

XXIV^e CONGRÈS MONDIAL DE LA ROUTE
MEXICO 2011

PORTUGAL – RAPPORT NATIONAL

SÉANCE D'ORIENTATION STRATÉGIQUE TS D

**GESTION DU PATRIMOINE ROUTIER
DANS UN CONTEXTE DE DEVELOPPEMENT
DURABLE ET D'ADAPTATION AU
CHANGEMENT CLIMATIQUE**

F. Crespo Diu & A. Burnier
Institut des Infrastructures Routières (InIR), Portugal
fernando.crespo@inir.pt
ana.burnier@inir.pt

RÉSUMÉ

Le développement des autoroutes dans le secteur routier portugais est fortement basé sur l'usage de partenariats public-privés (PPP), sous la forme de contrats de concession. L'autorité de régulation routière (InIR) a lancé, en 2008, le projet Compte National pour les Infrastructures Routières (CNIR), dont le principal objectif est de rendre compte, en détail, de tous les coûts et les avantages liés au secteur routier, ainsi que de sa durabilité, selon des perspectives différentes: celle des usagers, celle des concessionnaires et celle de la société. Le projet a été développé conformément aux lignes d'orientation données par des différents projets antérieurs approuvés par la Commission Européenne.

Ce document présente les principales conclusions du projet CNIR pour 2008 (l'année de référence), en commençant par la présentation du modèle routier portugais et de l'encadrement prévu par la Directive 1999/62/EC (connue comme "Eurovignette"), et en incluant la présentation des résultats concernant la viabilité du secteur, en termes financiers (résultats des concessionnaires), et en termes sociaux (avantages sociaux par rapport aux coûts sociaux).

Une question clé qui a été analysée concerne l'effet des dispositions de "l'Eurovignette" sur le calcul des péages routiers au sein du système portugais. Compte tenu des termes attendus de la transposition de la Directive 1999/62/EC dans la législation nationale portugaise, seuls les contrats de concession signés après juin 2008 seront affectés. Le document présente la comparaison entre les péages actuels pour les véhicules lourds (HGV) et ceux calculés en fonction de "l'Eurovignette".

1. TARIFICATION DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES AU PORTUGAL ET DANS L'UE

1.1. Le Modèle Portugais des Infrastructures Routières

Le développement du modèle portugais des infrastructures routières au cours des dernières décennies a été basé sur le régime de partenariats public-privés (PPP), réalisés sous la forme de contrats de concession avec l'État. Les autoroutes nationales ont connu une forte croissance en termes de kilomètres en exploitation, depuis le début des années 80, grâce à l'utilisation intensive du régime de concessions routières (216 km, en 1985 et plus de 2.500 km, en 2010). Les PPP sont perçus, au Portugal, comme un moyen efficace pour délivrer rapidement des infrastructures routières et pour améliorer le service auprès des usagers.

Cette utilisation intensive des PPP a été un facteur clé de la réussite du Plan routier national (PRN2000), un plan très ambitieux en visant une modernisation complète du réseau routier national portugais. En ce qui concerne les autoroutes, les PPP ont été l'instrument choisi pour la construction de nouvelles infrastructures. L'évolution du nombre total de contrats PPP depuis 1985 est présentée dans la figure 1 ci-dessous: l'utilisation la plus intensive de concessions routières a eu lieu pendant la période 1998-2004, avec dix nouveaux contrats PPP signés, pour un total de plus de 1.200 km de nouveaux tronçons d'autoroutes.

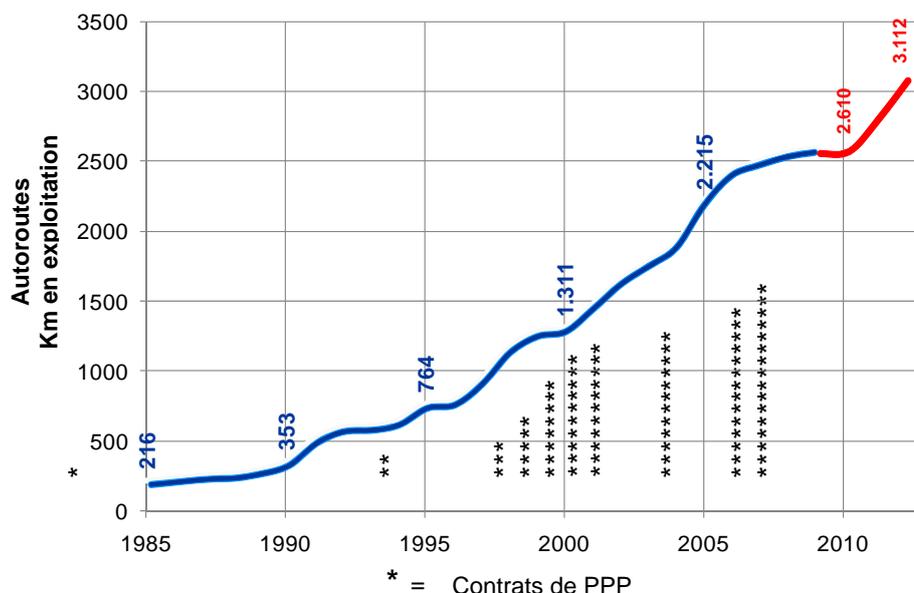


Figure 1 – Évolution des contrats de PPP et kilomètres d'autoroutes en exploitation au Portugal

Les contrats de concession des autoroutes de l'État au Portugal ont été développés sous deux différents régimes qui coexistent encore actuellement:

- Des concessions à péages réels: 8 contrats, concernant 1.701 km en exploitation ou en construction (les contrats de concession les plus récents ont été signés selon cette forme);
- Concessions à péage fictif: 7 contrats, concernant 909 km en exploitation (ce régime a été préféré pendant la période de 1998 à 2004, soit à dire, la période avec le développement le plus intensif des autoroutes).

En 2007, le gouvernement portugais a décidé de créer un concessionnaire routier public, *Estradas de Portugal, S.A. (EP)*, auquel tous les routes nationales ont été accordées en concession pour une période de soixante-quinze ans (sauf celles sous le contrôle des municipalités). L'objectif était de lancer de nouveaux PPP par le biais de cette société nouvellement créée, en promouvant la participation conjointe des fonds publics et privés dans la construction et l'exploitation de nouvelles autoroutes. Plus précisément, les nouvelles infrastructures seraient développées sous la forme de sous-concessions par l'EP.

Dans ce nouveau cadre, le gouvernement portugais a créé en 2007, un nouveau régulateur pour le secteur, *l'Institut pour les Infrastructures Routières (InIR)*, dont les principales responsabilités sont de promouvoir le développement du PRN2000 par le biais des activités de planification, de suivre l'évolution des contrats des concessions (avec les deux parties publiques et privées) et d'en garantir le respect de toute obligation, de surveiller sur les normes de qualité et les niveaux de service contractuels de l'infrastructure routière et de servir d'interface principal entre les usagers de la route et les concessions routières. La figure suivante présente un schéma du modèle institutionnel actuel du secteur routier portugais.

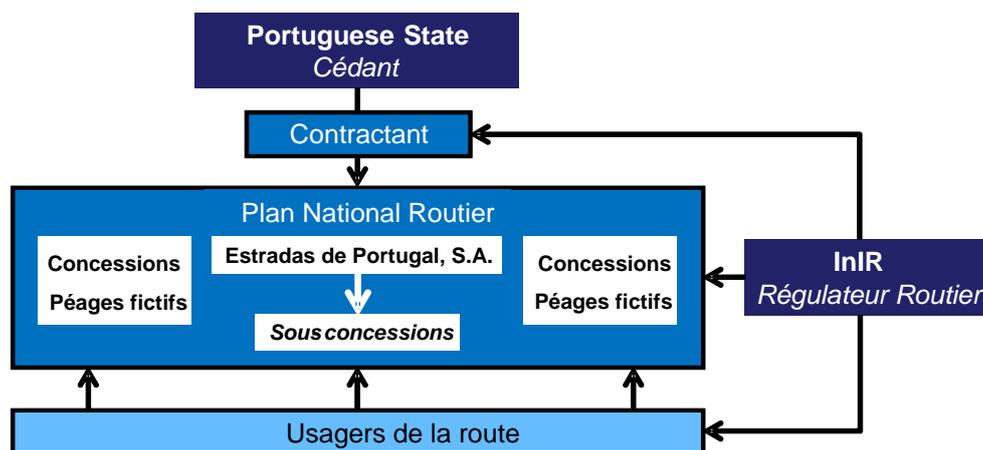


Figure 2 – Modèle institutionnel du secteur routier portugais

Peu de temps après la mise en œuvre du nouveau modèle de développement, le secteur routier portugais a été affecté par la crise financière et économique qui a largement entravé la disponibilité des fonds et qui, en conséquence, a augmenté ses coûts. Afin de s'adapter à ce nouveau scénario, le gouvernement et le régulateur routier sont actuellement en train de réévaluer les priorités du PRN2000 et aussi le programme associé de sous-concessions.

1.2. Politique de tarification routière dans l'UE et effets au Portugal

Depuis la fin des années 90, l'UE a essayé de développer des règles communes pour l'application de péages et de taxes aux usagers des routes européennes, comme partie d'un principe politique plus vaste, concernant l'application de prix justes pour l'utilisation de différentes infrastructures et l'intégration des coûts générés par chaque mode de transport. À cet effet, la Directive 1999/62/EC, plus tard modifiée par la Directive 2006/38/EC, a établi des principes concernant l'imposition de péages liés à la distance et de droits d'usage liés au temps, aux véhicules lourds (plus de 3.5 tonnes), pour l'utilisation de certaines infrastructures, y compris celles appartenant au réseau routier transeuropéen.

Plus précisément, la Directive 1999/62/EC a deux objectifs: d'abord, améliorer le fonctionnement du marché intérieur par le rapprochement des conditions de concurrence dans le secteur des transports, en réduisant les différences entre les niveaux et les systèmes de péages et entre les charges imposés aux usagers, applicables par les États Membres. Ensuite, pour mieux prendre en considération les principes d'une tarification équitable et efficace dans le secteur des transports, en offrant une meilleure différenciation des péages et des droits d'utilisation, en ligne avec les coûts associés à l'utilisation des routes.

La Directive 1999/62/EC a établi les règles à suivre par les États Membres dans l'application des péages et/ou des droits d'usage. En résumé, les conditions les plus importantes de cet encadrement sont:

- Les péages et les droits d'usage ne peuvent être imposés qu'aux usagers des autoroutes ou des routes à voies multiples semblables aux autoroutes, des ponts, des tunnels et des cols de montagne;
- Les péages doivent être perçus en fonction de la distance parcourue et du type de véhicule: les droits d'usage sont calculés en fonction de la durée de l'utilisation de l'infrastructure et des classes d'émission des véhicules;

- La directive ne permet pas l'imposition d'un péage et d'un droit d'usage en même temps. Toutefois, les péages peuvent être prélevés sur des réseaux où des redevances ont été déjà imposées pour l'utilisation de ponts, de tunnels et de cols en montagne;
- Les péages et les charges nationaux ne doivent pas être discriminatoires et doivent être établis de façon à gêner le moins possible la libre circulation du trafic ainsi qu'à éviter des contrôles obligatoires aux frontières intérieures de l'UE;
- Une disposition spécifique de la directive permet aux États Membres de coopérer dans le but d'introduire un système commun de droits d'usage. Par exemple, la Belgique, le Danemark, le Luxembourg, les Pays Bas et la Suède ont un système commun de droits d'usage pour les véhicules lourds de plus de 12 tonnes, connu comme le système "Eurovignette". Selon ce système, le paiement d'un certain montant confère aux transporteurs routiers, le droit d'utiliser les autoroutes des états membres participants, pendant une certaine période de temps;
- La directive fixe un niveau maximum pour les droits d'usage conformément à la période et à la performance environnementale des véhicules;
- La directive fixe aussi le montant maximum des péages moyens pondérés en exigeant que les péages soient fixés par rapport aux coûts de construction, d'exploitation et de développement de l'infrastructure concernée. Les États Membres peuvent faire varier les taux de péage en fonction des catégories d'émissions du véhicule et de l'heure de la journée et dans certaines zones sensibles, sous certaines conditions, les péages peuvent être augmentés pour tenir compte de la sensibilité environnementale de la région et offrir une motivation fiscale supplémentaire pour réduire le trafic.

Les États Membres de l'UE sont actuellement dans le processus de la mise à jour de la Directive 1999/62/EC, qui devra inclure des dispositions pour l'imposition de péages et de droits d'usage dans un éventail plus large de routes et de véhicules, ainsi que pour l'intégration des coûts externes (tels que les coûts liés aux embouteillages, les coûts rapportés par la pollution de l'air et par le bruit de la circulation).

En résumé, les dispositions de la Directive 1999/62/EC, bien que les modifications introduites par la Directive 2006/38/EC et toute l'évolution future potentielle dans ce cadre, auront pour but la mise en œuvre d'une infrastructure routière plus durable. A l'avenir, et en suivant un processus graduel, l'internalisation de tous les coûts externes, sera le principe de base touchant la planification, le financement, la construction et la gestion des routes.

La Directive 1999/62/EC et les modifications introduites par la Directive 2006/38/EC sont en cours de transposition dans la législation portugaise. Les nouveaux contrats de concession devront comprendre les dispositions de "l'Eurovignette" pour le calcul des péages, qui sont très différentes des méthodes actuelles appliquées aux contrats de concession de péages réels. Compte tenu de ce nouveau cadre, l'InIR a lancé un projet qui a eu comme objectif spécifique, parmi d'autres objectifs, la comparaison entre les niveaux actuels de péages réels au Portugal et ceux qui seraient obtenus avec l'application des dispositions de "l'Eurovignette".

2. LE COMPTE NATIONAL POUR LES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES

2.1. Objectifs et justification du projet

Le projet concernant le Compte National pour les Infrastructures Routières (CNIR) a été lancé au début de 2009 par le régulateur routier portugais. L'objectif stratégique principal du projet était de créer un outil de comptabilité pour soutenir l'identification de tous les coûts et recettes produits par le secteur des infrastructures routières, bien que les flux de trésorerie associés, afin de soutenir les différents domaines du régulateur. Les plus importants objectifs du CNIR au niveau opérationnel peuvent être résumés comme suit:

- Améliorer la capacité de l'autorité de régulation pour surveiller les performances économique et financière des concessionnaires routières, dans le cadre d'un système développé selon les contrats PPP;
- Évaluer le coût actuel concernant l'utilisation, l'exploitation et l'entretien des routes, en soutenant l'évaluation des niveaux de service et des niveaux de qualité, comme convenu dans les contrats;
- Établir un lien clair entre la structure des coûts associés à la mise en œuvre, l'exploitation et l'éventuelle expansion de l'infrastructure, le prix perçu aux usagers et les niveaux de services respectifs;
- Offrir un outil de support à la mise en œuvre de la Directive Eurovignette.

À cet effet, on a fait l'analyse des flux de trésorerie (flux monétaires réels) et des flux "économiques" (valeurs économiques des externalités générées par le secteur routier) entre les parties prenantes, afin de fournir à l'autorité de régulation, une vision du secteur des infrastructures routières selon deux points de vue:

- D'un point de vue microéconomique, un regard sur la performance financière des concessionnaires, à la fois individuel et en tant que groupe. Cette perspective est liée au premier et au second objectifs opérationnels du CNIR, et permettra au régulateur d'évaluer la durabilité financière des concessionnaires routières, à moyen et à long-terme, leurs besoins de financement et leur potentiel pour les développements futurs;
- D'un point de vue macroéconomique, un regard sur la performance économique du secteur dans son ensemble, y compris la comptabilité de tous les coûts, les avantages et les effets externes générés par le secteur. Cette perspective est liée au troisième et au quatrième objectifs opérationnels, et permettra au régulateur d'évaluer la durabilité socioéconomique du secteur routier et le développement des politiques de planification des transports.

Un élément clé concernant les activités de l'InIR en tant que régulateur économique du secteur des infrastructures routières, est la capacité de soutien fourni par le CNIR en matière de la conception et du calcul des taxes routières. Cette tâche combine les perspectives micro et macro-économiques du CNIR comme un système de tarification devra garantir, d'un côté, c'est à dire, la durabilité des concessions routières. De l'autre côté, il devra assurer la conformité avec les lignes d'orientation actuelles et futures de l'UE, concernant l'internalisation des coûts externes générés par chaque mode de transport dans ses schémas de tarification.

La justification du CNIR est basé sur des études de l'UE, développés selon les lignes directrices mentionnées précédemment, en ce qui concerne la comptabilité de tous les coûts et les revenus (financiers et sociaux), l'internalisation des coûts externes et le développement ultérieur des systèmes de tarification adéquats.

Plus précisément, le projet UNITE (*Unification of Accounts and Marginal Costs for Transport Efficiency, Unification des Comptes et des Coûts Marginaux de l'Efficacité des Transports*) a développé le concept de "comptes des transports nationaux", et a fourni le support pour la justification de la structure et des concepts utilisés dans le CNIR. Le projet UNITE a été développé en 2000-2002, dans le cadre du 5^{ème} Programme Structurel RTD de l'Union Européenne (1998-2002), et son principal objectif était d'offrir aux décideurs, les cadres et la situation des coûts estimés pour développer une tarification équitable et efficace des infrastructures de transport, en tenant en considération les coûts sociaux et les avantages des transports. La première étape du projet UNITE a été le développement des comptes nationaux des transports pour chaque mode, afin de comparer les coûts sociaux et les droits/taxes à l'échelle nationale, en surveillant le développement des coûts moyens et totaux, les recettes, les structures correspondantes et le bilan financier. Les comptes du projet UNITE étaient divisés en six "catégories de coûts", comme suit:

- les coûts des infrastructures de transport;
- les coûts d'exploitation des fournisseurs de services de transport (qui ne sont pas pris en compte dans le calcul des comptes des infrastructures);
- les coûts des usagers des transports;
- les coûts des accidents;
- les coûts environnementaux;
- les taxes, les redevances et les subventions.

L'UNITE a aussi fourni des lignes directrices pour l'évaluation monétaire des effets externes, y compris des tableaux avec des valeurs nationales de référence et des recommandations pour l'utilisation des méthodologies les plus adéquates et les plus actualisées.

Une autre contribution essentielle pour la structure et les contenus du CNIR a été fournie par le projet IMPACT (*Internalisation Measures and Policies for all external Cost of Transport – Mesures d'Internalisation et Politiques pour les Coûts Externes des Transports*), développé par la Commission Européenne. Ce projet a fourni un cadre méthodologique concernant les meilleures pratiques liées au calcul des coûts externes des transports, et est actuellement envisagé comme une référence fondamentale à prendre en considération dans ce domaine de travail.

Enfin, la troisième contribution conceptuelle majeure du CNIR, a été apportée par le projet HEATCO (*Developing Harmonized European Approaches for Transport Costing and Project Assessment, Développement d'approches harmonisées pour les coûts des transports et pour l'évaluation des projets, au niveau européen*). Le principal objectif qui a été développé en 2004-2006 était de fournir un cadre Européen harmonisé de méthodologies pour l'évaluation des projets des infrastructures de transport, y compris les valeurs de référence à être utilisées dans les processus d'évaluation.

2.2. Structure et Ressources du Projet

Le projet CNIR est organisé autour de 4 domaines techniques principaux, tel que présentés dans la figure 3, à savoir:

- Des comptes des parties prenantes du secteur routier: il comprend des données financières des concessionnaires routières, des données techniques de l'InIR (le trafic, les accidents, les caractéristiques des routes, etc.), et des chiffres des Comptes Nationaux (surtout les taxes et les subventions). Une vérification croisée a été réalisée entre les différentes sources, afin de valider les données et d'éviter des

erreurs ou un double comptage. Ainsi, par exemple, les impôts déclarés par les concessionnaires et les données des Comptes Nationaux ont été comparés bien que les données du trafic (présentés par les concessionnaires et par l'InIR);

- Des modèles sectoriels, centrés sur l'évaluation des effets externes différents et la monétisation ultérieure. Ils incluent des modèles et des estimations sur les économies du temps de voyage, les coûts de congestion, les coûts d'exploitation des véhicules, les coûts liés aux accidents et les coûts environnementaux (bruit, émissions et réchauffement climatique). Les méthodologies de calcul et les valeurs de référence utilisées par les modèles sectoriels, afin de monétiser les différentes catégories de coûts, ont été fournis par les projets UNITE, IMPACT et HEATCO;
- Des Études Complémentaires soutenant les modèles sectoriels par la définition de meilleures pratiques pour le calcul de différentes variables: la valeur du temps, la consommation de carburant et d'autres modèles concernant les coûts de circulation des véhicules, des modèles concernant le bruit et des émissions, etc. Les études complémentaires sont soutenus par des types de méthodologies différentes, dont certaines méthodologies ont été fournies par les trois études de référence (UNITE, IMPACT et HEATCO), et d'autres, ont été obtenues dans des projets plus spécifiques (par exemple, ceux couvrant les frais de circulation des véhicules).
- L'application CNIR, où toutes les données sont rassemblées et présentées par coût et par catégorie de revenu, avec un haut niveau de désagrégation, en permettant l'attribution de valeurs financières et socioéconomiques, ventilés non seulement par concessionnaire routier mais aussi par type de route ou même par route.

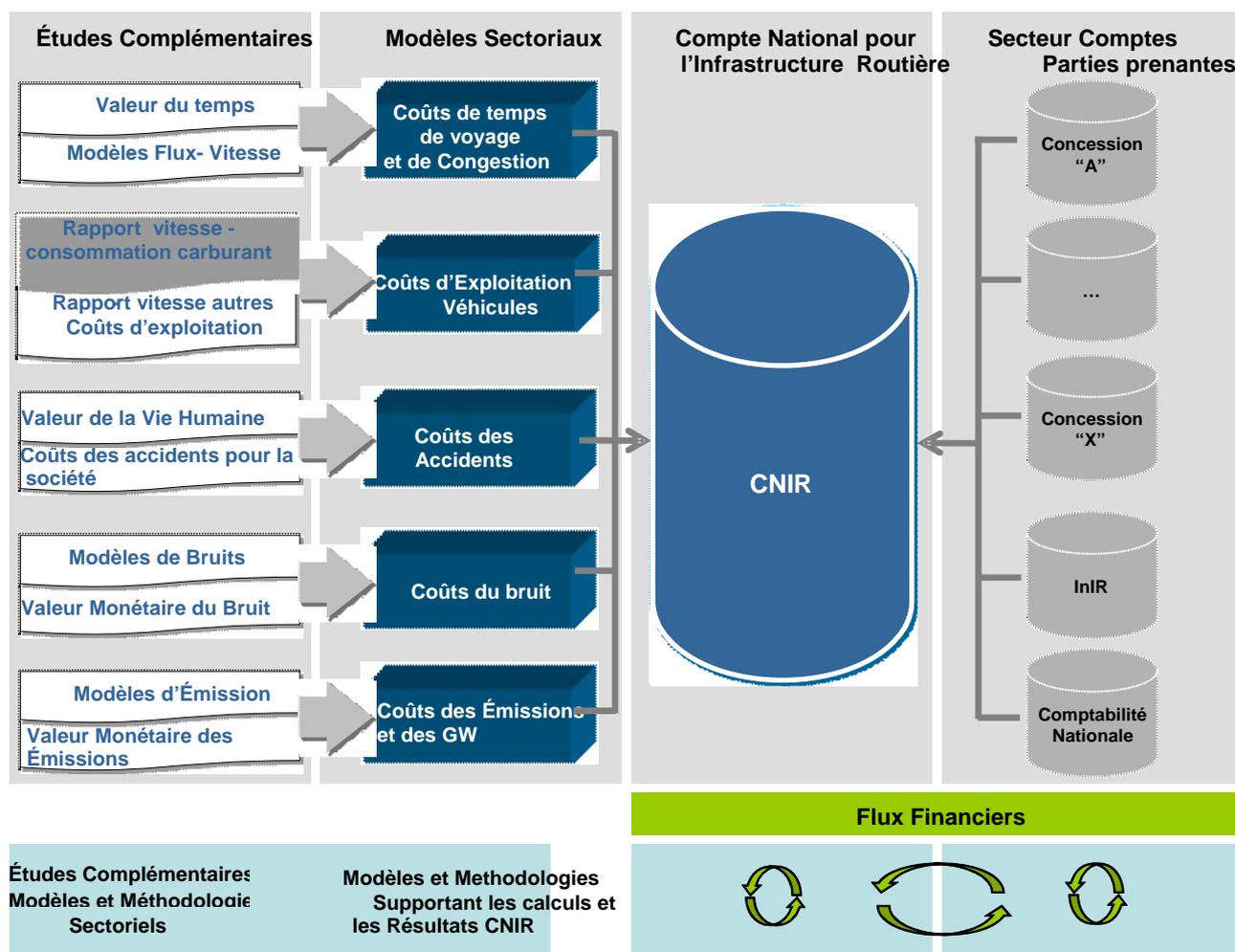


Figure 3 – Ensemble de la Structure du Projet du Compte National pour les Infrastructures Routières

Les catégories de coûts analysées par le CNIR sont classées selon les lignes directrices fournies par le projet UNITE, comme suit:

- les coûts des infrastructures routières: coûts de construction, coûts d'exploitation, coûts d'entretien, coûts des mises à jour, coûts de dépréciation et frais financiers;
- les coûts aux usagers de la route: les péages, le carburant et d'autres coûts d'exploitation des véhicules et les coûts du temps;
- les coûts environnementaux: le bruit, la pollution de l'air et les effets du réchauffement de la planète;
- les coûts des accidents.

2.3. Principaux résultats du projet CNIR

Les résultats du projet CNIR sont organisés en quatre perspectives, selon le type de partie prenante qui supporte les coûts ou les avantages: les usagers des routes, les concessionnaires routières, la société dans son ensemble et l'infrastructure routière elle-même. Les principaux résultats pour chacune des quatre perspectives, pour 2008 (l'année de référence) sont présentés dans les paragraphes suivants.

La figure 4 présente la répartition, en pourcentage, des coûts aux usagers du réseau routier. Pour 2008, les coûts aux usagers étaient de 23.8 milliards €, avec un coût moyen par kilomètre, de 46,33 € centimes. Les coûts généralisés de circulation représentaient 58%, dont les taxes représentaient 20% du total. Parmi les taxes, les taxes sur le carburant ont la plus haute participation aux coûts aux usagers (8%), suivies par la TVA (7%). La Contribution du Service Routier, perçue comme une partie du prix de vente au détail du carburant, est la seule taxe routière affectée. Cette taxe est une des recettes du concessionnaire routier publique.

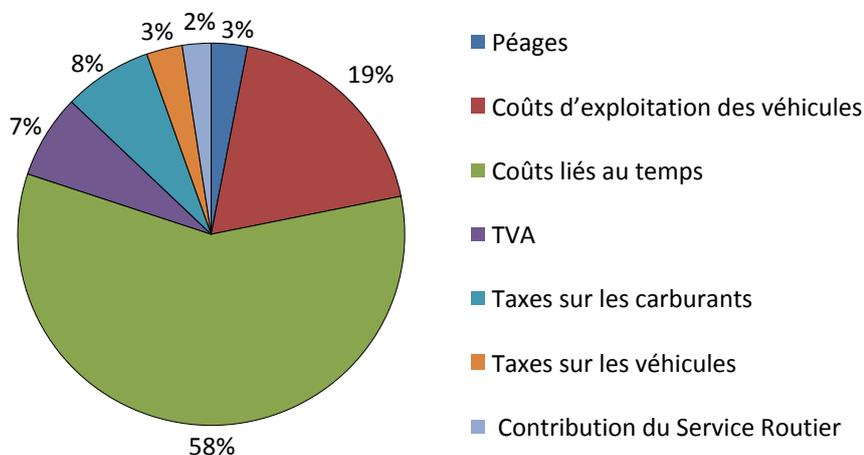


Figure 4 – coûts des usagers de la route (2008)

Concernant les concessionnaires routières, le principal résultat du CNIR se reporte à la viabilité financière du modèle. La figure 5 présente les ratios recettes/coûts concernant 12 concessions à péages réels et fictifs, en exploitation en 2008, ainsi que un ratio agrégé concernant les différentes concessions aux premières phases de construction et/ou de exploitation (nommés comme "Autres", soit à dire, pas de recettes de péages), ainsi que le "réseau total". Dans l'ensemble, une seule concession a couvert entièrement ses coûts avec les recettes perçues comme des péages. En considérant toutes les recettes, seulement cinq concessions ont atteint ou dépassé le point mort. En outre, pour le réseau total, le ratio recettes/coûts était inférieur aux 90%, ce qui signifie que le système a

présenté un déficit annuel substantiel en termes financiers d'environ 400 millions €, pour 2008.

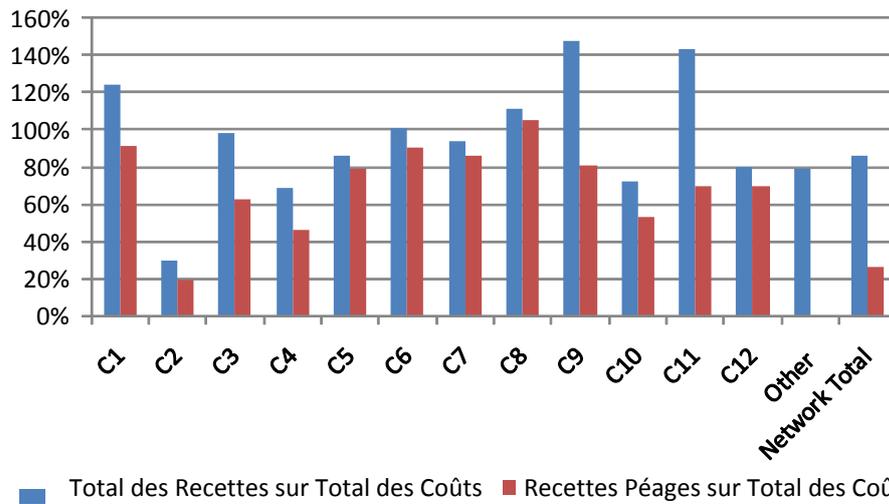


Figure 5 – Ratios recettes/coûts des concessionnaires au Portugal (2008)

Concernant les coûts et les avantages sociaux pour 2008, les résultats du CNIR ont présenté des coûts totaux de 3.1 milliards €, et des avantages de 4.9 milliards €, avec un résultat net positif de 1.8 milliard € (voire figure 6 ci-dessous). Les avantages considèrent les flux monétaires des taxes liées au secteur (taxes sur les carburants, taxes sur les véhicules, etc.), les coûts étant une mélange de valeurs monétaires (les subventions et les transferts aux concessionnaires) et de effets externes monétisés (les coûts des accidents, les coûts de congestion et les coûts environnementaux). Ce résultat montre que le secteur des infrastructures routières est socialement durable, même en tenant compte de l'internalisation des coûts extérieurs générés.

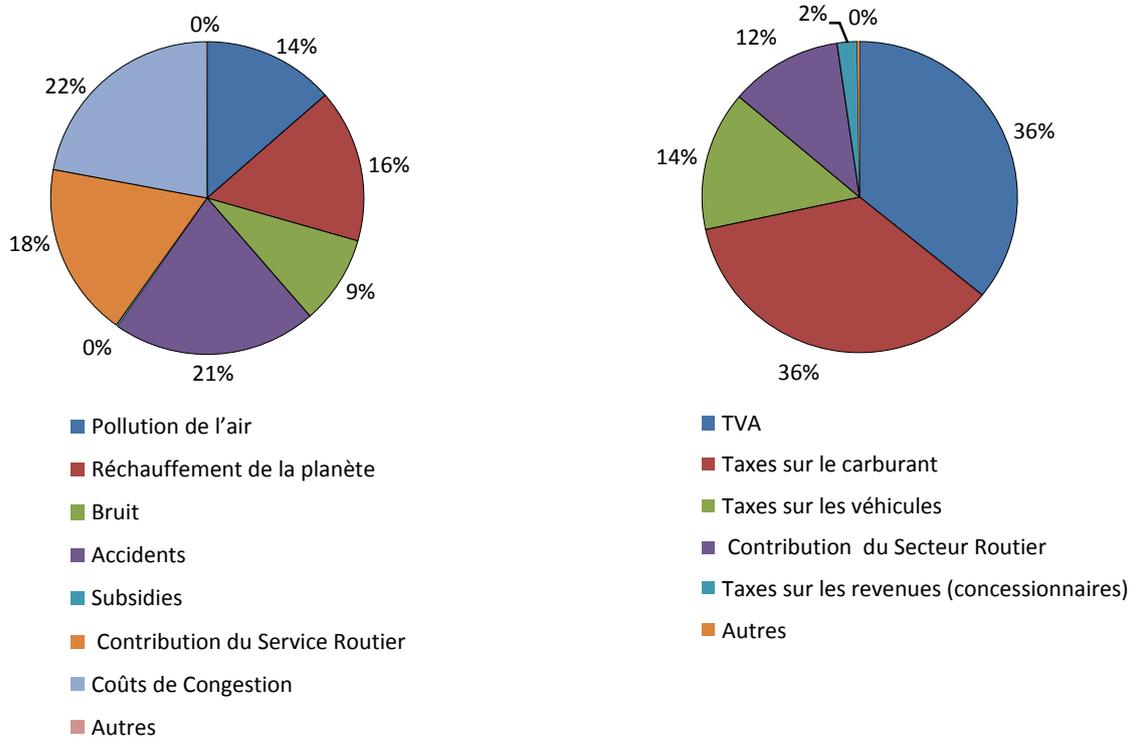


Figure 6 – Coûts sociaux (gauche) et avantages (droite) du réseau routier portugais (2008)

3. TARIFICATION DURABLE: RÉSULTATS DU COMPTE NATIONAL POUR LES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES

3.1. Schémas et Niveaux du Calcul des Péages Routiers Portugais

Le système portugais de péages est basé sur l'application d'une classification bien spécifique des véhicules. Il y a quatre classes de véhicules conformément au nombre d'axes et à leur hauteur mesurée verticalement sur le premier axe (voir Tableau 1. Les Véhicules Utilitaires Lourds (HGV), auxquels s'applique "l'Eurovignette", correspondent à la classe 4 portugaise.

Les péages sont calculés en prenant comme valeur de base, le tarif par kilomètre pour la classe 1, selon les contrats de concession. Les tarifs par kilomètre pour les classes 2, 3 et 4 sont obtenus en multipliant le tarif de la classe 1 par kilomètre par un facteur, comme le démontre le Tableau 1. Une fois que les quatre tarifs par kilomètre sont calculés, le péage concernant une section routière est calculé en multipliant les tarifs par la longueur de la section et en ajoutant le taux légal de TVA. Les mêmes facteurs sont employés dans tous les contrats de concession, et aucune relation n'est faite avec le poids de chaque classe dans le trafic total estimé dans une concession.

Tableau 1 – Classes de péages pour véhicules au Portugal et critères de classification

Classe de péages des véhicules	Description de la classe	Augmentation du tarif par rapport à la classe 1
Classe 1	Motos et véhicules dont l' hauteur est inférieure à 1.10 mètres, mesurée verticalement sur le premier axe, avec ou sans remorque	-
Classe 2	Véhicules avec deux axes dont l'hauteur est égale ou supérieure à 1.10 mètres, mesurée verticalement sur le premier axe	x 1.75
Classe 3	Véhicules avec trois axes dont l'hauteur est égale ou supérieure à 1.10 mètres, mesurée verticalement sur le premier axe	x 2.25
Classe 4	Véhicules avec plus de trois axes dont l'hauteur égale ou supérieure à 1.10 mètres, mesurée verticalement sur le premier axe	x 2.50

Le tarif par kilomètre (classe 1) spécifié dans les contrats de concession n'a pas une relation directe avec les coûts associés à chaque concession. La valeur utilisée est obtenue après la mise à jour des valeurs historiques utilisées depuis les années 80 dans les contrats de concession, lesquels ont été calculés selon le principe de récupération de tous les coûts encourus par un concessionnaire routier. L'actualisation est faite, dans chaque cas, en utilisant l'évolution de l'Index du Prix du Consommateur (CPI) le moment où le contrat est signé. La figure ci-dessous présente la valeur moyenne actuelle du péage par kilomètre pour les quatre classes en utilisant le réseau portugais. On peut observer que ces valeurs respectent les facteurs de conversion utilisés dans le calcul des tarifs.

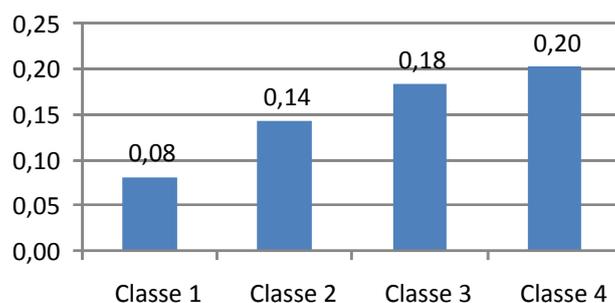


Figure 7 – Péage Moyen (€/km) par classe de véhicule

L'analyse du schéma portugais de calcul des péages montre que les tarifs, en tant que principal instrument utilisé pour la rémunération des concessions de péages réels, ne reflètent aucune économie produite dans le secteur en raison des progrès de la technologie dans la construction, dans les outils de gestion, des techniques O&M, etc. En d'autres termes, le système n'a utilisé que l'évolution du CPI et aucun lien n'a été établi entre la réalité du secteur concernant le progrès de la technologie et de la gestion et sa rémunération.

Un autre résultat important montre que les péages par classe de véhicule ne sont pas directement en rapport avec l'impact physique et financier que chaque catégorie de véhicule impose par l'utilisation de l'infrastructure. Il peut arriver que quelques classes soient sous chargés et d'autres surchargés, puisque les péages ne reflètent pas le coût réel imposé par le véhicule en utilisant l'infrastructure.

3.2. Péages basés sur l'Eurovignette versus les péages portugais

La Directive 1999/62/EC précise que le calcul de péages doit être basé exclusivement sur le principe de recouvrement des coûts de l'infrastructure, et introduit le concept de "péage moyen pondéré", en tant que recette totale perçue comme péage, pendant un certain temps, divisé par le nombre de kilomètres que les véhicules ont parcouru sur un certain réseau à péage, pendant cette période, en calculant, à la fois, la recette et les véhicules-kilomètres, pour les véhicules auxquels le péage s'applique.

Les péages moyens pondérés sont calculés en tenant compte des coûts de construction et des coûts d'exploitation, d'entretien et de développement du réseau. Les péages moyens pondérés peuvent également comprendre une rémunération du capital ou une marge de profit conforme aux conditions de marché.

Un des résultats les plus importants de CNIR a été la simulation des valeurs des péages du réseau portugais calculés en appliquant les principes de "l'Eurovignette". La figure suivante présente la comparaison entre le péage maximum pour les HVG calculé comme une valeur moyenne du réseau, conformément aux principes de "l'Eurovignette" en ajoutant la TVA (21% en 2010), et les péages actuels pour les HGV pour les 157 tronçons que forment le réseau portugais à péage, exprimé en €/vkm (véhicules-kilomètre).

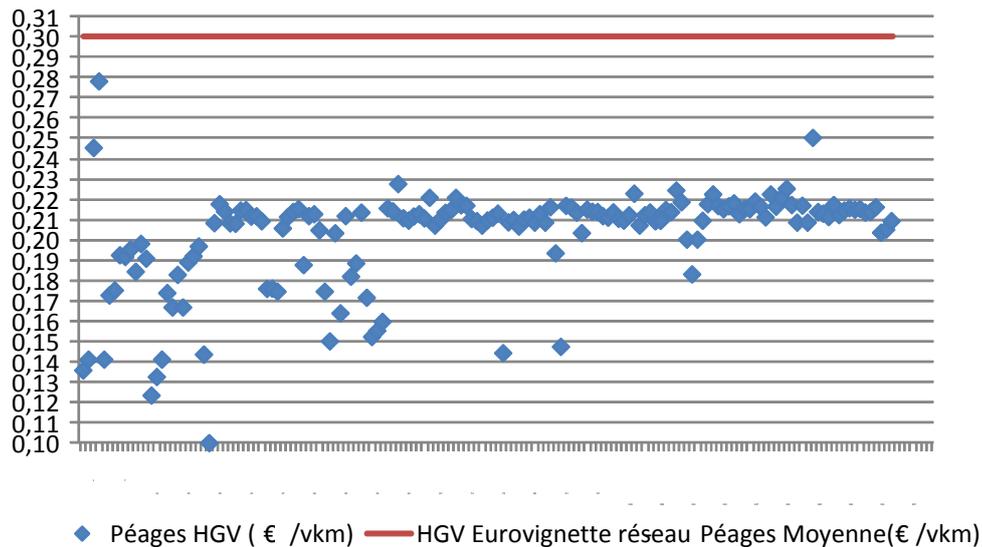


Figure 8 – Péages actuels pour Véhicules Utilitaires Lourds et péages Eurovignette pour le Portugal

Une constatation importante est que tous les péages des HG sont inférieurs à la valeur maximum du réseau calculée selon la Directive “Eurovignette” (entre 20 et 23 €centimes/km). La valeur des péages actuels des HG est de 20 €centimes/vkm (valeur moyenne de 21€centimes/vkm), ce qui signifie que les péages pourraient augmenter jusqu’à 50% tout en restant en conformité avec le péage maximum de “l’Eurovignette” (30 €centimes/vkm).

4. CONCLUSIONS

L’InIR a lancé en 2009 le projet CNIR afin d’améliorer ses capacités dans certains domaines techniques liés à son activité en tant que régulateur des concessions routières au Portugal. Le cadre méthodologique du projet a été basé sur des études pertinentes de l’UE. Son principal objectif était de comptabiliser tous les coûts et les avantages du secteur routier.

Dans la situation actuelle, compte tenu de la crise économique et de la situation financière internationale, il y a des questions importantes concernant la durabilité socioéconomique et environnementale du secteur qui se posent. L’outil CNIR offre des résultats utiles aux décideurs politiques et qui sont en train de réaliser, à la fois, la révision des contrats des concessions à péage fictif afin d’introduire des péages réels, et la révision du PRN2000.

Le CNIR offre des résultats intéressants sous différentes perspectives: celle des coûts des usagers, celle des résultats financiers des concessions, celle des coûts et des avantages sociaux, et celle des niveaux de péage comparés aux dispositions de la Directive “Eurovignette”. Concernant la perspective des usagers de la route, il faut remarquer que les péages réels ne somment que 3% du coût total des usagers, les coûts du temps et de congestion étant de 58% du total. Les taxes liées à l’utilisation des véhicules (les taxes sur les carburants et les taxes sur les véhicules) ne somment que 13% du total. D’un point de vue des concessionnaires routières, en 2008, le ratio global recettes/coûts était en dessous de 90%, un déficit annuel de 400 millions €. Enfin, d’un point de vue social, il faut souligner que les flux de trésorerie générés par le secteur pour la société, somment un résultat positif net de 1.8 milliard € par rapport au total des coûts sociaux, y compris le coût externe monétisé.

La Directive “Eurovignette” est en train d’établir une voie pour des prix plus durables et plus équitables qui vont s’élargir prochainement avec l’inclusion des coûts externes dans le calcul des péages imposés sur l’utilisation des routes (notamment les coûts de congestion, les coûts de pollution et les coûts concernant le bruit). Cela sera peut être un facteur clé pour l’avenir du secteur au Portugal, étant donné l’importance des contrats PPP pour le développement du réseau national des autoroutes.

En ce moment, la rémunération des concessions à péage réel au Portugal est basée sur un schéma de calcul de péage qui ne rapporte pas directement la catégorie des véhicules aux dommages imposés à l’infrastructure et les coûts financiers ultérieurs. Dans le cadre fourni par les dispositions actuelles de “l’Eurovignette” (et plus encore dans un futur proche), si le calcul des péages comprend les coûts externes causés par l’utilisation de l’infrastructure, le régime portugais de calcul des péages devra s’adapter rapidement. Néanmoins ce changement ne serait appliqué qu’aux nouveaux contrats de concession ou à ceux à renégocier, un impact réel attendu de l’Eurovignette étant alors limité.

Dans ce contexte, l’un des principaux résultats du CNIR est la comparaison des péages actuels avec la valeur attendue, calculée en utilisant les lignes directrices de “l’Eurovignette”. Une conclusion majeure est que les péages actuels pour les HGV sont inférieurs aux valeurs à obtenir conformément à la Directive 1999/62/EC, ce qui pourrait signifier que d’autres classes de véhicules sont surchargés, en existant de ce fait des subsides croisés entre les catégories de véhicules.

La mise en œuvre d’un système de tarification routière plus durable et plus équitable au Portugal exige l’application des dispositions de « l’Eurovignette ». Toutefois, l’ampleur des modifications introduites par la Directive n’est pas encore complètement connue, puisque le processus de transposition n’est pas encore terminé.

5. RÉFÉRENCES

Cunha Marques, R., Silva, D. (2008). As Parcerias Público Privadas em Portugal. Lições e Recomendações. Polytechnical Studies Review, 2008, Vol. VI, nº 10, pp 33-50.

National Account for Road Infrastructures (2010). Deliverables I, II and III.