



Les infrastructures routières au Portugal

Résumé : Les infrastructures autoroutières au Portugal reposent sur des Partenariats Public-Privé (PPP), régulièrement sujets à débat. Au cours des dernières années, l'utilisation des infrastructures routières était en forte hausse, toutes régions confondues. En 2020, le confinement a cependant drastiquement réduit le trafic routier, ce qui a affecté l'application du principe de rééquilibrage financier par l'État vers les opérateurs, un mécanisme contractuel d'indemnisation de l'opérateur privé.

Panorama du secteur routier au Portugal

Au Portugal, la gestion de la totalité du réseau routier, soit environ 17 800 km (dont 3 087 km d'autoroutes) a été confiée par l'État à des sociétés publique (*Infraestruturas de Portugal – IP*) et privées¹ (concession directe ou via IP). Selon les dernières données publiées, IP gère environ 15 200 km, dont 1 589 km qu'elle sous-concède à des groupes privés via des PPP. Les 2 600 km restants sont directement concédés par l'État. Le Budget 2020 estimait les dépenses afférentes aux PPP du secteur routier à 1,6 Md€, ce qui englobe (i) les paiements aux gestionnaires pour la mise à disposition des voies ainsi que (ii) les indemnités versées aux opérateurs privés dans le cadre du principe de rééquilibrage financier. Au 1^{er} trimestre 2020, ces dépenses ont atteint 416 M€ (+16 % en glissement annuel – g.a.).

L'utilisation de ces infrastructures est en nette croissance sur les dernières années. C'est le cas dans l'ensemble des régions, et particulièrement dans le *Douro Litoral* (annexe 1 ; selon l'Institut de la Mobilité et des Transports - IMT). La hausse de la fréquentation des routes démontre également la place dominante de la voiture (en particulier diesel – annexe 2) face aux autres modes de transport. **L'année 2020 sera hors normes, en raison du confinement et de la limitation des déplacements.** Une évolution reflétée par [les données de l'Autorité nationale de sécurité routière](#), qui rapporte une forte baisse de la mortalité routière entre janvier et août 2020. Le fret routier est également affecté : après avoir enregistré une croissance de 2 % en 2019 pour un C.A. d'environ 3 Mds€ en 2019, le trafic s'est replié de 19,4 % au 2^{ème} trimestre 2020, en g.a.

Un réseau autoroutier développé et bien entretenu par les concessionnaires privés

Les autorités défendent le recours aux PPP comme un moyen efficace de fournir des services publics tout en réduisant l'engagement de l'État. **Par le recours à des concessions privées, le Portugal a pu multiplier par trois son réseau autoroutier au cours des 20 dernières années².** Ces infrastructures sont en général réputées pour leur qualité et entretien. **Par ailleurs, le secteur autoroutier portugais se démarque par une utilisation généralisée des péages en flux libre.** Ils sont utilisés depuis 2010, tarifant l'accès à des routes auparavant gratuites (1 024 km de voies sont concernées).

Pendant l'état d'urgence, le gouvernement a décidé unilatéralement de suspendre l'application du principe de rééquilibrage financier³. A la place, le gouvernement a prévu une possible prolongation de la durée des concessions, sous réserve de négociations. Les concessionnaires exposés au risque de trafic (*Brisa*) se retrouvent ainsi pénalisés par l'absence de compensation pour les pertes subies pendant l'état d'urgence, alors que ceux rémunérés par la mise à disposition des voies (*Ascendi*) ne sont pas concernés en 2020. Dans les jours qui ont suivi la décision de l'État, *Brisa* a adressé une notification à l'IMT, l'organisme portugais en charge de la réglementation et attribution des licences de transports, une formalité préalable pour soumettre des demandes de rééquilibrage. Enfin, avec le confinement et la baisse induite des recettes des concessionnaires, le gouvernement prévoit des baisses de coûts des PPP routiers à hauteur de 13 M€ en 2021 (dans le rapport du Budget 2020, la prévision pour 2021 était une augmentation de 30 M€).

¹ Les deux concessionnaires les plus importants sont *Brisa* et *Ascendi* (propriété du fonds d'investissement français *Ardian*).

² La politique de PPP du secteur a été entamée à partir de 1995, principalement par les gouvernements d'António Guterres (1996-2002 : 9 PPP) et de José Sócrates (2005-2011 : 10 PPP). On compte actuellement 21 PPP routiers.

³ Les garanties de rééquilibrage par l'État assurent l'équilibre financier et le partage des risques, dans les cas où les sociétés privées n'ont pas pu obtenir le bénéfice attendu, en raison d'une baisse de l'utilisation des infrastructures et services.

Annexe 1. Variation de la circulation moyenne journalière par zone en g.a.

<u>Concessions</u>	<u>2015</u> (véhicules x km)	<u>2016</u> (véhicules x km)	<u>2017</u> (véhicules x km)	<u>2018</u> (véhicules x km)	<u>Variation</u> <u>2017-2018</u> (%)
<i>Algarve</i>	15 460 734	18 016 615	21 026 062	22 426 822	6,7 %
<i>Beira Interior</i>	12 722 227	13 452 444	14 068 397	14 651 846	4,1 %
<i>Beiras Litoral e Alta</i>	18 456 347	18 969 726	19 893 261	20 478 501	2,9 %
<i>Brisa</i>	265 826 280	281 043 135	299 080 262	309 933 801	3,6 %
<i>Costa de Prata</i>	25 442 077	26 699 799	27 186 994	27 859 843	2,5 %
<i>Douro Litoral</i>	5 674 741	7 766 626	8 699 139	9 521 859	9,5 %
<i>Grande Lisboa</i>	6 428 507	6 917 602	7 693 284	8 165 967	6,1 %
<i>Grande Porto</i>	14 551 220	15 407 266	17 248 566	18 388 146	6,6 %
<i>Infraestruturas de Portugal</i>	108 306 600	114 880 455	122 996 366	132 684 637	7,9 %
<i>Interior Norte</i>	8 268 504	8 713 084	9 311 500	9 648 357	3,6 %
<i>Litoral Centro</i>	6 179 727	6 710 495	7 339 114	7 894 262	7,6 %
<i>Lusoponte</i>	21 995 495	22 949 118	23 800 326	24 424 569	2,6 %
<i>Norte</i>	19 017 922	20 229 932	21 433 885	22 604 081	5,5 %
<i>Norte Litoral</i>	29 117 769	30 315 140	31 912 844	32 880 307	3,0 %
<i>Oeste</i>	33 968 558	35 967 764	38 324 247	40 223 051	5,0 %
Total	591 416 538	628 041 889	669 990 157	701 786 050	4,7 %

Source : [Institut de la Mobilité et des Transports](#)

Annexe 2. Parc automobile portugais en circulation selon le carburant principal (2018)

Carburant	Total
Diesel	4 360 342
Essence	2 229 637
GPL	56 934
Autres	58 418
Total	6 705 331

Source : Institut de la Mobilité et des Transports / Institut national de Statistique

Annexe 3. Dépenses et recettes publiques afférentes aux PPP (2019)

a) Dépenses du secteur public :

- Paiements relatifs à la mise à disposition des voies, ajustés en fonction d'éventuelles déductions prévues contractuellement ;
- Paiements au concessionnaire de *Beira Interior*⁴ ;
- Paiements de service (en fonction des niveaux de trafic) ;
- Dépenses associées au service de facturation de redevances de péage ;
- dépenses relatives aux réparations de grande dimension de chaussées assumées par l'entreprise publique, en accord avec le nouveau modèle de financement accordé ;
- Autres, en fonction des clauses contractuelles établies

b) Recettes du secteur public :

- Facturation relative aux redevances effectuées par les concessionnaires (à l'exception des concessionnaires titulaires de ces redevances) ;
- Autres, en fonction des clauses contractuelles établies

Source : [Unité technique d'accompagnement de projets \(UTAP\)](#)

Annexe 4. Évolution des charges annuelles de l'État au titre des PPP (M€)



* valeur estimée

Source : Assemblée de la République *via* le journal *Económico*

⁴ En effet, si ce contrat de concession prévoit un schéma rémunérateur axé sur les recettes de péage, il est par ailleurs conjugué avec des paiements annuels de l'État à la société concessionnaire, contractuellement prévus jusqu'à 2024.

Annexe 5. Tableau des échéances de chaque concession

<u>Concessions</u>	<u>Concédant</u>	<u>Actionnaire principal</u>	<u>Échéance</u>
<i>Brisa</i>	État / IMT	Tagus holding	31/12/2035
<i>Lusoponte</i> ⁵	État / IMT	Mota-Engil – <i>Concessões de Transportes, SGPS, S A</i> et Vinci Infrastructure SAS	24/03/2030
<i>Oeste</i>	État / IMT	<i>Brisa – Autoestradas de Portugal, S A</i>	21/12/2028
<i>Norte</i>	État / IMT	Ascendi PT II, SGPS, S A	09/07/2029 (durée maximale : 2032)
<i>Beira Interior</i>	État / IMT	Intevias – <i>Serviços e Gestão, S A</i>	13/09/2032
<i>Algarve</i>	État / IMT	<i>Cintra Infraestructuras, S E</i>	11/05/2030
<i>Costa de Prata</i>	État / IMT	Ascendi PT II, SGPS, S A	19/05/2030
<i>Interior Norte</i>	État / IMT	Contacto <i>Concessões – SGPS, S A</i> et Eiffage, S A	30/12/2030
<i>Norte Litoral</i>	État / IMT	<i>Cintra Infraestructuras, S E</i>	17/09/2031
<i>Beiras Litoral e Alta</i>	État / IMT	Ascendi PT II, SGPS, S A	2031 (durée maximale : 2034)
<i>Grande Porto</i>	État / IMT	Ascendi PT II, SGPS, S A	2032 (durée maximale : 16/09/2035)
<i>Litoral Centro</i>	État / IMT	<i>Brisa – Autoestradas de Portugal, S A</i>	Entre 2026 et 2034 (durée maximale)
<i>Grande Lisboa</i>	État / IMT	Ascendi PT II, SGPS, S A	2037 (durée maximale : 2040)
<i>Douro Litoral</i>	État / IMT	-	28/12/2037
<i>Infraestruturas de Portugal</i> ⁶	État / IMT	État portugais	2082 (durée maximale : 2099)
<u>Sous-concessions</u>			
<i>Transmontana</i>	IP	Global Via – <i>Infraestruturas, S A</i>	09/12/2038
<i>Douro Interior</i>	IP	Ascendi PT II, SGPS, S A	25/09/2038
<i>Baixo Alentejo</i>	IP	IRIDIUM	31/01/2039
<i>Baixo Tejo</i>	IP	<i>Brisa – Autoestradas de Portugal, S A</i>	24/01/2039
<i>Litoral Oeste</i>	IP	<i>Brisa – Autoestradas de Portugal, S A</i>	26/02/2039
<i>Algarve Litoral</i>	IP	IRIDIUM	20/04/2039
<i>Pinhal Interior</i>	IP	Ascendi PT II, SGPS, S A	28/04/2040

Source : Institut de la Mobilité et des Transports (IMT) et *Infraestruturas de Portugal* (IP)

⁵ Lusoponte détient la concession des deux ponts de Lisbonne et de tous les futurs franchissements routiers potentiels du Tage (entre les 2 ponts existants).

⁶ L'entreprise publique IP dispose pour sa part d'une concession de l'État d'une durée de 75 ans (de 2007 à 2082), qui pourrait s'étendre jusqu'en 2099 (la loi 13/2008, du 29 février 2008 impose une limite maximale de durée de la concession, qui ne pourra pas être prolongée après cette date).