rail est de développer une connaissance puis une maitrise de l'environnement institutionnel russe afin de pouvoir y déployer sereinement et efficacement ses activités. Ces connaissances doivent pouvoir être développées en amont des projets de manière à ne pas connaitre des difficultés pendant la phase opérationnelle.

La réussite d'un projet de transport s'articule autour de 4 dimensions que l'on peut résumer dans le tableau suivant.

	Phase montage de projet	Phase opérationnelle
Dimension juridique	Quel montage contractuel envisageable pour le projet ?	Comment gérer les relations avec le maitre d'ouvrage et les sous-traitants ? Quelle évolution du contrat initial ? Quels degrés de responsabilité pour chacun ?
Dimension économique et commerciale	Comment ce projet s'inscrit-il dans la stratégie de l'entreprise ?	Comment capitaliser sur ce projet pour développer les activités de l'entreprise ?
Dimension financière	Quelles retombées financières potentielles pour l'entreprise ?	Comment maîtriser les dépenses pour préserver les revenus?
Dimension technique	Quelles prestations faut-il réaliser et quels moyens faut-il déployer ?	Quelles procédures et normes techniques à respecter ? Quel suivi qualité à mettre en place pour garantir le niveau technique de la production?

Figure 1 Les dimensions d'un projet d'ingénierie

La dimension juridique a trait à toutes les questions juridiques entourant le projet depuis son montage contractuel initial jusqu'aux relations avec les sous-traitants. La dimension économique et commerciale se rapporte aux valeurs cognitives que peut ensuite capitaliser l'entreprise. La dimension financière correspond à toutes les transactions financières réalisées dans le cadre du projet. Enfin, la dimension technique englobe l'éventail des prestations réalisées.

En réalité, il existe une cinquième dimension, présente dans chacune des 4 dimensions précitées, est la dimension institutionnelle. En effet, les institutions en tant qu'organes de régulation, de contrôle et de décision entourent le montage et la réalisation d'un projet et conditionnent sa réussite. La maitrise de cet environnement est donc primordiale.

A la faveur d'un contexte politico-économique en évolution en Russie, qui se répercute mécaniquement sur le fonctionnement des institutions, la question se pose de savoir comment porter un projet tout en maitrisant son cadre d'évolution ?

Il m'a donc paru nécessaire de séparer la réflexion autour du montage de projet de celle autour de la réalisation de ce dernier. Cependant, au stade de la prospection, les projets n'existent pas encore. L'analyse doit donc être globale.

Bien que les activités d'Egis Rail concernent en grande partie le ferroviaire lourd, j'ai fait le choix de restreindre l'analyse aux transports urbains afin de pouvoir approfondir la réflexion sur cette question. Comme en France, l'urbain et le périurbain répondent à des logiques et des encadrements juridiques différents. Les transports urbains relèvent de la compétence municipale ou régionale tandis que les chemins de fer sont une compétence fédérale. Il n'était donc pas souhaitable de les incorporer dans une même analyse.

Le présent rapport s'articule autour de trois parties. Dans un premier temps, il m'a semblé nécessaire de présenter des éléments de contexte pour bien comprendre le cadre d'étude. La seconde partie aborde les difficultés du montage de projet. Enfin, la dernière partie propose une analyse institutionnelle du

secteur des transports urbains. Il s'agit donc d'un plan chronologique où la problématique institutionnelle est étudiée en phase amont puis en phase opérationnelle d'un projet.

1. LA RUSSIE : UN PAYS EN TRANSITION

1.1 La Russie en un clin d'œil



Figure 2 Carte de la Russie
Source : Wikipedia

Population[1]	141,9 millions en 2010.
Superficie	17 075 millions km², soit 31 fois la France métropolitaine. Plus grand pays du Monde. 14 pays limitrophes. 9 fuseaux horaires (+3 à Kaliningrad, +12 en Tchoukotka).
Capitale	Moscou
Langue	Le russe
Monnaie	Le rouble. 1€ = 41,79 RUB au 28 août 2011[2]

Figure 3 La Russie en un clin d'œil

La tendance démographique de la Russie est négative (-1,7% en 2010). Le pays a ainsi perdu 7 millions d'habitants en 10 ans. Ceci est du à la conjoncture de plusieurs phénomènes : un taux d'alcoolisme élevé qui conduit à une espérance de vie faible chez les hommes (62 ans contre 74 ans chez les femmes), un taux de mortalité supérieur au taux de natalité non compensé par le taux d'immigration. Selon le scénario négatif sur l'évolution de la population établi par Rosstat, l'institut national de statistiques russe, la population ne s'élèverait plus qu'à 127,9 millions d'habitants en 2030.

[1] Rosstat
[2] Site de conversion monétaire : www.xe.com

1.2 L'organisation territoriale : une fédération fortement centralisée

1.2.1 Quatre niveaux de subdivision territoriale

La Constitution russe actuellement en vigueur date du 12 décembre 1993. Son article 5 définit la Russie comme un état fédéral dont les entités fédérées prennent le nom de « sujet de la Fédération ». Tous les sujets sont égaux entre eux bien qu'ils prennent des dénominations différentes. En 2011, la Russie compte ainsi :

- 21 Républiques
- 9 Kraïs
- 46 Oblasts
- 2 villes fédérales : Moscou et Saint-Pétersbourg
- 4 Okrougs autonomes
- 1 Oblast autonome

(La liste complète se trouve en annexe 1)

Cette organisation fédérale est historique et date de la période soviétique. Elle garde les traces de la politique des nationalités de Staline qui avait accordé aux peuples ethniquement non-russes des territoires possédant une plus grande autonomie. On distingue ainsi les entités nationales des entités administratives. Les différences se retrouvent essentiellement dans la terminologie des termes : les Républiques sont dirigées par un président ou un chef de la République et possèdent leur propre constitution qui reconnait une langue nationale en plus du russe tandis que les autres formes de sujets ont à leur tête des Gouverneurs (à l'exception de celui de Moscou que l'on appelle un Maire).

Aujourd'hui, cette subdivision perdure mais est en constante évolution. Ces dernières années, des fusions entre sujets ont et continuent d'avoir lieu de manière à rationaliser une organisation qui, à certains endroits, n'avait plus de sens. Dans un avenir proche, une fusion entre la ville fédérale de Saint-Pétersbourg et l'Oblast de Leningrad pourrait avoir lieu tandis que le territoire de la ville de Moscou devrait s'agrandir au détriment de l'Oblast de Moscou dans l'optique de créer le Grand Moscou.

Enfin, au niveau municipal, on distingue les villes des raïons (territoires interurbains). Cette subdivision est globalement la même dans tous les sujets de la Fédération.

Un nouveau niveau de subdivision territorial non prévu par la Constitution, a été créé en 2000 par Vladimir Poutine : ce sont les okrougs fédéraux. Leur création a été motivée par la volonté du président russe d'alors de restaurer la « verticale du pouvoir », c'est-à-dire renforcer le centralisme étatique au détriment des sujets fédérés. Au nombre de 8, ils ont à leur tête un représentant plénipotentiaire de l'Etat qui est chargé de faire respecter le droit fédéral, appliquer la stratégie économique, assurer le contrôle de la nomination des fonctionnaires et coordonner la fonction des gouverneurs[3].

Alors qu'ils étaient auparavant élus au suffrage universel direct, les chefs des sujets de la Fédération sont nommés directement par le Kremlin depuis 2005 (plus exactement, la présidence propose les candidats éligibles qui seront élus ensuite par les doumas régionales). A l'inverse, ils peuvent être révoqués en cas de perte de confiance comme ce fut le cas à l'été 2010 lorsque le Kremlin prit la décision de limoger le Maire de Moscou, Yuriy Louzhkov, pour sa gestion de la crise liée aux incendies de forêts jugée irresponsable. A la fois autorités régionales suprêmes et représentants de l'Etat, ils sont des personnages clés et très influents.

[3] Les institutions fédérales russes, Mission Economique Moscou

1.2.2 Une répartition des compétences favorable à l'Etat central

Le chapitre 3 de la Constitution russe (Articles 65 à 79) définit les principes généraux en matière d'organisation territoriale et de répartition des compétences. L'article 71 énonce les domaines où la compétence du pouvoir fédéral est exclusive. L'article 72 présente les compétences partagées avec les régions. Les pouvoirs propres de ces dernières (art.73) sont résiduels.

Cette supériorité de l'Etat fédéral se manifeste en particulier dans la gestion du budget : il est l'organe collecteur des impôts locaux qu'il reverse ensuite dans les budgets régionaux selon une échelle de répartition qu'il définit. Les régions n'ayant pas de richesses égales, ce système introduit une distorsion entre régions riches et régions pauvres et une grande inefficacité dans la réalisation des politiques locales puisqu'il implique un aller-retour des ressources financières dans l'appareil bureaucratique central.

C'est pourquoi, il existe aujourd'hui un projet de réforme qui viserait à accorder plus d'autonomie financière pour les régions[4]. Cette réforme de la décentralisation pourrait même aller jusqu'à la nomination de fonctionnaires fédéraux par des gouverneurs de région. En 2006, une réforme municipale avait déjà été menée à terme dans le but de redéfinir les subdivisions territoriales à l'échelle municipale de manière à optimiser la gouvernance locale.

Le schéma de subdivision territoriale tel que présenté dans le Constitution de 1993 a ainsi quelque peu évolué depuis (création des okrougs fédéraux, réforme municipale, fusion entre sujets). La figure 3 est une version simplifiée puisqu'il existe encore quelques subtilités (villes fermées, territoires inter zones de peuplement, et termes spécifiques à Moscou et Saint-Pétersbourg pour désigner les districts municipaux).

[4] Article de Natalya **Kostenko, Viktoria Pismennaya, Vedomosti, 27 juillet 2011.**

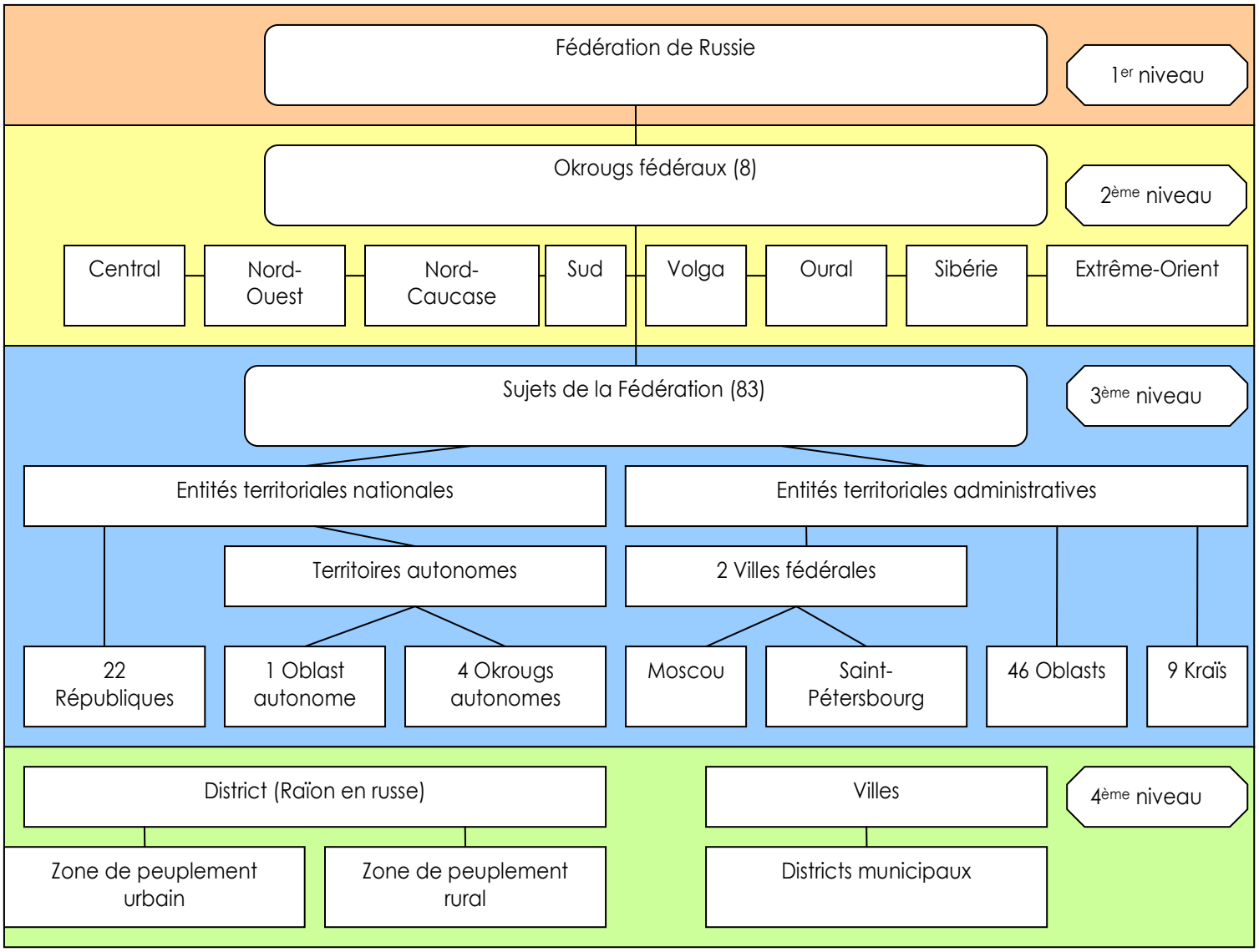


Figure 4 L'organisation territoriale de la Russie

Source : Manuel d'histoire russe

Il faut bien comprendre que la Constitution de 1993 qui pose les bases d'un régime fédéral, est une rupture par rapport au système soviétique centralisé qui prévalait jusqu'alors. Les institutions fédérales et régionales se voient attribuer de nouvelles compétences qu'elles ne possédaient pas jusqu'à présent. Ce changement de régime ne constitue pas un processus automatique et prend du temps. Toutes les sphères de la société sont concernées : la règle de droit institutionnel, économique, le fonctionnement des institutions… Ceci explique la période de chaos institutionnel et juridique qui suivit la fin de l'URSS et que l'on retrouve dans le secteur des transports urbains (cf. partie III).

1.3 L'organisation du pouvoir

La Russie actuelle est une république fédérale présidentielle. Le Président dispose, selon l'article 4 de la Constitution, de larges prérogatives. Il est ainsi le chef des armées, il détermine l'orientation de la politique intérieure, il nomme et révoque le Premier Ministre, le Président de la Banque Centrale, les Ministres fédéraux et depuis 2005, les gouverneurs et les représentants des Okrougs fédéraux ainsi que les hauts fonctionnaires d'Etat. Il a également le pouvoir de dissoudre la Douma et lui-même ne peut être révoqué qu'en cas d'accusation grave prononcée par la Douma.

Le pouvoir législatif est bicaméral. La chambre basse appelée Douma est composée de 450 députés élus pour un mandat de 5 ans. La chambre haute appelée Conseil de la Fédération rassemble 2 représentants par sujet de la Fédération.

Depuis un amendement constitutionnel datant de 2008, le mandat présidentiel est passé de 4 à 6 ans et celui de député de 4 à 5 ans. Les prochaines élections présidentielles se tiendront en mars 2012 tandis que les prochaines élections législatives auront lieu en décembre 2011.

1.4 Le contexte économique

Depuis la chute de l'URSS, la Russie a connu deux décennies très distinctes : de 1991 à 1999, le pays s'est effondré tandis que de 1999 à aujourd'hui, l'économie du pays affichait une croissance élevée, principalement due à la vente des hydrocarbures.

Le tableau suivant présente les principaux indicateurs économiques de la Russie ainsi que ceux de la France à titre de comparaison. La diversité des deux économies explique les grandes différences de ces chiffres.

	Russie	**France**
PIB	1 478 Mds $	2 555 Mds $
PIB par habitant	10 415 $	42 591 $
Déficit public en % du PIB	5,5%	82%
Taux de croissance (2010)	4,0%	1,5%
Taux d'inflation (fin 2010)	8,0%	1,8%
Taux de chômage	7,9%	9,6%
Volume des importations en 2010	228,9 Mds $	-
Volume des exportations en 2010	396,4 $	-
Partenaires commerciaux	1er Allemagne 2e Pays-Bas 3e Chine …9e France (18,4 Mds $ d'échanges commerciaux en 2010)	-

Figure 5 Comparaison des principaux indicateurs économiques entre la France et la Russie
Source : Mission Economique

Figure X : Comparaison des principaux indicateurs économiques entre la France et la Russie.

Ces dix dernières années, l'économie russe a connu une forte croissance (+7% de moyenne entre 1999 et 2007) atténuée toutefois par la crise économique et financière mondiale de 2008. La reprise était

modérée en 2009 mais depuis 2010, le pays est à nouveau jugé propice aux investissements étrangers par les cabinets spécialisés.

Années	2007	2008	2009	2010	1er semestre 2011
IDE en Russie	55,1 Mds $	75,5 Mds $	36,5 Mds $	41,2 Mds $	27 Mds $ (+39% / 1er semestre 2010)

Figure 6 Les IDE en Russie sur les 5 dernières années.
Source : Banque Centrale de Russie

Les raisons de cette croissance sont l'exportation des ressources naturelles du pays et en particulier des hydrocarbures (pétrole, gaz naturel). La Russie possède 5% des réserves de pétrole prouvées de la planète quoique les estimations qui en sont faites soient bien plus généreuses. Elle possède également plus d'un tiers des réserves mondiales de gaz naturel. L'Europe est le principal client du gaz russe. En contrepartie, les importations russes sont composées pour la plus grande partie de biens de consommation.

Ces dix années de croissance contrastent avec la décennie qui avait suivi la fin de l'URSS. L'économie soviétique n'avait pas supporté le changement politique et s'était alors effondrée (crise économique de 1997, dévaluation du rouble, intervention du FMI, entreprise de réformes économiques structurelles et stabilisation politique). Signe de la situation florissante actuelle, en 2008 l'économie russe était 15% plus importante que celle de l'URSS à son apogée[5].

Cependant, il est à souligner que le pays reste trop fortement exposé aux crises économiques internationales. Après 1998, la Russie a une nouvelle fois été touchée par la crise économique et financière internationale de 2008. L'année suivante, le pays affichait une croissance négative de -7,9%. Les secteurs de l'automobile et des matériaux de construction ont sévèrement été atteints (-16%). Le rouble a également fortement chuté avant de remonter en valeur. La Banque Centrale russe a donc su stabiliser la monnaie. 1,2 billion de RUB a été injecté dans l'économie pour répondre à la crise. En conséquence, en 2009, le déficit public de la Russie s'élevait approximativement à 6% du PIB alors qu'il était positif de 4,1% en 2008[6].

Malgré cela, aucune grande entreprise n'a fait faillite grâce notamment à l'injection d'argent dans le capital de la part de l'Etat qui a donc su soutenir ses entreprises. La crise a néanmoins mis en exergue la dépendance du pays face à la vente de ses hydrocarbures, la faible compétitivité de ses entreprises nationales et la persistance d'un taux de chômage élevé (8,4% en 2009 soit 6,3 millions de personnes). Les spécialistes s'accordent pourtant à dire que le pays s'en est plutôt bien tiré : les réformes de fond n'ont pas été abandonnées, comme celle des retraites qui est allée jusqu'à son terme.

En ce qui concerne la dette extérieure, celle-ci s'élevait à 469,7 milliards USD en 2009 (contre 2 143 USD en France selon les critères de Maastricht à la même période). Mais le pays possède des réserves d'or et de devises étrangères pour un montant quasiment équivalent : 439 milliards USD.

[5] Russian Infrastructure, Renaissance capital, 2.12.2008
[6] Doing business in Russia, Price Waterhouse Cooper, 2010

1.5 Le secteur des transports urbains

Le secteur des transports urbain est un marché développé mais dont les infrastructures, aujourd'hui vétustes, nécessitent d'immenses investissements. Les conjonctures politiques et économiques actuelles sont favorables à la modernisation de ces infrastructures.

1.5.1 La crise des années post soviétiques

Au temps de l'URSS, les « transports publics accessibles à tous » constituaient un des principes fondamentaux de l'idéologie du régime en place. Avec un taux de motorisation très faible, les réseaux affichaient une fréquentation très élevée, des tarifs très bas et des droits à la gratuité des TC pour de nombreuses catégories de la population. Les réseaux étaient en outre exclusivement exploités par des entreprises municipales, ils faisaient l'objet d'une gestion rigide et planifiée et étaient largement subventionnés par l'argent public.

La chute de l'URSS et la crise économique qui s'ensuivit bouleversa le modèle de gestion et de financement des transports publics. En l'absence de subventions étatiques, les réseaux publics se détériorèrent d'une part au niveau du service, d'autre part au niveau de l'état de l'infrastructure et du matériel roulant. Par ailleurs, la législation sur les régimes de gratuité ou de réduction des tarifs dans les transports en commun n'évolua pas, limitant ainsi les ressources financières des opérateurs[7].

Le déclin du service public en transports a eu pour effet de faire émerger un service commercial de transport, les « marshrutki » (véhicules de type minibus ayant une capacité de 8 à 25 places). Ces services commerciaux se développèrent rapidement en particulier là où les municipalités ne pouvaient plus continuer à subventionner l'exploitant public (dans les villes intermédiaires). Le service offert par ces transporteurs était plus rapide, tant au niveau de l'attente que la durée du trajet, et plus confortable pour un prix seulement un petit peu plus élevé.



Figure 7 Exemple d'un marshrutka à Moscou

Source : transphoto.ru

La faiblesse des autorités municipales contribua largement à la dégradation de la situation. Les transports commerciaux opéraient sur les mêmes lignes que les transports publics et s'appropriaient

[7] Improving Urban Public operation : experience of Rostov-on-Don, V. Zyrianov and R. Sanamov

ainsi la majorité de la demande en transport. De plus, jusqu'au début des années 2000, ils agissaient sans aucune licence de travail mais le cadre de régulation était bien trop faible pour modifier la donne.

L'évolution des transports publics en Russie tel qu'elle vient d'être décrite est résumée dans le schéma suivant. Cette situation s'est produite dans la très grande majorité des villes russes (tracé rouge) à l'exception de quelques villes comme Rostov-sur-Don qui ont su mettre en place une réforme des transports (tracé orange). Dans celles-ci, l'attribution des routes commerciales s'est ensuite faite par appel d'offre, permettant ainsi de revaloriser le service de transport public et diminuer les tarifs des services commerciaux.

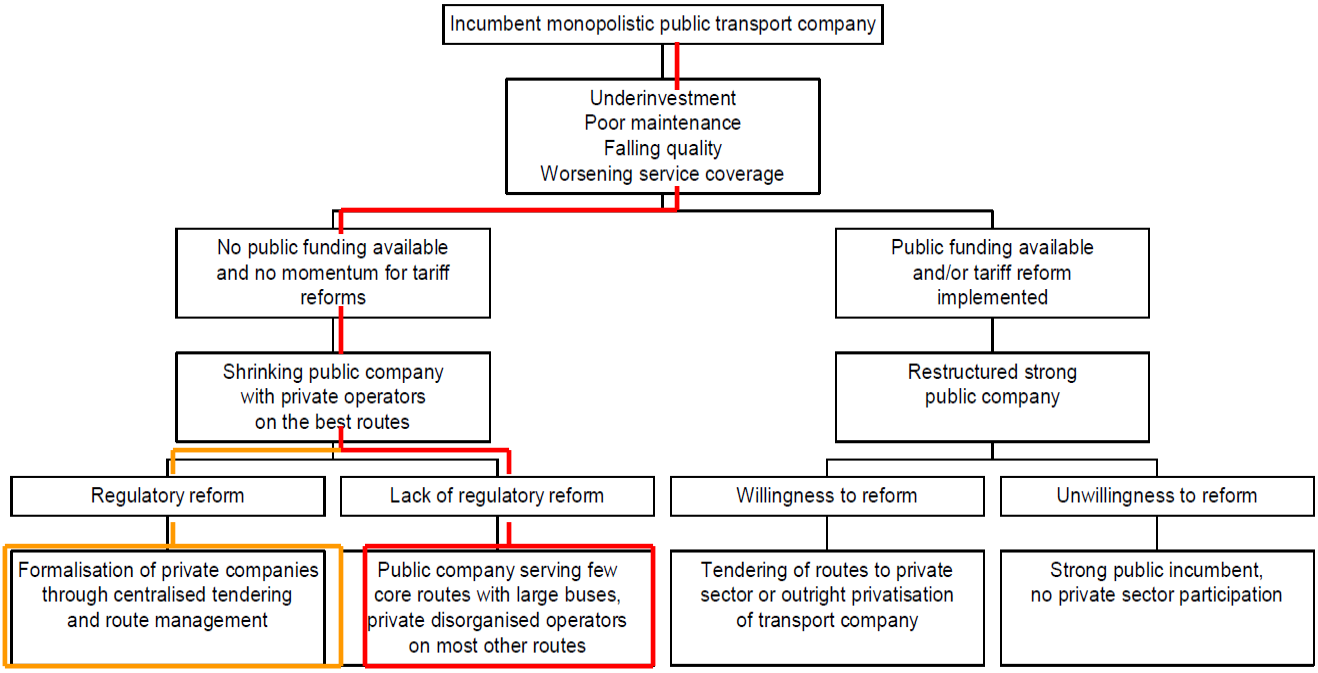


Figure 8 L'évolution des transports urbains de surface en Russie après 1991

Source : Filling the gap in urban transport, Private sector participation in transition countries, BERD

Face à ce nouvel état des choses, les exploitants publics ont parfois été obligés d'évoluer juridiquement (passage vers une forme d'entreprenariat privée) pour pouvoir concurrencer les services commerciaux et proposer un service adapté (nouveaux itinéraires car les anciens ne correspondaient plus à la nouvelle organisation géographique des activités économiques des villes).

Dans ce contexte là, le déclin des réseaux de tramways était inévitable. Sous la période soviétique, on recensait 110 réseaux de tramways dans toute l'URSS dont 70 dans l'unique République Socialiste de Russie. Aujourd'hui, 65 villes possèdent toujours un réseau de tramway (cf. annexe 3), mais les lignes ferment les unes après les autres[8]. Conséquence de cette récession, l'usine de tramway d'Ust-Katav, qui produit le modèle KTM-5 le plus répandu dans le monde, a vendu 13 wagons de tramway dans les 8 premiers mois de l'année 2010 contre 1000 il y a 30 ans[9].

[8] Rail, Metro and Tram Networks in Russia, Brooks Market Intelligence Reports, 2010
[9] What future for Russian tramways?; www.tramnews.net , February 2011



Figure 9 Exemple d'une rame de tramway KTM-5 à Iaroslav, 22 mars 2011

Source : transphoto.ru

Cette évolution a également été catalysée par l'explosion du marché de l'automobile, permise par le regain progressif de la situation économique du pays. L'augmentation des revenus de la population se traduit par l'achat d'une voiture particulière que les Russes utilisent désormais pour leurs déplacements. Mécaniquement, la part modale des transports en est négativement affectée.

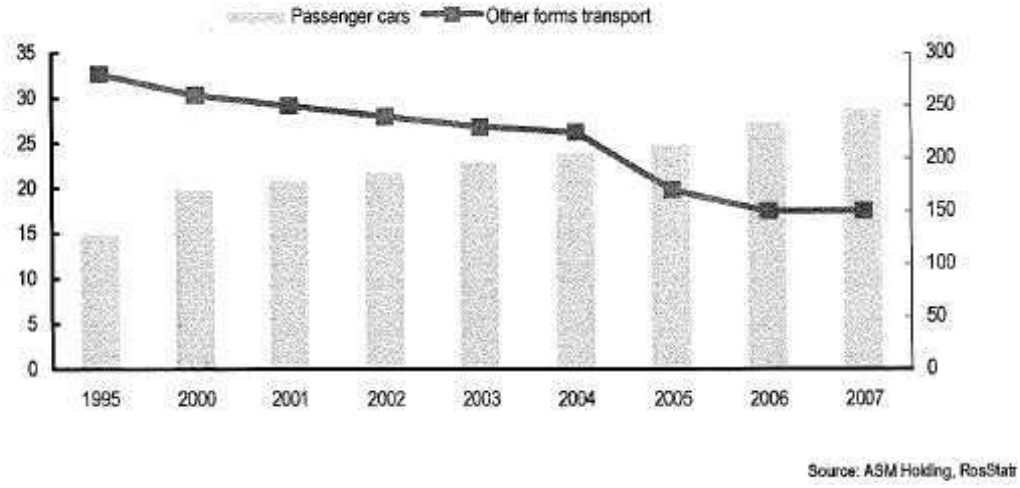


Figure 10 L'évolution de la part modale des transports publics et de la voiture particulière dans les déplacements nationaux

Les réseaux de métro

Le métro en Russie fait l'objet d'une attention à part. Ne pouvant exister que dans les villes dépassant le million d'habitant, selon la réglementation soviétique alors en vigueur, le métro de type soviétique est caractérisé par des rames très longues, des distances inter-stations très élevées (de l'ordre de plusieurs kilomètres) et une charge très importante. Les métropolitains constituaient l'épine dorsale du système de transport des villes millionnaires. Les années qui ont suivi la chute du l'URSS n'ont pas affecté la fréquentation des réseaux de métro puisqu'il s'agit de l'unique mode de transport rapide et fiable. A

l'inverse des transports de surface, ces réseaux ne subissent pas de crise. En 2011, sept villes disposent d'un réseau de métro alors que trois autres en projettent la construction (cf. annexe 2). Les infrastructures sont toutefois vieilles et nécessitent une modernisation.



Figure 11 Le métro de Moscou en heure de pointe

Source : hoist-point.com

1.5.2 Une conjoncture favorable aux investissements dans les transports urbains

En 2009, le Ministère des finances avait envisagé trois scénarii de prévision de la croissance économique : un scénario optimiste, un scénario négatif et un scénario au fil de l'eau. Ce dernier prévoyait l'évolution suivante : 3,1% en 2010, 3,4% en 2011 et 4,2% en 2012 ce qui s'avère plutôt conforme à la réalité (4% en 2010, 3,4% au premier semestre 2011[10]).

Mais outre les bons chiffres de l'économie russe, les investissements dans les infrastructures de transport urbain sont surtout confirmés par une conjoncture politique favorable. L'attribution de l'organisation des grands évènements sportifs mondiaux obtenus par la Russie ces dernières années ouvre la voie à la réalisation de grands projets d'infrastructure. En effet, la Russie s'apprête à organiser successivement :

- les Universiades de Kazan en 2013 ;
- les Jeux Olympiques d'Hiver à Sotchi en 2014 ;
- les Championnats du monde de natation à Kazan en 2015 ;
- les Championnats du monde de hockey sur glace en 2016 ;
- la Coupe du Monde de football en 2018.

[10] Ministère des finances

Le gouvernement a décidé d'engager près de 1000 Mds $ dans le financement des infrastructures d'ici 2020. Ces investissements colossaux doivent permettre à la Russie de moderniser considérablement ses infrastructures, en particulier dans les domaines suivants :

- **Transport routier.** Le réseau routier national est sous développé. Selon le Ministère des transports, seul 37,8% des routes fédérales et 24% des routes régionales répondent aux normes standard russes d'état. Le Programme de développement des transports 2010-2015 prévoit la construction de nombreuses autoroutes fédérales entre les plus grandes agglomérations du pays.

- **Transport ferroviaire**. Les projets de LGV entre Moscou et Saint-Pétersbourg et Moscou - Nijni-Novgorod – Kazan sont inscrits dans le « Programme de développement du secteur ferroviaire 2008-2030 » de la RZD (Российские Желездорожные Дороги ; les chemins de fer russes).

- **Transports urbains**. La Mairie de Moscou prévoit d'investir 200 Mds RUB (soit 50 Mds €) pour les prolongements du tramway, du métro ainsi que pour le développement du ring ferroviaire[11]. Les réseaux de toutes les villes s'apprêtant à accueillir la Coupe du Monde de football doivent faire l'objet de programmes de modernisation.

* * *

Cette première partie avait ainsi pour objectif de présenter la Russie, politiquement, économiquement et administrativement, ainsi que le cadre d'évolution du pays depuis 20 ans. Après une première décennie difficile, caractérisée par une grave crise économique, le pays a débuté le 21e siècle sur de bons rails (moyenne de 7% de croissance). Le secteur des transports urbains connait, quant à lui, un fort déclin provoqué par l'effondrement du modèle de gestion qui prévalait avant 1991 et la motorisation progressive des ménages. Cette régression ne concerne toutefois pas le métro qui constitue toujours l'épine dorsale des schémas de déplacements. Néanmoins, à la faveur d'une conjoncture économique et politique favorable, la spirale négative dans laquelle les transports urbains étaient lancés, pourrait s'inverser.

[11] http://www.telegraph.co.uk/sponsored/russianow/politics/8239633/Moscow-mayor-Sergei-Sobyanin-welcomes-foreign-investment-to-solve-transportation-issues.html

2. LES DIFFICULTES DU MONTAGE DE PROJET EN RUSSIE

En raison du contexte économique et politique en évolution, tel qu'il a été présenté en première partie de ce rapport, les entreprises étrangères qui souhaitent développer leurs activités en Russie peuvent se heurter à quelques difficultés. Cette partie se propose donc de faire un état des lieux du climat des affaires en Russie sur une base théorique (I), puis de présenter les difficultés les plus importantes auxquelles sont susceptibles de se heurter les investisseurs étrangers (II).

2.1 Climat des affaires et éléments théoriques sur la gouvernance d'entreprise

Partons tout d'abord d'un constat : si les investissements directs à l'étranger (IDE) sont en constante augmentation en Russie depuis une décennie (+39% en 2011 par rapport à 2010), force est de constater que le climat des affaires n'est pas aussi rassurant qu'en Europe occidentale.

Quelles en sont les raisons ?

2.1.1 Un état des lieux du climat des affaires en Russie.

Les investisseurs font face à des risques de trois ordres :

- les risques politiques. La frontière entre le milieu politique et celui des affaires n'est pas toujours bien définie. Avec pour preuve des antécédents (l'affaire Ioukos), les investisseurs étrangers craignent l'intervention du milieu politique dans les affaires ;

- l'inefficacité de la gouvernance d'entreprise. Les règles en matière de gouvernance d'entreprise ne sont pas toujours claires. Ceci concerne aussi bien le droit des actionnaires, la répartition des rôles entre les parties prenantes dans le gouvernement d'entreprise que la diffusion de l'information ;

- la faiblesse du système judiciaire. Celui-ci ne permet pas de protéger suffisamment les investisseurs contres les risques financiers et juridiques auxquels ils s'exposent.

Cet état des choses constitue bien évidemment un frein au développement économique du pays alors que les autorités souhaitent tout au contraire favoriser l'arrivée de capitaux étrangers.

Il faut malgré tout souligner les efforts qui ont été réalisés ces dernières années et qui se poursuivent pour améliorer l'environnement des affaires.

Sur le plan international, la Russie a fait preuve de bonne volonté en participant notamment à de nombreuses initiatives de coopération ou d'échanges internationaux relatifs à ces questions. En témoignent par exemple les activités de coopération avec l'OCDE ou dans le cadre de relations bilatérales avec les Etats-Unis ayant notamment abouti à la rédaction d'un ouvrage publié par le Comité intergouvernemental USA - Russie sur le développement des affaires :

« Handbook on commercial dispute resolution in the Russian Federation : A guide for businesses on navigating the Russian legal system for resolution of business disputes ».

La Russie a par ailleurs organisé le premier forum juridique international à Saint-Pétersbourg du 19 au 21 mai 2011 où il a été question des enjeux légaux dans le monde des affaires[12].

Sur le plan national, des réformes importantes ont été menées pour créer un environnement plus favorable aux investissements étrangers.

La réforme de la fiscalité mise en place de 1999 à 2002 a en effet permis de clarifier les règles en la matière et diminuer la pression fiscale[13]. Elle permet de rapprocher le système fiscal russe de ceux des pays de l'OCDE. Le taux d'imposition sur les bénéfices s'élève désormais de 20% à 24% selon les régions. Les charges patronales deviennent quant à elles un impôt social unique (comprenant les assurances vieillesses, maladie et perte de gain) qui correspondait à 34% du salaire en 2010[14].

Entre la France et la Russie, il existe par ailleurs une convention de non-double imposition qui permet aux entreprises présentes à la fois en France et en Russie de ne pas être imposées deux fois selon le respect de conditions bien définies (plafond de dividendes réalisés, assujettissement à l'impôt sur les bénéfices selon un régime de droit commun dans le pays où elles sont enregistrées)

Par ailleurs, deux importantes lois relatives aux IDE ont été promulguées :

- la loi fédérale sur les investissements étrangers en Fédération de Russie du 09.07.1999
- la loi fédérale sur l'ordre d'investissements étrangers dans les sociétés ayant une importance pour la défense du pays et la sécurité de l'état du 29 avril 2008.

Elles apportent les garanties principales des droits des investisseurs étrangers pour les investissements et les bénéfices sur ces investissements, ainsi que les conditions d'évolution des activités économiques des investisseurs étrangers en Russie. Ces principes sont les suivants :

- le statut légal des investisseurs étrangers ne peut être moins favorable que celui des investisseurs russes ;
- les investisseurs étrangers doivent être indemnisés de tout préjudice qui leur serait causé par les autorités russes ;
- les investisseurs étrangers dont les biens auraient été confisqués ou nationalisés doivent être indemnisés ;
- les nouvelles législations ou réglementations peuvent, si elles ont un impact négatif sur les activités d'un investisseur étranger en Fédération de Russie, ne pas lui être appliquées pendant toute la période du retour sur son investissement, dans la limite de 7 années à compter de la date d'investissement.

En ce qui concerne la réglementation du contrôle des changes, la loi fédérale 173-FZ sur le contrôle des changes du 10 décembre 2003 introduit un système plus libéral que le précédent.
Les principes fondamentaux sont les suivants :

- toute opération en devises qui ne fait pas l'objet d'une interdiction ou d'une réglementation particulière peut être réalisée sans restriction ;
- en cas de doute, la loi sur les contrôles des changes s'interprète dans le sens le plus favorable aux acteurs de marché qu'ils soient résidents ou non-résidents ;

[12] www.spblegalforum.ru
[13] sLigne : cabinet de conseil juridique spécialisé dans les pays de l'Est.
[14] http://www.mfe.org/index.php/Portails-Pays/Russie/Fiscalite/Convention-fiscale

- les restrictions imposées par la loi sur le contrôle des changes ont un caractère transitoire et pourront être abolies avant le 1er janvier 2007.

Les évolutions sont aussi remarquables dans le domaine de la protection de la propriété intellectuelle. Des progrès ont été réalisés pour se rapprocher des tendances internationales mais des efforts sont à pourvoir notamment sur l'applicabilité des dispositions. La Russie est signataire ou a ratifié la plupart des grands accords internationaux dans ce domaine car il s'agit d'un chantier particulièrement important en vue d'une adhésion à l'OMC[15].

En matière d'acquisition de la propriété immobilière et foncière, le nouveau code foncier adopté le 20 septembre 2001 autorise désormais les investisseurs étrangers à acquérir en pleine propriété les terrains nécessaires à la réalisation de leurs projets alors qu'il leur était auparavant obligatoire de conclure des baux d'une durée de 49 ans.

Ainsi, en attendant une adhésion à l'OMC, la Russie poursuit ses réformes structurelles et tend à se rapprocher des régimes en vigueur en Europe.

Seul pays du G20 à ne pas faire partie de l'OMC, la Russie est en phase de négociations pour une adhésion depuis 1993. Jusqu'en 2008, les différents étaient d'ordre commerciaux : les parties ne parvenaient pas à se mettre d'accord sur l'indexation des régimes de taxes douanières notamment concernant le secteur ferroviaire. Les désaccords se sont ensuite décalés sur le terrain politique suite à la guerre russo-géorgienne de 2008.

2.1.2 La théorie de la gouvernance d'entreprise par Oliver Williamson

Oliver Williamson est un économiste américain de l'Université de Berkeley qui a reçu un prix Nobel d'économie en 2009 pour ses travaux sur la « gouvernance économique et particulièrement les frontières de l'entreprise ». Il appartient au courant « néo-institutionnel ». Sa thèse d'économie portait sur le rôle des managers dans la performance des entreprises.

Williamson s'est particulièrement intéressé aux forces du marché qui influent sur le choix des entrepreneurs : c'est-à-dire les leviers institutionnels. Il part du postulat que l'entreprise cherche à obtenir des coûts de transaction inférieurs aux prix du marché. Parmi les composantes de ces transactions (au nombre de 3), on retrouve le support aux transactions, c'est-à-dire les « institutions de l'économie » ou « mode de gouvernance »[16].
Par ailleurs, le choix d'internaliser ou d'externaliser une prestation ou une production dépend du degré de compétence mais aussi de certitude que l'on accorde. Incertitude externe relative aux réactions que l'entreprise ne maitrise pas : celle d'un client, d'un fournisseur, d'un concurrent, ou d'un Etat changeant les règles du jeu.

Le cadre légal est donc d'une très grande importance. Il crée un cadre de régulation interne et externe à l'entreprise mais aussi influe sur les décisions internes à la production de celle-ci.[17]

[15] Les principaux droits de propriété intellectuelle en Russie, Catherine Arnaud, Institut de recherche en propriété intellectuelle Henri-Desbois (IPRI)
[16] Article Oliver Williamson : un Nobel pour l'économie et la gestion, Michel Ghertman, Université Sophia-Antipolis in Revue française de gestion, N°200/2010. Consulté le 18 juillet 2011.
[17] Article de La Tribune « Oliver Williamson, pape de la gouvernance en économie de marché », 20 octobre 2009.

2.1.3 Les principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE appliqués à la Russie

Les travaux de l'OCDE en matière de régulation économique font office de référence internationale. En 1999, l'OCDE a adopté les principes de gouvernement d'entreprise qui s'adressent aux responsables de l'action gouvernementale, aux investisseurs, aux sociétés et à tout autre acteur concerné. Ces principes et tous les travaux qui en ont découlé ont inspiré les initiatives législatives et réglementaires prises dans les pays membres et non membres de l'OCDE.

Ces principes sont les suivants[18] :

I. Mise en place des fondements d'un régime de gouvernement d'entreprise efficace
II. Droits des actionnaires et principales fonctions des détenteurs du capital
III. Traitement équitable des actionnaires
IV. Rôle des différentes parties prenantes dans le gouvernement d'entreprise
V. Transparence et diffusion de l'information
VI. Responsabilité du conseil d'administration

La Russie n'est pas un pays membre de l'organisation bien que les deux parties coopèrent depuis 1992. En 1999, l'OCDE a créé une table ronde sur la gouvernance d'entreprise qui rassemble des décideurs politiques et des entreprises privées pour guider les réformes dans ce domaine. Les objectifs de cette table ronde étaient les suivants :

- améliorer la compréhension de l'actualité russe, établir des recommandations pour ensuite la faire évoluer vers les standards globaux ;
- éclairer la communauté internationale sur les progrès qui sont faits par les institutions russes dans ce domaine.

Une association, l'« Investors Protection Association (IPA) », vit le jour dans le cadre de ces tables-rondes. Elle inclut des investisseurs russes et étrangers d'importance variée et ayant une expérience significative en Russie et se charge de conseiller et assister ses membres qui font face à des difficultés. En 2002, un premier livre blanc fut également édité qui établit des recommandations afin d'améliorer la gouvernance d'entreprise en Russie.

Les préconisations portaient dans un premier temps sur le rôle des différentes parties dans le gouvernement d'entreprise. Celui-ci est régi par le code civil russe et la loi sur les joint-ventures. Ces textes juridiques sont jugés insuffisants à bien des égards. Ils ne font par exemple pas mention du principe d'égalité de traitement des actionnaires par le conseil d'administration.
La répartition des tâches entre actionnaires et directeurs et l'indépendance de ces derniers vis-à-vis des actionnaires majoritaires sont également pointées du doigt. Les directeurs ont souvent tendance à prendre des décisions sous l'influence des actionnaires même s'ils sont qualifiés de directeurs indépendants.

Le livre blanc de l'OCDE préconise également une meilleure définition des fonctions du conseil d'administration. Cela lui permettrait de gagner en efficacité. Une efficacité qui pourrait également être atteinte en ayant recours aux travaux de commissions, à des analyses par des cabinets d'audit ou en améliorant les rémunérations et les nominations.

Les travaux sur la Russie ont aussi mis en évidence les différences de traitement que pouvaient rencontrer les actionnaires. La pratique a montré que les actionnaires n'étaient pas toujours tenus au

[18] « Principes de Gouvernement d'entreprise de l'OCDE », 2004

courant de l'organisation d'assemblées générales, de changement dans la structure du capital ou la réalisation d'importantes transactions.

En ce qui concerne la transparence et la diffusion de l'information, les textes juridiques régulateurs sont la loi sur les Joint-venture, la loi sur la protection des investisseurs, la loi sur la sécurité ainsi que de nombreuses régulations prévues par le Ministère des finances et le Service fédéral des marchés financiers. Ils imposent la publication d'une liste d'informations qui est considérée comme non exhaustive tout comme l'est l'application de ces textes. Pourtant elle est indispensable pour orienter les décisions des actionnaires.

La Russie vient tout juste d'adopter un décret présidentiel du 25.02.2011 qui reconnait les normes internationales d'information financière. Jusqu'à ce jour, elle disposait de ses propres règles d'information financière. Cette mesure devrait attirer les investisseurs étrangers. Mais celles-ci doivent être obligatoirement traduites en russe. L'intérêt majeur de l'IFRS (International Financial Reporting Standards) concerne la consolidation comptable qui est essentielle pour comprendre la valeur des activités d'une entreprise pour ses actionnaires.

* * *

La mission de prospection du marché russe réalisée tout au long de mon stage a permis de repérer les principales difficultés qui se posent en matière de montage d'un projet de transport en Russie. Celles-ci sont de plusieurs natures et concernent aussi bien les aspects juridiques et économiques spécifiques à la phase du montage de projet que les questions techniques se rapportant à la réalisation du projet.

Toutes ces informations sont déterminantes dans le choix de l'entreprise de s'engager ou non sur un marché. C'est pourquoi elles retiennent l'attention toute particulière de l'entreprise.

2.2 Le démarchage de projet

La mission de prospection du marché russe réalisée tout au long de mon stage a permis de repérer les principales difficultés qui se posent en matière de montage d'un projet de transport en Russie. Celles-ci sont de plusieurs natures et concernent aussi bien les aspects juridiques et économiques spécifiques à la phase du montage de projet que les questions techniques se rapportant à la réalisation du projet.

Toutes ces informations sont déterminantes dans le choix de l'entreprise de s'engager ou non sur un marché. C'est pourquoi elles retiennent l'attention toute particulière de l'entreprise.

2.2.1 Les procédures d'appels d'offre

Si l'article 8 de la Constitution de 1993 érige « le soutien de la concurrence et la liberté de l'activité économique » comme principes constitutionnels, force est de constater que le respect de ces derniers est un des points noirs de l'économie russe.

A l'inverse de la France, il n'existe pas de code des marchés publics. Les règles de l'attribution des marchés sont édictées par la loi fédérale N 94-FZ sur la passation de commandes concernant la fourniture de marchandises, la réalisation de travaux, la prestation de services pour des besoins gouvernementaux ou municipaux datant du 21 juillet 2005. Le respect de ces règles est assuré par le Service fédéral anti monopole (FAS) dont les missions sont d'assurer la compétition économique et de

prévenir toute apparition de monopole sur le marché. Ses missions se rapprochent de la Federal Trade Agency aux Etats-Unis.

A la faveur de la transition économique, les procédures mises en place pour un appel d'offre public tendent à se rapprocher de ce qui se fait en Europe. Mais il existe cependant un décalage entre les textes juridiques et la pratique. Ce phénomène bien connu a fait l'objet de nombreux rapports par les institutions ou les banques internationales. Les règles des procédures sont en outre jugées défectueuses en raison de critères de notation peu clairs[19].

La loi sur les appels d'offre connait en outre des aménagements. Afin d'encourager la pratique du partenariat-public-privé (PPP), la VEB peut assister les régions sur le montage de leurs opérations PPP sans avoir à passer par un appel d'offre[20]. Son apport est total puisque la VEB accompagne la Région depuis l'expertise du sujet jusqu'à son financement.

Dans la figure 12, la BERD s'intéresse à l'indépendance des autorités de recours à un appel d'offre public et l'application ou non des principes de transparence. Elle met en outre en évidence qu'en cas de plainte, celle-ci n'est pas adressée à l'autorité contractante en premier. La réglementation russe ne prévoit pas non plus la possibilité de faire appel dans le cadre de la procédure.

[19] Business anti corruption initiative : http://www.business-anti-corruption.org/country-profiles/europe-central-asia/russia/initiatives/public-anti-corruption-initiatives/

[20] Actualité des PPP en Russie, Gilles le Châtelier, Cabinet ADMAS, 10 mai 2011



Figure 12 L'indépendance des organes de recours dans les pays en transition

Source : Strenghening Public Procurement, BERD

2.2.2 Illustration avec un cas concret : le projet du nouveau tramway de Moscou.

Le nouveau tramway de Moscou est un projet de la nouvelle municipalité pour apporter une solution aux immenses problèmes de circulation de la capitale russe. Mais il a surtout une portée politique : le modernisme de l'infrastructure et du matériel roulant doit pouvoir démontrer les ambitions de développement de la nouvelle municipalité et surtout, il doit permettre de tirer un trait sur les années Loujkov, du nom de l'ancien Maire de Moscou révoqué l'an dernier.

Tenus au courant du projet par des canaux privés bien avant toute déclaration officielle de la Mairie, les entreprises qui souhaitaient se voir attribuer le marché ont très rapidement entamé une campagne de séduction auprès de la Mairie. Parmi elles, figuraient Alstom qui s'est alliée avec Aeroexpress, une entreprise privée, exploitante des navettes ferroviaires reliant les trois aéroports de Moscou au centre-ville.

Pour se mettre en avant notamment vis-à-vis des concurrents, le binôme a réalisé gracieusement une étude de diagnostic technique du réseau de tramway de la ville et a soumis des propositions pour améliorer la gouvernance autour du tramway. Alstom s'est également engagé à faire rouler une rame sortant des usines de La Rochelle sur le réseau moscovite. L'objectif de toute cette mobilisation est bien-sûr de décrocher une commande.

Cette démarche, qui n'est en rien illégale, illustre pourtant bien l'insuffisance du cadre réglementaire russe. Bien qu'il veuille assurer un climat en tout point concurrentiel, il n'interdit pas de telles pratiques.

2.3 La question essentielle mais épineuse du financement

Dans les pays en développement ou en transition économique comme c'est le cas en Russie, les finances publiques ne permettent pas toujours d'assurer à elles seules les investissements publics. Les bailleurs de fonds internationaux ont donc pour habitude de jouer un rôle déterminant pour la réalisation des projets publics.

A la faveur du redressement économique en Russie, deux tendances se sont dessinées au cours de ces dernières années :

- le recours au mécanisme de partenariat-public-privé (PPP) ;
- l'émergence de la Vnechekonombank (VEB), la banque de développement russe, comme le principal financeur des projets d'infrastructure en remplacement de la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement (BERD) qui occupait ce rôle depuis la chute du l'URSS.

2.3.1 L'intérêt du Partenariat Public Privé.

A l'inverse de la France, l'intérêt du PPP en Russie est très récent. Le premier projet de ce type a été réalisé en 2000. Il s'agissait de la construction d'un nouveau terminal à l'aéroport de Pulkovo de Saint-Pétersbourg pour un montant de 1,2 Mds €. Aujourd'hui, on ne compte pas moins de 50 projets PPP de grande envergure en route[21].

[21] Présentation Salans, Forum franco-russe sur les PPP, 2 juin 2011.

Les barrières à l'émergence de contrats PPP en Russie étaient de deux ordres : d'une part juridique et d'autre part culturel. En effet, la législation ne permettait pas de recourir à ce type de mécanisme. Mais surtout, les autorités publiques ne concevaient pas la participation du secteur privé dans des projets d'utilité publique. On constate donc que les mentalités à cet égard ont grandement évolué.

Pour quelles raisons ?

Il existe un grand besoin en rénovation et construction des infrastructures. 50 à 70% des infrastructures municipales sont en état d'usure. Mais si les besoins en investissements publics sont énormes, les finances publiques ne sont pas adaptées pour répondre à ces besoins. Le cadre du PPP permet de contourner la difficulté en faisant participer le secteur privé aux investissements.

L'intérêt des contrats PPP est multiple mais il permet surtout de :

- faire participer le secteur privé à des investissements publics ;
- faire répartir le risque financier entre plusieurs entités ;
- améliorer la gestion du patrimoine public par une culture entrepreneuriale provenant du privé.

Mais si la Russie souhaite bénéficier de ces avantages, l'émergence et le succès des PPP n'est permis que dans un cadre juridique favorable.

En effet, les conditions structurelles qui favorisent le développement du PPP sont[22] :

- une structure légale adéquate ;
- une volonté politique de soutenir les projets PPP ;
- une méthodologie des tarifs robuste et des organes de régulation compétents ;
- des conjonctures d'évolution des marchés des capitaux national et international favorables pour favoriser le financement à long terme, en particulier en roubles ;

Force est de constater que ces conditions ne sont pas entièrement remplies en Russie. Bien que l'intérêt de l'État pour les PPP soit manifeste et que le marché de capitaux ne constitue pas une crainte majeure pour les investisseurs, le cadre juridique ainsi que les règles tarifaires doivent encore être perfectionnées.

Des améliorations notables sont donc à réaliser pour permettre le développement des PPP en Russie. C'est dans ce contexte qu'a été organisé le forum franco-russe sur les PPP à Moscou le 3 juin 2011 auquel Egis Rail a pu participer.

2.3.2 La Vnechekonombank : un acteur décisif en devenir.

2.3.2.1 Le rôle de la Banque Européenne de Reconstruction et Développement

Jusqu'à la création de la VEB, le principal bailleur de fonds pour les projets d'infrastructure en Russie était la BERD, créée en 1989 après la chute du Mur de Berlin pour accompagner et conseiller les acteurs publics et privés des anciens pays socialistes dans leurs activités en période de transition économique.

[22] Présentation BERD, forum PPP, Radchentko, 2 juin 2011.

Depuis 1991, la BERD a été présente en Russie et a injecté des fonds dans l'économie russe à hauteur de 18 milliards €. Elle a permis de financer de nombreux projets dans tous les secteurs de l'économie mais aussi d'accompagner la transition grâce à son programme de transition économique. Il s'agit d'une initiative dont le but est d'améliorer le climat d'investissement en créant un cadre juridique accueillant pour les investisseurs privés, transparent et prévisible. Les activités de ce programme sont orientées vers le développement des règles légales, l'établissement d'institutions légales et d'une culture dont dépend un marché économique dynamique[23].

L'activité de la BERD s'est amoindrie depuis la création de la VEB, qui se développe grâce au rôle de plus en plus important que lui attribue le gouvernement mais elle continue de jouer un rôle important et d'être sollicitée. En effet, la caution BERD rassure d'une part les investisseurs ; elle est ensuite gage d'un projet de bonne qualité pour les autorités locales. Mais les conditions de participation de la BERD sont exigeantes. Celles-ci sont :

- appel d'offre international avec pré-qualification ;
- contrat équilibré entre l'autorité publique contractante et l'opérateur ;
- l'opérateur doit faire preuve d'une bonne gouvernance et doit répondre aux standards internationaux de transparence ;
- le projet doit répondre à des standards environnementaux, sanitaires et de sécurité ;

Par ailleurs, la BERD ne favorise la participation que des banques privées ayant signé les principes d'Equateur. Ces principes obligent la réalisation d'évaluations socio-économiques et environnementales des projets d'investissement[24].

2.3.2.2 La Vnechekonombank

La VEB est une banque publique de développement de Russie, l'équivalent de la Caisse des Dépôts et de Consignations en France.

La loi fédérale n°82-FZ du 17 mai 2007 relative à l a banque de développement réglemente l'activité de la Vnesheconombank. Les axes de travail des activités économiques et financières de la banque sont quant à eux définis dans le mémorandum sur la politique financière. Les activités de la VEB ne sont pas régulées par la Banque Centrale de Russie.

[23] Programme de transition économique, BERD.
[24] http://www.themoscowtimes.com/business/article/ebrd-to-consider-funding-roads/442303.html, consulté le 20 août 2011

La VEB est l'outil clé de la réalisation de la politique économique de la Russie et notamment la politique de développement régionale. Les secteurs de développement majeurs sont :

- le développement des branches prioritaires d'économie ;
- le développement des régions de la Fédération de Russie ;
- le développement des activités économiques extérieures ;
- le développement des petites et moyennes entreprises ;
- le développement du marché des PPP.

En 2008, un département PPP a été créé dans l'organigramme de la VEB. L'objectif de ce centre est double :

- rôle d'information et de formation. L'objectif est d'instruire les acteurs économiques russes sur le mécanisme PPP. La VEB a un portail d'information http://www.pppinrussia.ru/ à cet effet qui s'adresse aux secteurs privés et publics. La VEB vient également de créer un centre de formation aux PPP au sein de l'Université financière de Moscou et développe actuellement un fond documentaire et des manuels de formation ;

- rôle d'accompagnement. Il fournit ainsi des conseils professionnels aux autorités fédérales et régionales et aux collectivités locales sur l'application des PPP. Il accompagne également le secteur privé sur la décision d'investissement, les conditions de réalisations du projet, comment participer à un projet, etc…

En 2010, la VEB a mis en place un programme sur 5 ans destiné au financement de projets PPP régionaux et urbains. Le montant de ce programme s'élève à 2 Mds RUB par an (500 millions €).

Néanmoins, malgré son ascension soutenue par le Kremlin et les ressources financières dont elle dispose, la VEB n'a pour l'instant sorti que très peu de projets dans les transports. L'empiétement dans lesquels sont installés les projets de tramway rapide de Volgograd ou la ligne ferroviaire Kouragino – Kyzyl illustre bien cette situation stagnante. Pourtant, la VEB est amenée à jouer un rôle majeur dans les prochaines années puisqu'elle sera la cheville ouvrière de la réalisation des programmes de développement des infrastructures des transports qui rentrent dans le cadre de l'organisation des événements mondiaux auxquels la Russie se prépare.

2.4 Les blocages juridiques

Si la conjoncture économique est favorable à la réalisation de projets PPP, le principal obstacle à leur montage est d'ordre juridique. Depuis 2005 et la loi sur les concessions, les prémices d'un encadrement juridique au PPP sont posées mais la législation est encore trop peu développée et n'encadre pas suffisamment ce type de montage financier.

2.4.1 Une législation récente…

La loi fédérale FZ-115 sur les concessions du 21 juillet 2005 est le premier texte juridique qui ouvre la voie à la signature de contrats de concession.

Cette loi favorise la venue des investisseurs étrangers puisqu'elle les place à la même enseigne que les investisseurs nationaux (en dehors des concessions pouvant toucher aux secteurs de la défense et de la sécurité).

Les autres sources juridiques qui encadrent la pratique des PPP sont à l'heure actuelle :

- la loi fédérale sur les zones économiques spéciales en Fédération de Russie du 22 juillet 2005 ;
- la loi fédérale sur la banque de développement du 17 mai 2007 ;
- les lois fédérales sur les entreprises nationales (Rosnanotekh, Olimpstroy, Rostekhnology, Fonds de réforme des services municipaux, Rosavtodor) ;
- le règlement du gouvernement russe sur le fond d'investissement russe du 23 novembre 2005.

Accompagnant cette liste de textes de lois fédéraux, il faut aussi mentionner les lois régionales : 34 sujets de la Fédération ont adopté de telles lois ; 12 sont actuellement au cœur du processus d'élaboration. Le premier sujet à avoir adopté une loi sur les PPP a été la ville de Saint-Pétersbourg.

Ainsi, compte-tenue de l'état de la législation actuelle, la figure suivante résume les deux principaux schémas de PPP en vigueur en Russie :

	BTO (Build Transfer Operate)	BOLT (Build Own Lease Transfer)
Législation applicable	Loi fédérale sur les accords de concession (21/07/2005)	Législations régionales sur les PPP
Engagements des investisseurs	1. Désignation de l'infrastructure 2. Financement du projet 3. Construction de l'infrastructure	
	4. Transfert de la propriété à un organisme public 5.Exploitation et entretien 6. Collecte des droits d'utilisation	4. Location du bien à un organisme public 5. Mise en service 6. Transfert de la propriété à un organisme public à la fin du contrat
Sources de récupération des investissements	Droits d'utilisation	Droits de location versés par l'organisme public, incluant les recettes budgétaires additionnelles et les frais d'utilisation versés par les usagers.
Sources de financement possible	Institutions internationales de financement ; institutions russes de financement ; banques commerciales	
Différentes options de soutien de la part de l'Etat	VEB ; garanties d'Etat : fond d'investissement de la Fédération de Russie.	

Figure 13 Les deux schémas principaux de PPP en Russie
Source : VEB

2.4.2 … mais incomplète.

Il existe ainsi des bases juridiques aux PPP mais celles-ci sont incomplètes.

Dans le cadre d'un projet PPP en Russie, l'investisseur privé doit s'intéresser aux aspects financiers suivants :

- la rentabilité du projet ;
- l'état du marché ;
- le restant des financements au projet et leur accessibilité ;

- la politique tarifaire en vigueur ;
- les limites imposées par la loi budgétaire.

Ces aspects en Russie peuvent parfois être problématiques. En particulier, les manquements de la législation suscitent des difficultés relatives à l'annualité budgétaire et aux aspects tarifaires[25].

La loi autorise les autorités à planifier les dépenses publiques sur trois ans. Dans un premier temps, cela empêche toute planification à long terme des mécanismes financiers entre l'autorité publique et l'opérateur. Cela peut également signifier que les premiers investissements devront être portés uniquement par l'investisseur. D'autre part, il s'observe dans la pratique que les deux parties sont souvent contraintes de renégocier annuellement le montant des redevances[26]. Enfin, il faut également signaler que la législation interdit le paiement différé par les budgets publics.

Concernant les aspects tarifaires, ceux-ci sont habituellement décidés conjointement par le Ministère des transports et le Service fédéral sur les questions tarifaires (SFT). Les tarifs dans les transports urbains sont traditionnellement bas et ne peuvent pas faire l'objet d'une augmentation radicale. Le fond d'investissement russe réformé en 2005 a justement pour but d'apporter le cofinancement nécessaire à ces projets d'investissement stratégiques.

2.5 La réglementation technique

Les Russes ont une longue histoire de bâtisseurs. La réglementation technique dans le secteur de la construction est une notion bien maitrisée mais elle est vieille et pas adaptée aux exigences des chantiers modernes

Les SNiP sont l'appellation russe des normes qui prévalent dans la construction. La plupart d'entre eux date des années 1980/1990 et est difficilement compréhensible pour les étrangers. C'est pourquoi, la Russie songerait à adopter les « eurocodes » : les normes de conception, de dimensionnement et de justification des structures de bâtiment et de génie civil élaborées par l'Union Européenne[27].

Autrefois payant, l'accès aux SNiP a été rendue gratuit et public par un décret présidentiel sur les fonds d'information fédéraux des réglementes techniques, des standards, et de l'unique système d'information sur la régulation technique, datant du 15 août 2003.

Ils peuvent être trouvés en utilisant les liens suivants :

- http://vsesnip.com/ : ce site recense l'ensemble des SNiP.
-
- http://gost-snip.com/ : ce site recense tous les documents de régulations officiels qui font foi en Russie traduits en anglais.
-
- http://gibddmoscow.ru/road-inspection/remont.php : ce site liste les documentations techniques à respecter pour les projets affectant la voirie

Un second aspect problématique concerne la bureaucratie très importante et donc très contraignante pour les projets de construction. Dans les pays de l'OCDE, il faut en moyenne 15 procédures pour faire

[25] Jean-François Marker, CMC, Evaluation des risques, régulation des tarifs et soutien publique aux projets PPP, Forum PPP, 3 juin 2011
[26] Gilles le Châtelier, Actualité des PPP en Russie
[27] L'adoption des eurocodes dans la construction, Le Moniteur, 9 mai 2011.

émerger et bâtir un projet contre 50 en Russie. Le pouvoir russe déclare souhaiter supprimer toutes les barrières et obtentions de permis inutile tout en respectant tous les critères de sécurité[28].

* * *

Cette seconde partie avait ainsi pour objectif de présenter l'environnement des affaires en Russie et souligner les principales difficultés que l'entreprise est susceptible de rencontrer dans le cadre d'un montage d'un projet de transport.

Cet environnement ne propose pas les mêmes assurances pour les investisseurs étrangers qu'en Europe. Le cadre juridique en particulier est insuffisant et ne protège pas assez les investisseurs des risques financiers qu'ils peuvent rencontrer. Cependant, cet état des choses est en évolution à la faveur des besoins en investissement public auquel le pays fait face. Désireux d'attirer les investisseurs étrangers pour réaliser ces investissements, le pouvoir politique est particulièrement attentif à une amélioration du climat des affaires

Le PPP est la forme juridique contractuelle qui est susceptible de répondre le mieux à ces besoins. Cependant son intégration dans la législation nationale n'est que trop récente et comporte encore de nombreuses imperfections. Ceux-ci doivent pouvoir être surmontés pour permettre le développement des PPP et l'arrivée sans crainte des investisseurs étrangers.

Enfin, la réglementation technique en Russie, différente des normes standards européennes, et la préparation des documents administratifs peuvent également constituer des difficultés à la préparation du projet.

[28] RIA Novosti, Russia Engeneering News, 28 juillet 2011.

3. UNE ANALYSE INSTITUTIONNELLE DES TRANSPORTS URBAINS EN RUSSIE

En phase projet, la maitrise, autant que possible, des mécanismes institutionnels environnants au projet s'impose pour ne pas rencontrer des difficultés indépendantes à l'entreprise qui viendraient troubler le déroulement de la phase opérationnelle. Les prestations en ingénierie respectent au maximum des plannings et des budgets fixés qui, s'ils venaient à être perturbés, seraient susceptibles de bouleverser le roulement de l'activité de l'entreprise. L'étude des mécanismes institutionnels spécifiques au projet permet donc de prévenir ces désagréments.

A ce stade de la prospection, Egis Rail ne mène aucun projet en Russie. L'entreprise pourrait cependant être amenée, le cas échéant, à participer à un projet de transport urbain. Une analyse sur le schéma organisationnel de ce secteur est donc pleinement justifiée.

Cette partie propose ainsi une analyse de l'organisation institutionnelle des transports urbains en Russie.

En France, il existe une grande hétérogénéité des schémas institutionnels d'organisation des transports urbains. Si la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) a posé les grands principes généraux et a notamment créé les autorités organisatrices de transport, celles-ci peuvent prendre des formes juridiques bien variées (syndicat mixte de transport, syndicat simple, syndicat intercommunal à vocation unique…).

En Russie, la législation en la matière n'est pas aussi développée qu'en France. L'organisation et la stratégie des transports sont confiées le plus souvent aux municipalités bien que dans certains cas, la Région soit l'autorité organisatrice de transports urbains. L'exploitation est quant à elle traditionnellement réalisée par les entreprises municipales mais à la faveur des bouleversements socio-économiques des années post-soviétiques, des opérateurs privés exploitent désormais certains réseaux urbains.

L'impression générale que le schéma institutionnel russe dégage est celle d'un désordre. Les compétences ne sont pas toujours bien délimitées entre les acteurs et les villes ne parviennent pas, dans la majorité des cas, à exercer efficacement leur rôle de gestionnaire des transports. Cette situation est typique des pays en transition ou en développement où le cadre réglementaire est dépassé par les évolutions économiques.

3.1 L'organisation des transports urbains

3.1.1 Le cadre juridique et réglementaire

L'organisation des transports urbains est régie par des textes de lois fédéraux et régionaux. Conformément à la structure fédérale, la législation fédérale prime sur les législations régionales.

3.1.1.1 La loi fédérale sur les principes d'organisation de l'auto-administration locale

Le texte juridique référence est la loi fédérale sur les principes d'organisation de l'auto-administration locale en Fédération de Russie N131-FZ du 06.10.2003. Elle s'applique au dernier niveau de subdivision territoriale que sont les districts et les villes (figure X). Le chapitre 3 énonce les domaines ayant une

portée significative locale et dont la gestion est du ressort des administrations locales. Les plus importants sont :

- les activités routières dont la gestion des routes et la sécurité routière ;
- l'organisation des transports pour les besoins de la population sur le territoire concerné ;
- l'adoption des plans d'urbanisme, la délivrance des permis de construction.

La loi décline ces compétences successivement (Article 14, 15 et 16) pour les trois niveaux d'administration locale : la zone de peuplement urbain, la zone de peuplement rural et le district urbain.

Ainsi, en théorie, l'organisation des transports locaux est une compétence des autorités locales dans la limite des territoires qu'ils administrent, excluant de fait toute implication des autorités régionales.

Par ailleurs, le chapitre 8 relatif aux bases économiques des administrations locales rapporte que tous les biens utilisés dans le service du transport public de passager sont la propriété des administrations locales.

3.1.1.2 Les lois régionales

Chaque région possédant sa législation, il existe autant de lois régionales régulant l'organisation des transports urbains qu'il existe de régions, soit au total 83. Ces lois confirment l'attribution de la compétence transport aux administrations locales conformément à la législation fédérale mais il existe des contre-exemples où la région détient cette compétence.

Ainsi, dans l'oblast' de Saratov, l'organisation des transports urbains et périurbains de tout l'oblast' est régie par l'établissement public autonome « Gestion des transports de passagers » qui dépend directement du ministère des transports de l'oblast' de Saratov. La ville de Saratov est en revanche complètement exclue de ce processus.

Ce constat illustre la contradiction qu'il existe entre les textes juridiques de niveaux différents.

3.1.2 Les acteurs de l'organisation du transport urbain

On distingue les acteurs du niveau fédéral et les acteurs du niveau régional et municipal.

3.1.2.1 Niveau fédéral

Le Ministère des transports

Le Ministère des Transports définit la politique fédérale et la stratégie dans le domaine des transports. Il établit la réglementation et l'application de tous les modes de transport. Les compétences du Ministère se retrouvent dans le règlement du Ministère des Transports datant du 30 juin 2004.

L'application de la politique du ministère est quant à elle effectuée par les services fédéraux sous tutelle du ministère des transports. Ils gèrent les aspects normatifs ainsi que les commandes et les actifs fédéraux. Ils sont au nombre de cinq :

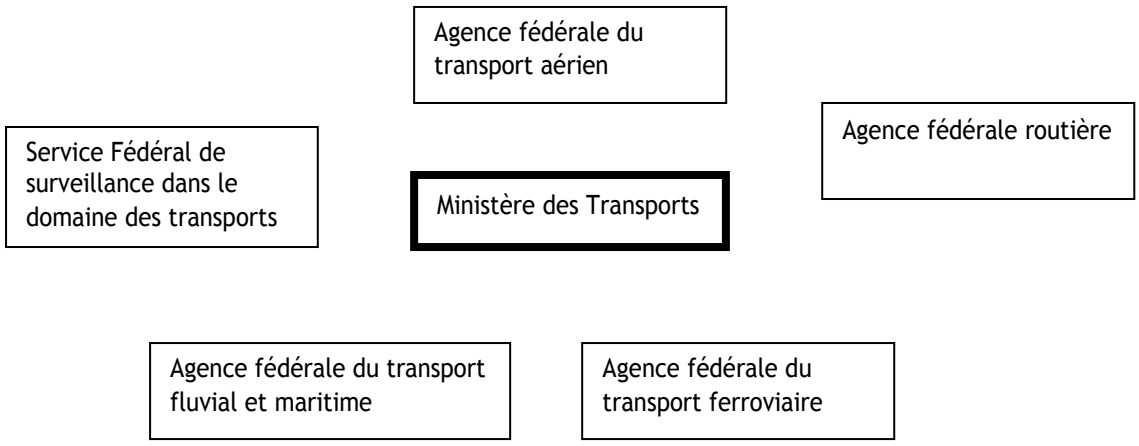


Figure 14 Les services fédéraux du Ministère des transports

Le Service Fédéral de surveillance dans le domaine des transports (Rostransnadzor) possède deux missions principales :

- assurer le contrôle de la bonne exécution des lois et des décisions du Ministère par tous les acteurs du secteur des transports (collectivités territoriales et exploitants) ;
- délivrer des licences d'exploitations aux véhicules de transport de passagers.

Le Ministère des Transports est compétent lorsque l'organisation des transports urbains dépasse les limites territoriales d'un sujet de la Fédération. Ainsi, un conseil de coordination pour le développement du système des transports de la ville de Moscou et de l'Oblast' de Moscou a été créé le 15 février 2011 sous l'égide du Ministère des transports pour assurer des actions concertées entre les deux acteurs afin de développer les transports de la future agglomération du Grand Moscou[29].

Le Ministère du développement régional

Le Ministère du développement régional est responsable de la mise en application de la politique fédérale et du contrôle de son application dans les domaines suivants :

- le développement socio-économique des sujets de la fédération ;
- la construction et développement urbain

A l'aide des agences fédérales dont il a la charge, le Ministère du développement régional sélectionne et accompagne l'émergence des projets de développement. Il réalise notamment les missions d'expertise fédérales pour établir la documentation du projet et vérifie l'application et le respect des standards nationaux dans la phase de construction.

Le Ministère des finances

Le Ministère des finances peut participer au financement des projets si et seulement si ceux-ci ont une portée fédérale significative. Citons l'exemple des travaux d'extension du métro de Moscou, la construction du métro d'Omsk ou encore tous les projets de développement urbain réalisés à Sotchi dans le cadre de la préparation aux Jeux Olympiques d'hiver.

[29] Ministère des transports

3.1.2.2 Niveau régional et municipal

Tel que définie par la loi fédérale sur les principes d'organisation de l'auto-administration locale et par la pratique, les autorités municipales et régionales organisent les transports urbains. Ils définissent également les stratégies de développement des réseaux et financent leur réalisation.

Ces pouvoirs sont établis par les législations régionales.

En théorie, les municipalités sont juridiquement autorités organisatrices de transport. Cependant, la disparition des subventions étatiques qui affecta énormément les budgets des municipalités dans les années qui suivirent la crise, empêche celles-ci d'organiser correctement cette fonction.

Dans la pratique, on observe que dans la très grande majorité des cas, les municipalités ne sont pas de réelles autorités organisatrices de transport. En effet, une partie du service de transport est effectuée par les opérateurs commerciaux qui déterminent eux-mêmes les itinéraires qu'ils souhaitent effectuer. Il s'agit là d'un problème de gouvernance majeur.

3.2 L'exploitation des transports urbains

Les transports publics étant considérés comme un service social, ils étaient sous la période soviétique exploités par les entreprises municipales. Le service était accessible à tous et de nombreuses catégories de la population bénéficiaient d'un régime de gratuité. Depuis la fin de l'URSS, le modèle d'exploitation des transports publics qui prévalait a dû être repensé à cause de l'augmentation du taux de motorisation et de la congestion urbaine. Le passage vers une économie de marché a remis en cause ce modèle avec, au centre, la question du financement et du subventionnement du service.

Ce contexte a fait naître une nouvelle offre de transport urbain à caractère commercial : les marshrutki, sorte de mini-vans qui selon la taille peuvent accueillir de 8 à 25 personnes.

Bien que la majorité des opérateurs des transports publics soient toujours des entreprises municipales, certaines villes sont désormais exploitées par des opérateurs privés (Kemerovo, Krasnodar, …)

Les règles de l'exploitation techniques des transports urbains continuent de faire l'objet d'une réglementation fédérale.

3.2.1 Le cadre juridique et réglementaire

L'exploitation des transports urbains est caractérisée par un désordre réglementaire. En théorie, ce secteur devrait être soumis à la législation régionale mais celle-ci est parfois manquante. Elle n'est pas non plus exclusive puisque la réglementation fédérale détermine nombre de règles techniques d'exploitation.

En matière de réglementation fédérale :

La loi fédérale N-259 FZ sur le statut du transport automobile et du transport électrique de surface datant du 18 octobre 2007 fixe les règles d'exploitation en matière de transports de personnes et de bagages. Elle détermine les droits et les devoirs des opérateurs et des passagers. En particulier :

- l'article 20 définit les règles de déplacement et notamment les conditions « du contrat » passé entre le transporteur et le passager (vente du ticket) ;
- l'article 21 confère la gratuité de déplacement dans les transports urbains et périurbains aux enfants de moins de 7 ans ;
- l'article 23 établit les conditions de remboursement du titre de transport ;
- l'article 26 confère le libre accès aux infrastructures de transport aux passagers.

Ces règles sont également répertoriées dans le chapitre 40 du code civil.

Par ailleurs les règles d'exploitation technique des véhicules de transport (métro, tramway, autobus, trolleybus) sont aussi déterminées au niveau fédéral par le Ministère des Transports.

3.2.2 Les sources de financement à l'exploitation

En matière budgétaire, la volonté du gouvernement est de responsabiliser les entreprises municipales et les rendre moins dépendantes des dotations étatiques.

Selon l'article 4 de la loi fédérale sur le financement des budgets des autorités locales de la Fédération de Russie datant du 25.09.1997, les budgets municipaux peuvent recevoir des dotations des budgets fédéraux ou des sujets de la Fédération lorsque leurs dépenses croissent ou lorsqu'il s'agit de mettre en place un programme fédéral ou régional, ou pour atteindre des objectifs sociaux déterminés à l'échelle fédérale. En théorie donc, les subventions étatiques ne peuvent pas permettre de financer l'exploitation. Celle-ci doit pouvoir être financée par les budgets locaux.

Cependant, les dotations existent bien mais prennent la forme d'une compensation versée en contrepartie de l'application des régimes de gratuité dans les transports pour les Vétérans et les invalides, en accord avec les lois fédérales N 5-FZ et N 181-FZ sur les Vétérans et sur la défense sociale des invalides.

3.2.3 Les acteurs

Il faut distinguer les opérateurs des transports publics des opérateurs des transports commerciaux.

Les réseaux de transport publics sont dans leur grande majorité exploités par des entreprises municipales mais quelques municipalités ont fait le choix de déléguer cette tâche à des entreprises privées. Cette délégation est plus importante dans les réseaux de bus que dans les réseaux de tramways qui restent en grande majorité exploités par les entreprises municipales (cf. annexe 2). Il s'agit-là d'une tendance qui devrait se poursuivre.

Les métropolitains sont exclusivement exploités par des entreprises unitaires[30].

S'agissant des transports commerciaux qui participent pour beaucoup aux déplacements des citadins, ils sont opérés par une multitude d'entreprises privées. Avant 2001 et l'application de la loi fédérale sur la

[30] Une entreprise unitaire est un statut d'entreprise que l'on trouve uniquement en Russie. Elle a été créée par la loi fédérale N 161-FZ sur les entreprises unitaires étatiques et municipales. Les capitaux d'une entreprise unitaire sont publics. Les autorités ont recours à cette forme d'entreprise pour la réalisation des services publics qui leur incombent.

licence des transporteurs de personnes et de marchandises du 13 juillet 2001, les licences d'exploitation n'étaient pas obligatoires. Il suffisait alors pour un transporteur de simplement passer le contrôle technique pour pouvoir exercer cette activité qui s'avérait rentable ; l'investissement de l'achat du véhicule était rapidement amorti.

La profession est aujourd'hui plus régulée et encadrée par les collectivités exerçant la fonction de véritable autorité organisatrice de transport ainsi que par le Ministère des transports qui accorde les licences d'exploitation. Celles-ci sont valables 5 ans.

3.3 Le cas particulier de la ville de Moscou

L'étude d'un cas concret comme celui de Moscou permet de mieux comprendre le jeu institutionnel des transports urbains.

Cependant, la ville de Moscou constitue un cas particulier pour deux raisons :

- Juridiquement, il s'agit d'une ville fédérale. En effet, selon l'article 65 de la constitution russe, Moscou est une ville fédérale ayant valeur de sujet de la Fédération. Ce statut particulier est confirmé par la loi fédérale sur les principes de l'auto-administration locale (Chapitre 11, article 79).

- Politiquement, Moscou est la capitale de la Russie. Elle abrite les institutions fédérales mais représente surtout la vitrine du pays à l'international. Elle fait donc l'objet d'une attention particulière de la part du pouvoir central et rassemble toutes les innovations, y compris en matière de gouvernance des transports. Moscou constitue ainsi un modèle à suivre pour toutes les autres agglomérations russes.

Le choix d'étudier Moscou est d'autant plus justifié pour Egis Rail puisque la ville a exprimé son envie de bâtir une nouvelle ère du tramway moscovite (cf. 2.2.2).

Le nouveau maire de la ville Sergueï Sobianine, nommé au mois d'août 2010, a pour mission d'apporter des solutions rapides et efficaces pour résoudre la crise des transports à Moscou. En effet, à la faveur d'un taux de motorisation en constante augmentation et d'un réseau routier de faible qualité, la capitale russe est actuellement en train de devenir l'une des villes les plus embouteillées au monde. L'une des premières actions de la nouvelle mairie a donc été de concevoir le « Plan de développement des transports de Moscou sur la période 2011-2016 » qui est sensé devoir apporter des solutions efficaces et réalisables à court terme.

3.3.1 Une brève présentation du réseau

A l'image des villes russes, Moscou présente un réseau de transport public très développé bien qu'en déclin à l'exception du métro. La part modale des transports en commun s'élève pourtant à 73% contre 27% pour les trajets privés.

La répartition entre les différents modes de transport urbains est la suivante :

Volume de déplacements à l'année (2011)	Chemins de fer	Métro	Mode de transport privé	Transport public de surface	Total
en milliards de passagers	0,8	2,4	1,95	2,2	7,35
en pourcentage	11%	32%	27%	30%	100%

Figure 15 Répartition de la demande annuelle de transport à Moscou entre les différents modes

Source : Programme de développement du système des transports de Moscou sur la période 2012-2016

Le métro de Moscou comprend 11 lignes, 185 stations et 306 kilomètres de voies. Il est l'un des métros les plus empruntés du monde. Comme le montre le tableau ci-dessus, sa part modale dans l'ensemble des déplacements de la ville s'élève à 32%. Six lignes concentrent 70% du trafic. Afin de résoudre ces difficultés, le programme de développement prévoit la construction de 88 kilomètres de nouvelles lignes.
Le réseau a la forme d'une étoile (voir schéma en annexe 4) où toutes les lignes convergent vers le centre à l'exception de la ligne circulaire. Ce schéma pose aujourd'hui de grandes difficultés. L'accent est donc mis sur la construction de lignes transversales.

Le réseau de surface est composé de lignes de tramway, de trolleybus et d'autobus. Leur fonction est essentiellement le rabattement vers le métro et d'assurer des liaisons inter et intra quartiers.

	Autobus	Trolleybus	Tramway
Longueur du réseau	6456	963	442
Nombre de lignes	626	89	41

Figure 16 Les caractéristiques du réseau de transport de surface

Source : Programme de développement du système des transports de Moscou sur la période 2012-2016

La demande dans les transports de surface est en baisse constante depuis deux décennies au profit des transports commerciaux (marshrutki) qui opèrent sur plus de 700 itinéraires dans toute l'agglomération.

Les principales raisons à ce phénomène sont de plusieurs sortes :

- l'efficacité des transports de surface est conditionnée par l'état du trafic automobile dans les artères urbaines. Depuis quelques années, les bouchons sont quotidiens dans la capitale russe et, à l'exception de quelques lignes de tramway, il n'existe pas de TCSP. En conséquence, les temps de trajet et les intervalles entre les services sont beaucoup plus longs que pour les mashrutki En effet, ces derniers ne sont d'une part par dépendants des infrastructures, et peuvent d'autre part évoluer dans la circulation plus facilement que les autobus ;
- en l'absence de subventions publiques, la qualité du service s'est largement dégradée et n'offre pas le même niveau de confort que dans les marshrutki ;
- les tarifs sont quant à eux en évolution constante.

A l'image de Paris, le réseau ferroviaire de la capitale se caractérise par des lignes périurbaines (onze au total) reliant l'Oblast' de Moscou au centre-ville. Il s'agit d'un mode de transport relativement bien emprunté (11% de part modale) et efficace (fréquence de 4 à 6 minutes en heures de pointe sur certaines lignes). Le potentiel de développement de ce mode de transport est énorme. En effet, deux lignes circulaires longues de 54 km et de 558 km, traversant de nombreux quartiers résidentiels, sont

pour l'instant inexploitées. La Mairie et les RZD ont ainsi un ambitieux programme de réhabilitation du ring ferroviaire qui s'accompagnera de la construction de nombreux pôles d'échange.

3.3.2 L'organisation des transports urbains

Le Département des transports et du développement des infrastructures routières de la ville de Moscou est l'autorité organisatrice des transports.

3.3.2.1 Les missions du Département des transports

Ses missions sont :

- l'établissement des programmes, des projets de lois et autres textes réglementaires de Moscou qui régulent les relations dans le secteur des transports et du développement des infrastructures routières ;
- l'application des mesures prioritaires pour la réalisation de la politique de transport de la ville ;
- la direction de la réalisation de conception, de projets, de schémas, de normes et de programmes de développement du système des transports conformément au programme fédéral de développement ;
- l'organisation de l'établissement de la stratégie des transports et assure la coordination des mesures pour sa réalisation ;
- le contrôle financier des activités financées par le budget de la ville et la conduite d'audits internes aux organisations dont elle a la charge.

En outre, il fait des propositions pour :

- l'amélioration du système de gestion et d'organisation de la circulation routière ;
- doter le complexe de transport de moyens techniques modernes et d'équipements de haute qualité.

3.3.2.2 La structure du Département des transports

Le département est composé de plusieurs directions présentées dans la figure suivante :



Figure 17 Organigramme du département des transports et du développement des infrastructures routières de la ville de Moscou

Source : Site internet du Département des transports

Sous la direction du même directeur adjoint, sont réparties la direction du développement des transports urbains et des transports routiers internationaux et la direction de l'organisation et du développement des transports en taxi. Etrangement, le service de contrôle des transports en taxi appartient à cette première direction. Le schéma ne permet pas de savoir la répartition des services au sein de la direction des transports urbains. En outre, il serait intéressant de savoir comment les transports commerciaux sont intégrés dans l'organigramme.

Pour l'aider dans son rôle d'autorité organisatrice des transports, la Mairie de Moscou a créé le 3 juin 2011 un Conseil consultatif public sur les problèmes de fonctionnement et de développement du complexe des transports de la ville de Moscou. Il rassemble 26 membres d'horizons variés pour discuter et améliorer la situation des transports à Moscou. L'intérêt de ce conseil est de faire participer des experts ou des entités non commerciales dans l'élaboration de la politique des transports.

Les missions qui lui sont attribuées sont :

- l'analyse et assistance juridique pour améliorer la situation des transports ;
- l'établissement des priorités et donne des recommandations sur les sources de financement des programmes significatifs.

Adjoint au Maire de Moscou en charge des transports. Directeur du département des transports
1er adjoint au directeur du département des transports
1 député de Russie membre de la commission des transports de la Douma
1 professeur à l'Université Lomonossov de Moscou
1 actrice de théâtre et de cinéma
1 représentant de l'association des automobilistes de Moscou
Directeur du groupe des experts du Conseil de la Fédération
Doyen de l'académie russe de l'économie nationale et des services sociaux
Directeur adjoint de la direction générale de l'inspection et de la sécurité de la circulation routière
Vice-président de l'Académie des sciences de Russie
Recteur de l'Ecole Supérieure d'Economie
Représentant du fond « Institut d'économie de Moscou »
Rédacteur de la branche moscovite du quotidien « Rossiyskaya Gazeta »
Représentant du conseil de coordination interrégional public des automobilistes
Chanteur et entrepreneur
1 représentant de l'organisation publique et interrégionale « Ville et transport »
1 représentant de l'Académie internationale de sécurité économique, conseiller du Président
1 représentant de « Strategy Partners »
1 député de la Douma régionale de Moscou
Vice-recteur de l'Université technique routière de Moscou (MADI)
1 représentant de l'Institut de recherche sur les transports et les routes (NIITDH)
1 représentant de l'union des transports moscovites
Président de l'association des organisations de prospection des projets routiers
1 représentant des jeunes auto-écoles
1 représentant du centre moscovite de lutte contre les embouteillages
1 représentant du syndicat urbain moscovite des travailleurs des transports automobiles

Figure 18 La liste des 26 membres du Conseil consultatif

3.3.3 Les entreprises municipales dépendantes du Département des transports

Le département des transports a sous sa charge trois entreprises municipales :

- l'entreprise municipale Mosmetro qui exploite le métro ;
- l'entreprise municipale Mosgortrans qui exploite le réseau de surface (tramways, trolleybus et autobus) ;
- l'entreprise municipale « Organisation des déplacements » qui a la charge d'organiser et contrôler l'exploitation des transports et de planifier le développement du réseau. Elle a en outre force de proposition sur la politique tarifaire de la ville, les itinéraires des transports urbains et interurbains et agit comme organe de contrôle de régulation auprès des opérateurs et des usagers.

Il existe aussi de nombreuses autres entreprises municipales qui ne sont pas affiliées au Département des transports bien qu'elles soient impliquées dans l'organisation ou le développement du réseau. On peut citer à ce titre l'Institut de recherche scientifique et de projet du plan général de Moscou. Composé

de 30 experts et chercheurs, il réalise tous les plans et les programmes généraux et sectorisés (transport, urbanisme, complexe énergétique, culture, etc.) de développement de la ville et de l'oblast' de Moscou depuis 1951, date de sa création[31].

3.3.4 L'exploitation

L'exploitation des transports urbains publics est répartie entre les cinq types d'opérateurs suivants :

- Mosmetro qui exploite le métro et le monorail de Moscou.

Il s'agit d'une entreprise unitaire étatique fondée en 1935 qui emploie aujourd'hui près de 36 000 personnes. La construction des extensions de nouvelles lignes et leur financement ne fait pas partie de ses compétences. Les entreprises spécialisées dans la mise en place et la réalisation de projets d'extension sont : Metrogiprotrans, Mosmetrostroy, Transinzhstroy. Les financements quant à eux viennent en grande majorité du budget de la ville de Moscou[32]. Le Ministère des Finances participe également au financement des travaux du métro.

- Mosgortrans qui exploite le réseau de transport urbain de surface (tramways, trolleybus, autobus).

A l'instar de Mosmetro, Mosgortrans collabore avec des entreprises municipales spécialement dédiées au développement des transports urbains de surface dont l'institut de transport MosgortransNIIproekt Ce dernier a la charge de réaliser les études d'extension du réseau, de développer des nouveaux modes de transport, d'agrandir le parc de matériel roulant et de moderniser la gestion informatique du réseau.

- 80 opérateurs privés qui exploitent les routes commerciales.

- Les compagnies périurbaines de chemins de fer russes qui exploitent les trains de banlieue.

A l'image de la SNCF, les RZD sont une entreprise monopolistique d'Etat qui exploite le réseau ferré russe. Après avoir longtemps constitué un ministère à eux seuls, ils sont intégrés au sein du Ministère des Transports depuis 2003. Les liaisons périurbaines sont exploitées par des filiales communes entre les RZD et les municipalités. L'entreprise TsPPK (Tsentralnaya Prigorodnaya Passazhirskaya Kompanya), appartenant pour 50% moins 2 actions aux RZD, 25% plus 1 action à la ville de Moscou, 25% plus 1 action à l'oblast' de Moscou, exploitent 80% des services périurbains au départ des gares de Moscou.

- L'entreprise Aeroexpress qui exploite les navettes ferroviaires qui relient le centre de Moscou à ses trois aéroports.

Aeroexpress est une société privée appartenant pour 50% aux RZD et 50% à Transgroup, une entreprise privée de transport de marchandises. Elle n'exploite pour l'instant que les navettes ferroviaires aéroportuaires mais souhaiterait à terme jouer un rôle dans le transport exclusivement urbain.

[31] Institut du plan général de Moscou http://www.genplanmos.ru
[32] Rapport d'activité de l'année 2010 Mosmetro.

3.4 Les difficultés institutionnelles

Le schéma organisationnel des transports urbains présente des manquements et des incohérences institutionnelles, tant au niveau de l'organisation que de l'exploitation.

3.4.1 Les compétences des subdivisions territoriales mal délimitées

En premier lieu, il convient de noter que les compétences entre les subdivisions territoriales ne sont pas suffisamment bien délimitées. La loi russe possède la faiblesse de ne pas imposer un cadre strict comme cela peut être le cas en France. La compétence transport urbain peut aussi bien être gérée localement que régionalement.

Un projet de loi fédérale datant de 2003, mais qui n'a toujours pas été promulgué, sur les principes d'organisation du transport urbain de passagers proposait un schéma de répartition clair.

Selon ce projet de loi, les autorités fédérales seraient compétentes pour :
- l'attribution des licences d'exploitation ;
- la standardisation et la certification des activités de transports urbains ;
- la réalisation du programme fédéral de développement des transports urbains ;
- la définition des principes généraux relatifs aux contrats municipaux pour les transports urbains ;
- l'établissement d'exigences techniques, sécuritaires et sanitaires ;
- le subventionnement au métro, l'acquisition de matériel roulant.

Les autorités régionales seraient compétentes pour :
- l'élaboration de programmes de développement régionaux des transports urbains ;
- l'organisation du transport périurbain ;
- le contrôle du respect des normes techniques appliquées aux véhicules ;
- le contrôle de l'état des infrastructures routières ;
- le subventionnement du métro, l'acquisition de matériel roulant et des infrastructures de transport.

Les municipalités seraient enfin compétentes pour :
- l'organisation des transports urbains ;
- la mise en place de la stratégie de développement ;
- le choix des opérateurs ;
- le choix des moyens à mettre en place pour réaliser le service de transport urbain ;
- définir les contrats municipaux ;
- organiser l'accès au marché pour les opérateurs par une procédure d'appel d'offre ;
- la maintenance des infrastructures de transports routières ;
- la fixation des tarifs dans les services de transports ;
- le montant des subventions municipales ;
- réaliser les investissements dans le développement du projet.

Ce projet de loi a pour avantage de proposer une répartition des compétences claires. Mais il ne permet pas de répondre à toutes les difficultés actuelles. En effet, une conséquence de ce cadre juridique pas bien défini réside dans la difficulté d'appliquer des programmes qui sont établis aux niveaux fédéral, régional et municipal.

De plus, il faut souligner que la législation russe est très sectorielle. La réalisation de programmes multisectoriels, comme la mise en place d'une politique de transport durable, s'avère une entreprise complexe. L'absence de coordination et de concertation entre les acteurs ne permet pas de mener à bien la réalisation de ces programmes pour lesquels, en outre, les municipalités ne disposent pas de suffisamment d'outils juridiques, administratifs ou économiques[33].

3.4.2 L'absence de véritables autorités organisatrices de transport

Une seconde remarque concerne la faiblesse des municipalités en tant qu'autorité organisatrice de transport provoquée par la dichotomie entre le secteur public et le secteur privé. Ce dernier s'est largement développé depuis les années 90 au détriment du premier. Il offre aujourd'hui un service rapide, flexible, relativement confortable pour des tarifs qui sont légèrement supérieurs à ceux pratiqués dans les transports publics. Ces résultats sont permis grâce à une approche entrepreneuriale du service qui met l'accent sur l'optimisation des coûts. Les transports publics survivent quant à eux grâce aux subventions étatiques et ne permettent pas, dans la plupart des cas, de rivaliser avec les transporteurs privés en termes de niveau de service pour l'usager. Dans ce cadre-là, il apparait souvent difficile pour la municipalité de concevoir une stratégie des transports cohérente qui rassemble des transporteurs concurrents.

Face à ce problème, une solution mise en place par la municipalité de Rostov-sur-Don dans les années 1990 avait été d'adopter une approche concurrentielle vis-à-vis du marché. La ville a su contrôler le secteur des transports en établissant des conditions d'entrée sur le marché (les opérateurs devaient être en situation de légalité totale), en attribuant l'exploitation des lignes qu'elle a elle-même déterminé par appel d'offre et en fixant les prix des trajets[34].

La difficulté d'aboutir à de véritables autorités organisatrices de transport, au sens français du terme, réside également dans le fait que les municipalités n'ont pas de compétence exclusive sur le développement des infrastructures routières. En effet, la Direction Générale de la Sécurité Routière (GU OBDD) est un organisme dépendant du Ministère de l'Intérieur, qui a la charge d'assurer la sécurité routière sur toutes les routes du pays. A cet effet, elle s'oppose généralement à tout projet de développement des infrastructures de transport urbain et, en particulier, du tramway qui est, d'après elle, source de nombreux accidents de la route[35]. La Mairie de Moscou et son opérateur Mosgortrans ont donc le plus grand mal à mettre en application des mesures qui favoriseraient la circulation du tramway à cause de ce blocage institutionnel.

3.4.3 Le dépassement des limites territoriales

On peut aussi évoquer une source de complexité institutionnelle apparue à la faveur de l'élargissement des villes fédérales de Moscou et Saint-Pétersbourg. En effet, selon la législation, la compétence transport des villes fédérales s'arrête aux limites administratives de celles-ci. Moscou connait depuis plusieurs années un très fort développement urbain qui se perpétue inévitablement au-delà des frontières administratives de la ville. Afin de traiter la problématique des transports urbains dans son ensemble, il est apparu de plus en plus nécessaire de développer des relations institutionnelles entre l'Oblast' de Moscou et la ville de Moscou.

[33] Problems achieving sustainable urban transport in Russie, Dr. Vadim DONCHENKO, Institut national scientifique de recherché en transport automobile (NIIAT) @ Conference on implementing Sustainable Urban Travel Policies in Russia and Other CIS countries

[34] V. Zyryanov, R. Sanamov, *Improving urban public operation : experience of Rostov-on-Don*

[35] Entretien avec Vadim V. ROZALIEV, Directeur du service des infrastructures tramway de Mosgortrans, 3 juin 2011.

Ainsi, le 28 avril dernier, un accord sur l'organisation du transport ferroviaire de passager a été trouvé entre les deux Sujets. Les structures responsables des deux parties (le Département des transports et du développement des infrastructures routières de la Ville de Moscou et le Ministère des transports de l'oblast' de Moscou) se sont mis d'accord sur les prix des trajets périurbains et le montant des compensations à apporter à l'opérateur concernant les régimes spéciaux[36].
La problématique posée par ce cas particulier a rapidement évolué puisque le 30 juin 2011, les deux sujets ont finalement signé un accord sur l'élargissement des frontières de Moscou après 10 ans de négociations[37]. La carte suivante présente l'élargissement prévu au sud-ouest de la ville selon cet accord.

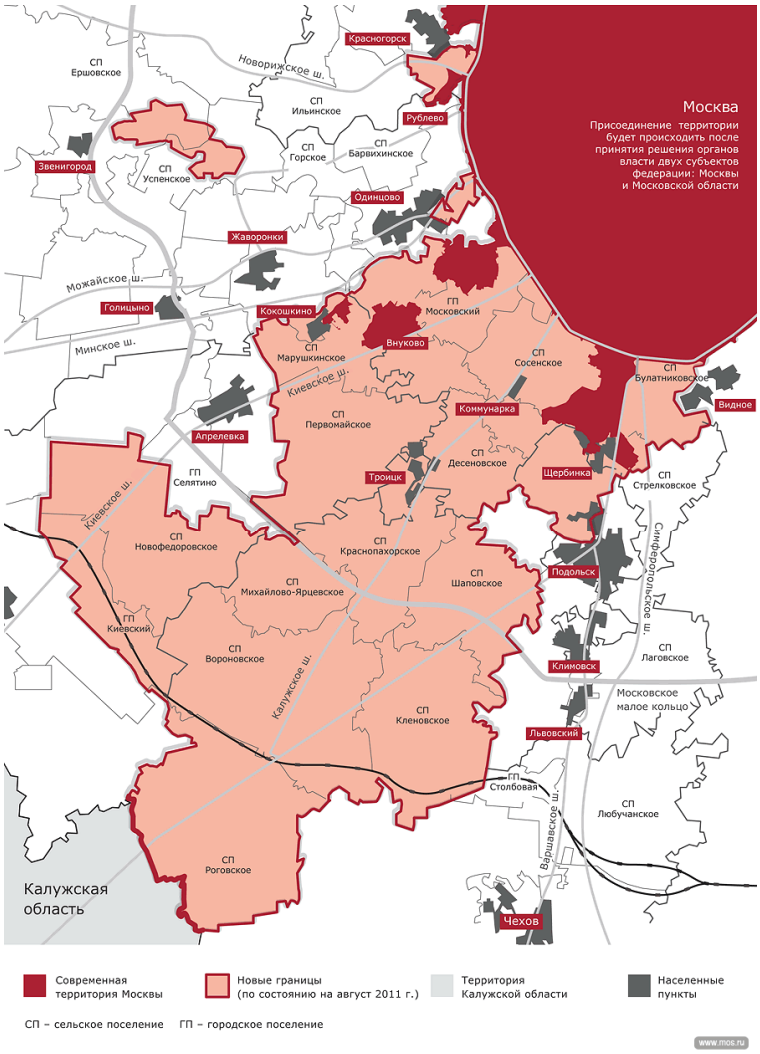


Figure 19 Agrandissement du territoire de la ville fédérale de Moscou

Source : site de la ville de Moscou www.mos.ru

[36] Document officiel : Accord entre le Gouvernement de Moscou et le Gouvernement de l'Oblast' de Moscou, consulté le 28 avril 2011.
[37] http://www.gazeta.ru/news/lastnews/2011/06/30/n_1904649.shtml consulté le 8 juillet 2011

3.4.4 L'absence de coopération entre les opérateurs

L'étude détaillée du programme de développement du système de transport de Moscou sur la période 2012-2016 ainsi que la visite au siège de Mosgortrans a permis de mettre en évidence quelques difficultés institutionnelles relatives aux exploitants.

Si l'on pouvait s'attendre à une concurrence entre les opérateurs publics et privés, celle-ci existe également entre les opérateurs publics. La raison à cela tient aux différences des statuts des deux opérateurs qui ne fonctionnent pas selon la même logique d'entreprise. Mosmetro, en tant qu'entreprise unitaire, est responsable financièrement. Mosgortrans vit, quant à elle, grâce aux subventions publiques qui lui sont accordées. Les revenus qu'elle perçoit ne suffisent pas à couvrir les coûts engendrés par l'exploitation du service. Une des raisons principales est l'augmentation du nombre de catégories de personnes bénéficiant d'avantages sociaux leur permettant ainsi de se déplacer à tarif réduit ou gratuitement[38] (Passage de 32 à 64 catégories de 1990 à 2000).

C'est la raison pour laquelle il n'existe pas de coopération tarifaire entre les deux parties, alors que dans le cas inverse, les correspondances en seraient grandement facilitées.

Ces différences structurelles aboutissent à des résultats ahurissants. Le monorail de Moscou qui s'étend sur presque cinq kilomètres est en concurrence avec la ligne de tramway 17, la plus fréquentée du réseau.

Dans son programme de développement du système de transport de Moscou sur la période 2012-2016, la Mairie de Moscou a l'ambition de contourner ces barrières institutionnelles. Elle souhaite parvenir à un réseau intégré et uni de manière à accorder une cohérence au réseau dans son ensemble. Elle souhaite également qu'à terme, un seul transporteur opère par ligne exploitée attribuée par appel d'offres. La vente des tickets sera alors centralisée par une entreprise publique. Mais elle n'exprime pas les moyens qu'elle compte utiliser pour remplir ses objectifs.

* * *

Ainsi, le schéma organisationnel en vigueur en Russie fait preuve d'une forte complexité.

L'exemple du schéma organisationnel des transports urbains de la ville de Saratov illustre bien les difficultés institutionnelles que l'on peut trouver en Russie. L'organisation des transports urbains et périurbains de l'oblast' de Saratov est régie par l'établissement public autonome « Gestion des transports de passagers » (Государственное автономное учреждение Саратовской области «Управление пассажирских перевозок») qui est une entreprise municipale sous tutelle directe du Ministère des Transports de l'Oblast' de Saratov. La ville de Saratov n'est donc pas autorité organisatrice des transports urbains.

Les tramways et les trolleybus sont exploités par l'entreprise municipale Saratovelektrotrans, sous tutelle directe de la municipalité de Saratov, tandis que les bus et les mashrutki sont exploités par des opérateurs privés. Les entreprises qui réalisent le service public obtiennent une licence d'exploitation

[38] Information sur la situation des transports urbains en Fédération de Russie, Ministère des Transports

auprès de la région tandis que les mashrutki reçoivent leur licence auprès de la ville de Saratov. Certaines lignes commerciales sont d'ailleurs exploitées par… Saratovelektrotrans.

CONCLUSION

A l'issue de ce travail, il m'est possible de dresser quelques conclusions majeures :

A l'évidence, le marché russe n'offre pas les mêmes garanties et certitudes dans les affaires que le marché français ou européen. La transition du système politique, dans lequel s'est engagé le pays en 1991 à la suite de la chute de l'URSS, est un processus de long terme qui a vocation à bouleverser profondément les institutions, leur fonctionnement et le cadre dans lequel elles opèrent. Ce processus est en cours et les autorités politiques affichent une volonté ferme d'améliorer ce climat des affaires encore lacunaire. Plus que d'une volonté il s'agit là d'une nécessité si le pays veut assumer les responsabilités internationales qui lui ont été confiées avec l'attribution de l'organisation des compétitions sportives mondiales et en particulier la Coupe du Monde de football 2018.

Dans la perspective d'un montage de projet en Russie, il est donc indispensable de tenir compte de cet environnement et surtout de son évolution. Le montage de projet de type PPP fait l'objet actuellement d'un fort intérêt puisqu'il permet d'apporter des financements dans des infrastructures publics, un rôle que les finances publiques ne peuvent pas assumer. Les autorités russes ont besoin en outre de l'expertise et de l'expérience d'entreprises étrangères pour catalyser la modernisation et le développement des infrastructures du pays mais aussi le mode de gestion de ses services publics. La législation russe, encore trop imparfaite sur bien des aspects, notamment pour les questions relatives à la fixation des tarifs et le versement des subventions, doit encore subir des aménagements pour permettre le développement des PPP.

A l'instar du climat des affaires, le schéma institutionnel des transports urbains comporte aujourd'hui de nombreuses imperfections qui sont le fruit d'une mauvaise répartition des compétences entre les acteurs et de la faiblesse du cadre réglementaire en vigueur. Les autorités en charge de l'organisation des transports urbains (les municipalités ou les régions) ne mènent pas une stratégie intégrée de développement des transports urbains. Les opérateurs publics et privés se comportent quant à eux en situation de concurrence.

Ce travail a ainsi permis d'apporter des éléments de connaissance sur les enjeux institutionnels dans le secteur des transports urbains. Mais devant l'étendue et la complexité du sujet, il demeure cependant indispensable d'approfondir ces questions et de les appliquer, en cas d'émergence, au contexte des projets.

GLOSSAIRE

AOT – Autorité organisatrice de transports

BERD – Banque Européenne de Reconstruction et de Développement

CDC – Caisse des Dépôts et de Consignations

FAS – Agence Fédérale Anti monopole

FZ – Loi Fédérale (federalniy zakon)

IDE – Investissements directs à l'étranger

IFRS – International Financial Reporting Standards

IPA – Investors Protection Association

LOTI – Loi d'Orientation des transports intérieurs

OCDE – Organisation de Coopération et de Développement Economiques

OMC – Organisation Mondiale du Commerce

PIB – Produit Intérieur Brut

PPP – Partenariat Public Privé

RUB – Code monétaire du rouble

RZD – Chemins de fer russes

SFT – Service Fédéral sur les questions tarifaires

SNiP – Normes et règlements dans la construction

TCSP – Transport en commun en site propre

URSS – Union des Républiques Socialistes Soviétiques

USA – United States of America

USD – Code monétaire du dollar américain

VEB – Vneshekonombank

BIBLIOGRAPHIE

Les rapports

- Banque Européenne de Reconstruction et de Développement, Programme de transition économique, 2010.
- Banque Européenne de Reconstruction et de Développement, *Strenghening public procuremen*t, Octobre 2010.
- Banque Européenne de Reconstruction et de Développement, *Strategy for Russia*, 2009-2012
- Brooks Market Intelligence Reports, *Rail, Metro and Tram Networks in Russia*, 2010
- Gilles le Châtelier, *Actualité des PPP en Russie*, Cabinet ADMAS, 10 mai 2011.
- Dr. Vadim Donchenko, *Problems achieving sustainable urban transport in Russia*, Institut national scientifique de recherche en transport automobile (NIIAT), Conference on implementing Sustainable Urban Travel Policies in Russia and Other CIS countries
- KPMG, *Doing business in Russia*, Avril 2008
- Mission Economique auprès de l'Ambassade de France en Russie*, Les institutions fédérales russes*, non daté.
- Mission Economique auprès de l'Ambassade de France en Russie, *Le marché des infrastructures de transport ferroviaire et urbain en Russie*, Février 2011.
- Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Livre blanc sur la gouvernance d'entreprise en Russie, 2002.
- Organisation de Coopération et de Développement Economiques, *Principes de Gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, 2004
- Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Regulatory Reform in Russia, enhancing market openess through regulatory reform, 2005.
- PricewaterhouseCoopers, Doing business in the Russian Federation, 2010
- Renaissance capital, Russian Infrastructure, 2.12.2008
- V. Zyrianov and R. Sanamovn, *Improving Urban Public operation: experience of Rostov-on-Don*,

Les articles de presse :

- Catherine Arnaud, *Les principaux droits de propriété intellectuelle en Russie*, Institut de recherche en propriété intellectuelle Henri-Desbois (IPRI)

- Claude Ménart, *Oliver Williamson, pape de la gouvernance en économie de marché*, La Tribune 20 octobre 2009, http://www.latribune.fr/opinions/20091020trib000435201/oliver-williamson-pape-de-la-gouvernance-en-economie-de-marche.html, consulté le 18 juillet 2011.

- Natalya Kostenko et Viktoria Pismennaya, *Plus d'autonomie financière pour les régions,* Vedomosti, http://larussiedaujourdhui.fr/articles/2011/07/27/plus_dautonomie_financiere_pour_les_regions_12541.html, consulté le 27 juillet 2011

- Michel Ghertman, *Oliver Williamson : un Nobel pour l'économie et la gestion*, Université Sophia-Antipolis in Revue française de gestion, N°2 00/2010, consulté le 18 juillet 2011.

- *What future for Russian tramways?* : www.tramnews.net , February 2011

- *Moscow Mayor Sobyanine welcomes foreign investment to solve transportation issues, The Telegraph*, http://www.telegraph.co.uk/sponsored/russianow/politics/8239633/Moscow-mayor-Sergei-Sobyanin-welcomes-foreign-investment-to-solve-transportation-issues.html

- *EBRD to consider funding roads*, The Moscow Times. http://www.themoscowtimes.com/business/article/ebrd-to-consider-funding-roads/442303.html, consulté le 20 août 2011

- *Vers l'adoption des eurocodes dans la construction*, Le Moniteur, http://www.lemoniteur.fr/139-entreprises-de-btp/article/actualite/851727-russie-vers-l-adoption-des-eurocodes-dans-la-construction, consulté le 9 mai 2011.

Les présentations lors du Forum franco-russe tenu à Moscou le 3 juin 2011 :

- Bazhenov, *Le rôle de la Vneshekonombank sur les questions de réalisation de projets d'infrastructure par un mécanisme PPP en Russie*, Vnecekonombank, Forum franco-russe sur les PPP, 3 juin 2011.

- Chichkanova, *Exemple d'un projet réalisé en PPP : l'usine de retraitement de déchets de Ianino (Saint-Pétersbourg)*, Salans, Forum franco-russe sur les PPP, 3 juin 2011

- Marker, CMC, *Evaluation des risques, régulation des tarifs et soutien publique aux projets PPP*, Forum PPP, 3 juin 2011

- Radtchentko, *Working with private sector to support investments in PPP*, Banque Européenne de Reconstruction et de Développement, Forum franco-russe sur les PPP, 3 juin 2011

- Salikhov, Député de Russie, *Développement des PPP en Russie. Aspect législatif régional. Limites et perspectives*, Forum PPP, 3 juin 2011.

Les institutions russes :

- Le Ministère des finances : http://www.minfin.ru/
- Le Ministère des transports : http://www.mintrans.ru/
- Le Ministère du Développement régional : http://www.minregion.ru/
- La Mairie de Moscou : http://www.mos.ru/
- Le Département des transports et du développement des infrastructures routières : http://www.dtis.ru/
- Le Service Fédéral de surveillance dans le domaine des transports : http://www.rostransnadzor.ru/
- Le Service fédéral sur les questions tarifaires : http://www.fstrf.ru/

Les Bailleurs de fond :

- La Banque Européenne de Reconstruction et de Développement : http://www.ebrd.ru/
- La Vnechekonombank : http://www.veb.ru/

Les opérateurs de transport :

- Mosmetro : http://www.mosmetro.ru/
- Mosgortrans : http://www.mosgortrans.org/
- Aeroexpress http://www.aeroexpress.ru/
- Les RZD : http://www.rzd.ru/

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS
PREAMBULE 8
La société Egis Rail 8
INTRODUCTION 10
1. LA RUSSIE : UN PAYS EN TRANSITION 13
1.1 La Russie en un clin d'œil 13
1.2 L'organisation territoriale : une fédération fortement centralisée 14
1.2.1 Quatre niveaux de subdivision territoriale 14
1.2.2 Une répartition des compétences favorable à l'Etat central 15
1.3 L'organisation du pouvoir 17
1.4 Le contexte économique 17
1.5 Le secteur des transports urbains 19
1.5.1 La crise des années post soviétiques 19
1.5.2 Une conjoncture favorable aux investissements dans les transports urbains 22
2. LES DIFFICULTES DU MONTAGE DE PROJET EN RUSSIE 25
2.1 Climat des affaires et éléments théoriques sur la gouvernance d'entreprise 25
2.1.1 Un état des lieux du climat des affaires en Russie 25
2.1.2 La théorie de la gouvernance d'entreprise par Oliver Williamson 27
2.1.3 Les principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE appliqués à la Russie 28
2.2 Le démarchage de projet 29
2.2.1 Les procédures d'appels d'offre 29
2.2.2 Illustration avec un cas concret : le projet du nouveau tramway de Moscou. 32
2.3 La question essentielle mais épineuse du financement 32
2.3.1 L'intérêt du Partenariat Public Privé. 32
2.3.2 La Vnechekonombank : un acteur décisif en devenir 33
2.4 Les blocages juridiques 35
2.4.1 Une législation récente… 35
2.4.2 … mais incomplète. 36
2.5 La réglementation technique 37
3. UNE ANALYSE INSTITUTIONNELLE DES TRANSPORTS URBAINS EN RUSSIE 39
3.1 L'organisation des transports urbains 39
3.1.1 Le cadre juridique et réglementaire 39
3.1.2 Les acteurs de l'organisation du transport urbain 40
3.2 L'exploitation des transports urbains 42
3.2.1 Le cadre juridique et réglementaire 42
3.2.2 Les sources de financement à l'exploitation 43
3.2.3 Les acteurs 43
3.3 Le cas particulier de la ville de Moscou 44

3.3.1 Une brève présentation du réseau 44
3.3.2 L'organisation des transports urbains 46
3.3.3 Les entreprises municipales dépendantes du Département des transports 48
3.3.4 L'exploitation 49
L'exploitation des transports urbains publics est répartie entre les cinq types d'opérateurs suivants : ... 49
- Mosmetro qui exploite le métro et le monorail de Moscou. 49
- Mosgortrans qui exploite le réseau de transport urbain de surface (tramways, trolleybus, autobus) 49
- 80 opérateurs privés qui exploitent les routes commerciales. 49
- Les compagnies périurbaines de chemins de fer russes qui exploitent les trains de banlieue 49
- L'entreprise Aeroexpress qui exploite les navettes ferroviaires qui relient le centre de Moscou à ses trois aéroports. 49
3.4 Les difficultés institutionnelles 50
3.4.1 Les compétences des subdivisions territoriales mal délimitées 50
3.4.2 L'absence de véritables autorités organisatrices de transport 51
3.4.3 Le dépassement des limites territoriales 51
3.4.4 L'absence de coopération entre les opérateurs 53
CONCLUSION 55

TABLE DES FIGURES

Figure 1 Carte de la Russie 13
Figure 2 La Russie en un clin d'œil 13
Figure 3 L'organisation territoriale de la Russie 16
Figure 4 Comparaison des principaux indicateurs économiques entre la France et la Russie 17
Figure 5 Les IDE en Russie sur les 5 dernières années. 18
Figure 6 Exemple d'un marshrutka à Moscou 19
Figure 7 L'évolution des transports urbains de surface en Russie après 1991 20
Figure 8 Exemple d'une rame de tramway KTM-5 à Iaroslav, 22 mars 2011 21
Figure 9 L'évolution de la part modale des transports publics et de la voiture particulière dans les déplacements nationaux 21
Figure 10 Le métro de Moscou en heure de pointe 22
Figure 11 L'indépendance des organes de recours dans les pays en transition 31
Figure 12 Les deux schémas principaux de PPP en Russie 36
Figure 13 Les services fédéraux du Ministère des transports 41
Figure 14 Répartition de la demande annuelle de transport à Moscou entre les différents modes 45
Figure 15 Les caractéristiques du réseau de transport de surface 45
Figure 16 Organigramme du département des transports et du développement des infrastructures routières de la ville de Moscou 47
Figure 17 La liste des 26 membres du Conseil consultatif 48
Figure 18 Agrandissement du territoire de la ville fédérale de Moscou 52

ANNEXES

Annexe 1 : les 83 sujets de la Fédération de Russie……..64

Annexe 2 : liste des réseaux de métro……..67

Annexe 3 : liste des réseaux de tramway……69

Annexe 4 : le réseau de métro de Moscou……..…70

Annexe 1 : Liste des 83 sujets de la Fédération de Russie

Sujet fédéral	Statut	Capitale	District fédéral	Région économique	Superficie (km2)	Population 2010
Adyguée	République	Maïkop	Sud	Nord-Caucase	7600	440000
Bachkirie	République	Oufa	Volga	Oural	143 600	4 072 100
Bouriatie	République	Oulan-Oude	Sibérien	Sibérie de l'Est	351 300	972 700
Altaï	République	Gorno-Altaïsk	Sibérien	Sibérie de l'Ouest	92 600	206 200
Daguestan	République	Makhatchkala	Nord-Caucase	Nord-Caucase	50 300	2 977 400
Ingouchie	République	Magas	Nord-Caucase	Nord-Caucase	4000	413 000
Kabardino-Balkarie	République	Naltchik	Nord-Caucase	Nord-Caucase	12 500	859 800
Kalmoukie	République	Elista	Sud	Volga	76 100	289 400
Karatchaïévo-Tcherkessie	République	Tcherkessk	Nord-Caucase	Nord-Caucase	14 100	478 500
Carélie	République	Petrozavodsk	Nord-Ouest	Nord	172 400	645 200
Komis	République	Syktyvkar	Nord-Ouest	Nord	415 900	901 600
Maris	République	Iochkar-Ola	Volga	Volga-Viatka	23 200	696 300
Mordovie	République	Saransk	Volga	Volga-Viatka	26 200	834 800
Sakha (Iakoutie)	République	Iakoutsk	Extrême-oriental	Extrême-Orient	3 103 000	958 300
Ossétie-du-Nord	République	Vladikavkaz	Nord-Caucase	Nord-Caucase	8000	712 900
Tatarstan	République	Kazan	Volga	Volga	68 000	3 786 400
Touva	République	Kyzyl	Sibérien	Sibérie de l'Ouest	170 500	307 900
Oudmourtie	République	Ijevsk	Volga	Oural	42 100	1 522 700
Khakassie	République	Abakan	Sibérien	Sibérie de l'Ouest	61 900	532 300
Tchétchénie	République	Grozny	Nord-Caucase	Nord-Caucase	15 300	1 269 100
Tchouvachie	République	Tcheboksary	Volga	Volga-Viatka	18 300	1 251 600
Altaï	Kraï	Barnaoul	Sibérien	Sibérie de l'Ouest	169 100	2 419 400
Krasnodar	Kraï	Krasnodar	Sud	Nord-Caucase	76 000	5 225 800
Krasnoïarsk	Kraï	Krasnoïarsk	Sibérien	Sibérie de l'Est	2 339 700	2 828 200
Primorie	Kraï	Vladivostok	Extrême-oriental	Extrême-Orient	165 900	1 956 400
Stavropol	Kraï	Stavropol	Nord-Caucase	Nord-Caucase	66 500	2 786 100
Khabarovsk	Kraï	Khabarovsk	Extrême-oriental	Extrême-Orient	788 600	1 344 200
Perm	Kraï	Perm	Volga	Oural	160 600	2 635 800
Kamtchatka	Kraï	Petropavlovsk-Kamtchatski	Extrême-oriental	Extrême-Orient	472 300	321 800
Transbaïkalie	Kraï	Tchita	Sibérien	Sibérie de l'Est	431 500	1 106 600

Amour	Oblast	Blagovechtchensk	Extrême-oriental	Extrême-Orient	363 700	829 200
Arkhangelsk	Oblast	Arkhangelsk	Nord-Ouest	Nord	587 400	1 228 100
Astrakhan	Oblast	Astrakhan	Sud	Volga	44 100	1 010 700
Belgorod	Oblast	Belgorod	Central	Centre-Tchernozem	27 100	1 532 700
Briansk	Oblast	Briansk	Central	Centre	34 900	1 278 100
Vladimir	Oblast	Vladimir	Central	Centre	29 000	1 444 600
Volgograd	Oblast	Volgograd	Sud	Volga	113 900	2 611 200
Vologda	Oblast	Vologda	Nord-Ouest	Nord	145 700	1 202 300
Voronej	Oblast	Voronej	Central	Centre-Tchernozem	52 400	2 335 800
Ivanovo	Oblast	Ivanovo	Central	Centre	21 800	1 062 600
Irkoutsk	Oblast	Irkoutsk	Sibérien	Sibérie de l'Est	767 900	2 428 700
Kaliningrad	Oblast	Kaliningrad	Nord-Ouest	Kaliningrad	15 100	941 500
Kalouga	Oblast	Kalouga	Central	Centre	29 900	1 011 600
Kemerovo	Oblast	Kemerovo	Sibérien	Sibérie de l'Ouest	95 500	2 763 400
Kirov	Oblast	Kirov	Volga	Volga-Viatka	120 800	1 341 300
Kostroma	Oblast	Kostroma	Central	Centre	60 100	667 500
Kourgan	Oblast	Kourgan	Oural	Oural	71 000	910 900
Koursk	Oblast	Koursk	Central	Centre-Tchernozem	29 800	1 126 500
Leningrad	Oblast	Saint-Pétersbourg	Nord-Ouest	Nord-Ouest	84 000	1 712 700
Lipetsk	Oblast	Lipetsk	Central	Centre-Tchernozem	24 100	1 172 800
Magadan	Oblast	Magadan	Extrême-oriental	Extrême-Orient	461 400	157 000
Moscou	Oblast	Moscou	Central	Centre	46 000	7 092 900
Mourmansk	Oblast	Mourmansk	Nord-Ouest	Nord	144 900	796 100
Nijni-Novgorod	Oblast	Nijni-Novgorod	Volga	Volga-Viatka	76 900	3 310 600
Novgorod	Oblast	Novgorod	Nord-Ouest	Nord-Ouest	55 300	634 100
Novossibirsk	Oblast	Novossibirsk	Sibérien	Sibérie de l'Ouest	178 200	2 665 900
Omsk	Oblast	Omsk	Sibérien	Sibérie de l'Ouest	139 700	1 977 500
Orenbourg	Oblast	Orenbourg	Volga	Oural	124 000	2 032 900
Orel	Oblast	Orel	Central	Centre	24 700	787 200
Penza	Oblast	Penza	Volga	Volga	43 200	1 386 200
Pskov	Oblast	Pskov	Nord-Ouest	Nord-Ouest	55 300	673 500
Rostov	Oblast	Rostov-sur-le-Don	Sud	Nord-Caucase	100 800	4 279 200
Riazan	Oblast	Riazan	Central	Centre	39 600	1 154 200
Samara	Oblast	Samara	Volga	Volga	53 600	3 215 700
Saratov	Oblast	Saratov	Volga	Volga	100 200	2 521 800
Sakhaline	Oblast	Ioujno-Sakhalinsk	Extrême-oriental	Extrême-Orient	87 100	497 900
Sverdlovsk	Oblast	Iekaterinbourg	Oural	Oural	194 800	4 298 000
Smolensk	Oblast	Smolensk	Central	Centre	49 800	985 500

Tambov	Oblast	Tambov	Central	Centre-Tchernozem	34 300	1 092 400
Tver	Oblast	Tver	Central	Centre	84 100	1 353 500
Tomsk	Oblast	Tomsk	Sibérien	Sibérie de l'Ouest	316 900	1 045 500
Toula	Oblast	Toula	Central	Centre	25 700	1 553 900
Tioumen	Oblast	Tioumen	Oural	Sibérie de l'Ouest	1 435 200	3 395 200
Oulianovsk	Oblast	Oulianovsk	Volga	Volga	37 300	1 292 200
Tcheliabinsk	Oblast	Tcheliabinsk	Oural	Oural	87 900	3 478 600
Iaroslavl	Oblast	Iaroslavl	Central	Centre	36 400	1 272 500
Moscou	Ville fédérale	Moscou	Central	Centre	1064	11 514 300
Saint-Pétersbourg	Ville fédérale	Saint-Pétersbourg	Nord-Ouest	Nord-Ouest	1433	4 848 700
Oblast autonome juif	Oblast autonome	Birobidjan	Extrême-oriental	Extrême-Orient	36 000	176 600
Nénétsie	District autonome	Narïan-Mar	Nord-Ouest	Nord	176 700	42 700
Khantys-Mansis	District autonome	Khanty-Mansiysk	Oural	Sibérie de l'Ouest	534 800	1 532 000
Tchoukotka	District autonome	Anadyr	Extrême-oriental	Extrême-Orient	721 481	50 500
Iamalie	District autonome	Salekhard	Oural	Sibérie de l'Ouest	750 300	522 800

Annexe 2 : Liste des réseaux de métro en Russie

	Mise en exploitation	Nombre de lignes	Nombre de stations	Opérateur
Ekaterinbourg	1991	1	7	GUP*
Kazan	2005	1	7	GUP
Krasnoïarsk	*En projet*	*3*		
Moscou	1935	12	182	GUP
Nijni-Novgorod	1985	1 ligne à 2 branches	13	GUP
Novossibirsk	1986	2	12	GUP
Omsk	*En projet*	*1*	*11*	
Rostov	*En projet*			
Saint-Pétersbourg	1955	5	64	GUP
Samara	1987	1	9	GUP
Tcheliabinsk	*En projet*	*1*	*4*	

* Entreprise unitaire étatique

Annexe 3 : liste des réseaux de tramway en Russie

	Mise en exploitation	Nombre de lignes	Longueur du réseau	Type d'opérateur
Atchinsk	1967	2/3	39	Public
Angarsk	1953	8/12	39	Public
Barnaoul	1948	11	123	Public
Biisk	1960	12	71	Public
Tcheliabinsk	1932	16	79	Public
Tcheryomouchki	1991	1	6	-
Tcherepovets	1956	3	14	Public
Dzerjinsk	1933	3/6	43	Public
Ekaterinbourg	1929	29	89	Public
Iaroslav	1900	4/10	33	Public
Irkoutsk	1947	5	23	Public
Ijevsk	1935	11	38	Public
Kaliningrad	1881	3/15	51	Public
Kazan	1899	6	75	Public
Kemerovo	1940	5/10	44	Privé
Khabarovsk	1956	9	37	Public
Kolomna	1948	10	20	Public
Komsomolsk-sur-Amour	1957	4/7	21	Public
Krasnodar	1900	16	57	Privé
Krasnotourinsk	1954	2	10	Ville
Krasnoïarsk	1958	5	39	Public
Koursk	1898	6	46	Public
Lipetsk	1947	5	36	Public
Magnitogorsk	1935	33/39	180	Public
Moscou	1872	46	181	Public
Naberejnye Tchelny	1973	11/12	40	Privé
Nijnekamsk	1967	8	63	Région
Nijni-Novgorod	1896	18	98	Public
Nijni Tagil	1937	12	54	Privé
Noguinsk	1924	1	12	Public
Novotcherkassk	1954	4	21	Public
Novokouznetsk	1933	9	59	Public
Novossibirsk	1934	10/25	69	MKP
Novotroitsk	1956	5	15	Public
Omsk	1936	6/15	20	Public
Orel	1898	3	39	Public
Orsk	1948	10	35	Public
Osinniki	1960	4	12	Public
Oufa	1937	19/23	78	Public
Oulan-Oude	1958	4/6	28	Public
Oulianovsk	1954	15	60	Public
Perm	1929	11/13	64	Public
Prokopievsk	1936	7/8	36	Public
Piatigorsk	1904	8	21	Public
Rostov-sur-Don	1887	5	60	Public

Riazan	1963	1	12	Public
St-Pétersbourg	1860	39/67	228	Public
Salavat	1957	4/7	18	Public
Samara	1915	23	91	Public
Saratov	1887	11	18	Public
Smolensk	1901	5/14	43	Public
Stari Oskol	1981	3	27	Privé
Taganrog	1932	9	23	Public
Tomsk	1949	5	22	Public
Toula	1888	12/14	46	Public
Tver	1901	6/18	45	Public
Usolye Sibirskoye	1967	4	16	Public
Ust-Ilimsk	1988	2	18	Privé
Ust-Katav				
Vladikavkaz	1904	6	28	Public
Vladivostok	1912	1/9	22	Public
Voltchansk	1963	9	15	Public
Volgograd	1913	12	41	Public
Voljski	-	-	-	Public
Zlatooust	1934	2/5	23	Public

Annexe 4 : le réseau de métro de Moscou

