



---

# LES TRANSPORTS SOUS BOLSONARO : LE NÉOLIBÉRALISME À MARCHE FORCÉE

---

*Matias CHAMBOULEYRON\**

Dans cet article, on décrira les principales politiques menées par le gouvernement Bolsonaro pour le secteur des transports de fret (et l'aérien de passagers). Au Brésil le transport routier est le principal moyen d'acheminement de marchandises (65%), bien devant le ferroviaire (15%), le maritime/fluvial (11% + 5%) ou les pipelines (4%)<sup>1</sup>.

Depuis des décennies les gouvernements se succèdent avec l'objectif de combattre l'excessive concentration du trafic de fret dans le routier. Pour cette raison, on n'abordera pas le transport routier, mais les autres pour lesquelles des politiques ciblées sont censées augmenter leur part. On n'abordera pas non plus les pipelines, puisque leur dynamique relève presque totalement de la stratégie opérationnelle du groupe Petrobras, entreprise publique du secteur pétrole et gaz.

## LE SECTEUR AÉRIEN

Comme dans les autres pays, le secteur aérien brésilien a été très affecté par la pandémie de COVID-19. Même avec une situation en principe plus favorable que dans d'autres pays, puisqu'il n'y a pas eu des restrictions de voyages internes dans le pays : on peut comparer avec la France ou l'Argentine, où les mesures sanitaires gouvernementales avaient interdit le trafic de passagers entre régions, ou même limité les déplacements à seulement quelques kilomètres de chez soi.

---

\* Économiste, doctorant en géographie à Sorbonne Université.

1. EPL - Empresa de Planejamento e Logística, 2016, Transporte inter-regional de carga no Brasil - Panorama 2015.

<https://doi.org/10.54695/pal.119.189>



La situation a donc bouleversé le fonctionnement du secteur, de la quantité de voyageurs, en passant bien sûr par les impacts sur la rentabilité des entreprises concernées et leurs investissements. Le nombre de passagers transportés a chuté de 56% entre 2019 et 2020 (de 119 millions en 2019 à 52 millions en 2020), avec une récupération partielle en 2021 (67 millions, encore 44% moins qu'en 2019, mais seulement de 28% dans les vols internes). Cette récupération se poursuit en 2022.

En tout cas, la situation n'a pas changé la politique nationale dans l'aérien, centrée sur le déploiement des concessions d'aéroports. Cette politique constitue d'ailleurs une certaine continuité non seulement avec le précédent gouvernement de Temer, mais aussi avec celui de Rousseff, qui avait engagé ce déploiement à partir de 2011.

Concernant la continuité, il faut nuancer la question des motivations qui justifiaient ces concessions ainsi que leur ampleur. Dans le cas du gouvernement Rousseff, la motivation était d'entreprendre les concessions pour avoir une expansion, supposée rapide, dans les aéroports censés être la porte d'entrée au Brésil (ou des « hubs » de distribution) pour les touristes venus pour les évènements mondiaux de la Coupe du Monde de Football (2014) et des Jeux Olympiques de Rio de Janeiro (2016).

À cette époque (2011-2013), ont été réalisées cinq enchères de concessions, ciblant les aéroports des plus importants : Brasília, Campinas (surtout voué aux marchandises), São Paulo, Rio de Janeiro et Belo Horizonte<sup>2</sup>.

Dans les concessions réalisées, l'entreprise publique jusque-là propriétaire et responsable des aéroports (Infraero) participait encore avec 49% du capital des concessions, de ce fait retenant droits de vote et connaissance sur les dynamiques des aéroports concessionnés. Dans le gouvernement Rousseff, il avait été envisagé de diminuer cette participation pour les concessions suivantes, soit de la remplacer par une *golden share*, et même de débuter une expansion internationale avec un partenaire de référence<sup>3</sup>.

Avec Bolsonaro, en revanche, le but affiché depuis le début est d'éliminer totalement le secteur public comme responsable de l'opération aérienne. Dans les mots très clairs du directeur de la *Secretaria Nacional de Aviação Civil* (« Direction nationale de l'aviation civile ») en 2019 :

2. En fait, la première enchère porta sur l'aéroport de Natal, ville pas très importante mais considéré comme un projet-pilote des futures concessions. Effectivement, après cela il y eu des modifications dans les conditions contractuelles pour les concessions suivantes.

3. <https://exame.com/economia/infraero-podera-ter-menor-participacao-em-concessoes/>



*« En quatre ans on concessionnera et transférera au privé tous les aéroports d'Infraero. À partir de ce moment-là on initiera un processus d'extinction gradative de l'entreprise, fait avec beaucoup de responsabilité et transparence »<sup>4</sup>.*

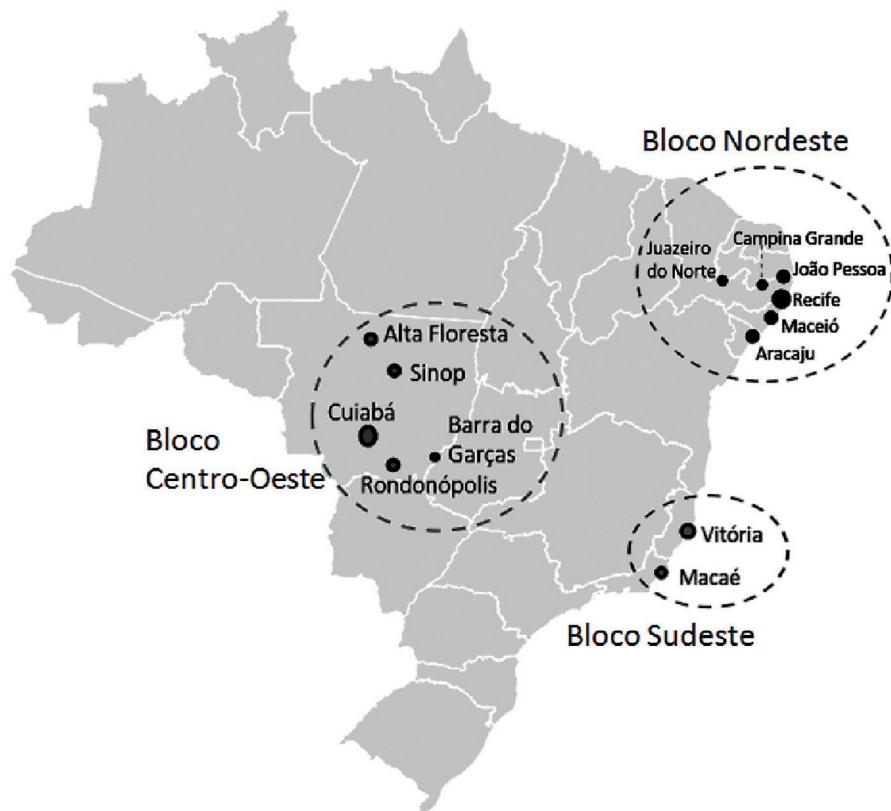
Dans le même sens, on annonce qu'on vendra les participations d'Infraero dans les aéroports concessionnés entre 2012 et 2014 (les cinq mentionnés auparavant), processus qui n'est pas conclu à ce jour, faute de définir les modalités juridiques et économiques de la vente.

Avec cette orientation, le gouvernement poursuit agressivement les enchères de concessions des aéroports pour une période de 30 ans. Il commence par lancer la cinquième enchère, qui a été conçue à la fin du gouvernement précédent de Temer, avec lequel il partage la vision libérale : une continuité dans les objectifs, donc, puisque déjà en 2019 Bolsonaro avait mis aux enchères douze aéroports.

La grande nouveauté de cette enchère est que les aéroports ne seront concessionnés individuellement, mais en bloc, c'est-à-dire que le concessionnaire sera responsable et devra gérer plusieurs aéroports en même temps. La logique de cette structure augmente le chiffre d'affaires du concessionnaire, ce qui permet de diluer les coûts fixes, de créer un volume pour des contrats de maintenance et construction, d'améliorer la logistique du concessionnaire et de pratiquer une espèce de « subvention d'équilibre » dans l'ensemble de sa concession, en finançant les terminaux moins rentables ou même déficitaires<sup>5</sup>. Les trois blocs d'aéroports, recevant en 2019 presque 20 millions de passagers transportés (ou 9,5% du marché national aérien) avec leur localisation sont montrés dans la carte 1.

4. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-01/todos-os-aeroportos-do-pais-deverao-ser-concedidos-em-4-anos>

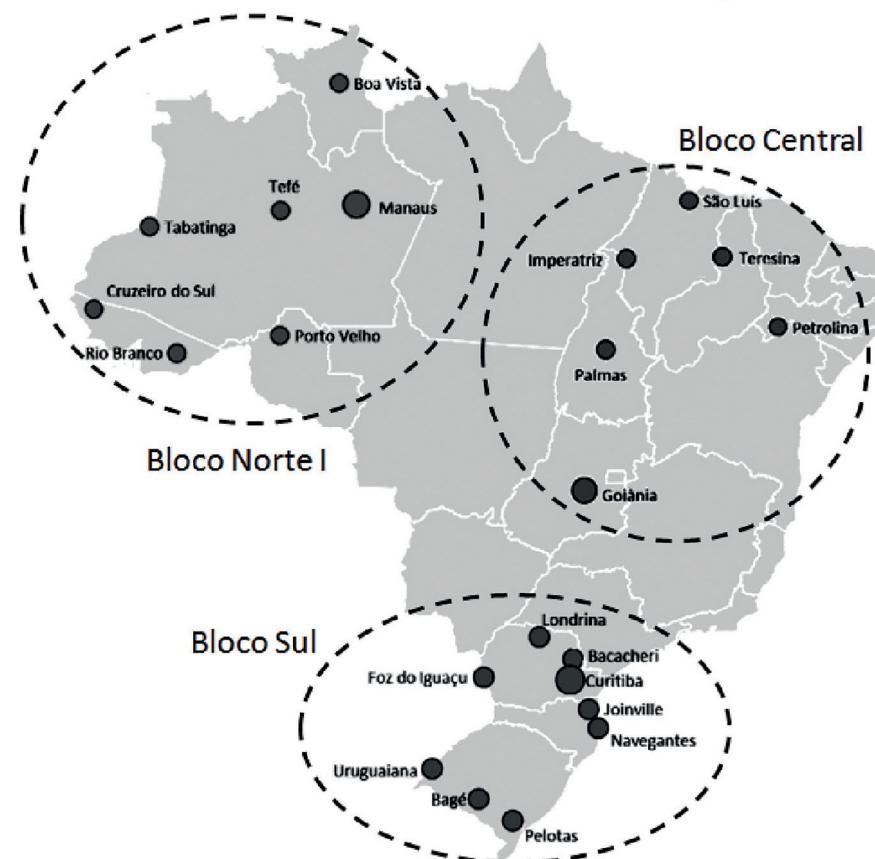
5. Par exemple, l'aéroport de Macaé étant considéré comme déficitaire sera équilibré par celui de Vitória.

Carte 1 : 5<sup>e</sup> enchère des concessions d'aéroports

Une nouveauté de cette forme d'enchère est que le concessionnaire devra faire les investissements prévus dans le contrat et cahier des charges dans tous les aéroports, sous peine d'avoir des amendes calculées sur le chiffre d'affaires brut de tout le bloc.

Sur le format de paiement des impôts à l'État pour le droit d'exploitation (*outorga*, en portugais), il y a eu des changements significatifs : la outorga initiale a été diminué et en revanche a été créée une outorga variable lié aux chiffres d'affaires de la concession dans les années futures. C'est-à-dire, le partage d'une partie des résultats financiers de la concession au profit de l'État. C'est une façon de minimiser les risques du concessionnaire avec son investissement initial et donc de motiver les potentiels concessionnaires à participer aux enchères.

Le même format de concession a été reproduit dans la sixième enchère, réalisée en 2021 et composée de trois blocs et 22 aéroports, représentant plus de 24 millions de passagers transportés en 2019 (ou 11,2% du marché national aérien), dont on peut apprécier la portée régionale sur la carte 2.

Carte 2 : 6<sup>e</sup> enchère des concessions d'aéroports

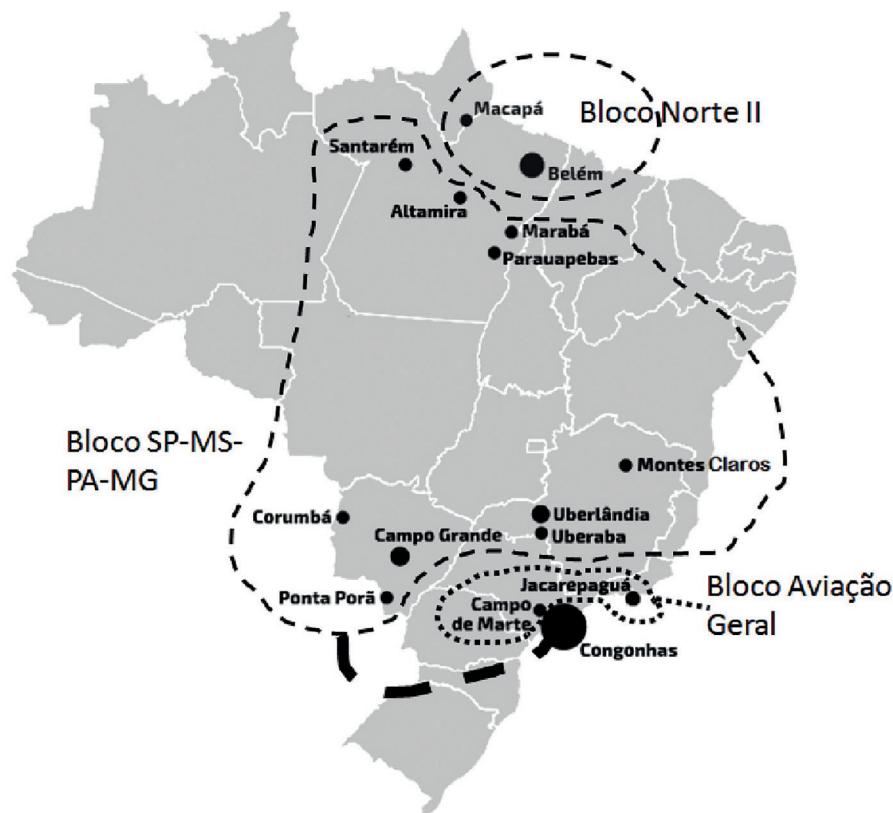
En 2022, la septième enchère est réalisée avec encore trois blocs et 15 aéroports, représentant plus de 34 millions de passagers transportés et presque 16% du marché national aérien, avec quelques particularités. Premièrement, un des blocs (*Bloco Aviação Geral*) contient deux aéroports privés. La deuxième et plus importante innovation est que le principe du bloc est poussé à l'extrême (comme on peut voir dans la carte 3 : le bloc SP-MS-PA-MG (ainsi nommé pour les États de São Paulo, Mato Grosso, Pará et Minas Gerais) comporte des aéroports dans des régions très différentes).

Ce schéma est nommé au Brésil « le filet et les os », puisqu'il contient une unité très prisée, et qui attire la convoitise des candidats aux enchères, en même temps que des unités que normalement n'attireraient pas beaucoup d'intérêt. Le filet, dans ce cas, est l'aéroport de Congonhas (situé au milieu de la métropole de São Paulo) fort de ses 22 millions de passagers transportés



en 2019<sup>6</sup>. Les autres unités ont des demandes plus faibles et représentent donc beaucoup plus de risques pour les concessionnaires. En fait, la plupart d'eux ne sont pas rentables, ce qui provoqua la réaction « du marché », qui aurait préféré que l'on offre seulement Congonhas.

Carte 3 : 7<sup>e</sup> enchère des concessions d'aéroports



Il y a eu aussi d'autres innovations, comme l'interdiction de prolonger la concession (excepté dans le cas de « révision extraordinaire », et ce pour seulement cinq ans), la permission que les concessionnaires participent, avec l'autorisation de l'ANAC (agence de régulation du aérien) au contrôle des compagnies aériennes, l'obligation pour le concessionnaires de donner accès aux informations opérationnelles (ce qui permet la surveillance et la connaissance des opérations), l'amélioration des indicateurs de la qualité

6. Des schémas similaires ont été pratiqués dans d'autres situations bien différentes. Par exemple, à São Paulo le principal parc de la ville a été utilisé comme « filet » pour financer l'opération de cinq autres parcs dans des quartiers périphériques, le tout constituant un bloc concessionné.



du service et spécialement sur la non-applicabilité des risques commerciaux (demande notamment) comme cause de révision des contrats de concession. Hormis d'autres innovations plus techniques relationnés aux tarifs.

De tous les aéroports publics majeurs du Brésil, le seul qui n'a pas été concessionné a été Santos Dumont (dans la baie de Rio de Janeiro). Il devrait initialement être inclus dans la septième enchère qu'on vient de décrire, mais l'opposition des élus locaux et les implications sur les résultats commerciaux et le fonctionnement de l'aéroport du Galeão (concessionné dans la deuxième enchère) ont fait qu'il soit retiré de cette enchère. Vraisemblablement il ne sera pas concessionné en 2022.

Finalement, Infraero aura été dépouillée de la presque totalité de ses actifs : de 55 aéroports au début du gouvernement Bolsonaro, 49 ont été concessionnés jusqu'au milieu de 2022, ce qui représente plus de 91% des passagers transportés. On aura mis en place des plans de départs volontaires des fonctionnaires, financés avec les ressources des concessions (quelques 1 000 départs par an). En même temps, des fonctionnaires sont transférés à d'autres établissements publics au fur et à mesure de l'avancement des concessions. Si à la fin de 2015 Infraero employait plus de 12 000 personnes, aujourd'hui plus de la moitié de ceux qui sont restés (presque 2 900) sont transférés ou détachés dans plus de cinquante organisations du pays. Le gouvernement a ainsi créé en 2021 une nouvelle entreprise publique (NAV Brasil) avec des attributions sur la navigation aérienne pour absorber les actifs, employés, matériel technique et documentation de l'Infraero, devenue (ou devant devenir) superflue.

## LE CABOTAGE

Ce secteur compte environ 36 ports publics et quelque 210 terminaux (ports) privés, responsables, hormis le transport maritime au long cours, des 11% que le transport de cabotage représente au Brésil (et aussi des 4% de navigation fluviale qu'on ne traitera pas ici). La majorité de ce cabotage (66%) est constituée de vrac liquides, notamment pétrole et dérivés.

Comme dans plusieurs pays, pendant de décennies au Brésil les activités portuaires ont été exclusivité de l'État. Cela change au début des années 1990, quand une « loi de modernisation des ports » entre en vigueur<sup>7</sup>. Elle rend obligatoire la demande d'une autorisation pour créer des installations portuaires hors des limites des « ports organisés », comme on nomme les ports publics au Brésil. La loi prévoyait aussi la possibilité de concession des ports publics à des entrepreneurs privés.

Le but de cette loi était d'augmenter la concurrence entre ports, censée être un élément positif pour améliorer la productivité et diminuer les coûts portuaires, donc de l'exportation et du cabotage.

7. Loi 8.630 de 1993.



Cependant, la réalité est qu'aucun port ne sera concessionné, et les ports privés (TUP, dans le langage administratif brésilien) verront se dresser des difficultés légales et administratives, notamment l'interdiction (relative) pour les TUP de traiter de cargaisons qui ne soient pas rattachées directement à des chaînes productives du responsable du TUP. La conséquence est que seuls des exportateurs (graines, minerai) avaient pratiquement la possibilité d'avoir suffisamment de volume et de régularité pour justifier la création d'un TUP. Même dans ce cas il n'était pas permis de traiter des cargaisons d'autres clients pendant les périodes inoccupées des installations portuaires.

C'est ainsi qu'en 2013 (gouvernement Rousseff) un nouveau cadre légal est mis en place, qui retire cette condition et permet la concurrence directe entre ports privés et publics<sup>8</sup>. Aussi, elle permet la concession/utilisation de parties des « ports organisés » par des acteurs privés, moyennant enchère (« *arrendamento* »).

À l'arrivée du gouvernement Bolsonaro, il y avait donc un cadre légal plutôt en ligne avec les propositions de nature libérale de ce gouvernement. Néanmoins, il y a eu proposition de nouvelle législation pour assouplir encore plus les procédures légales et augmenter la concurrence dans le secteur.

La première mesure d'ampleur est l'approbation de la loi 14.047 en 2020, initialement destinée à définir la protection des dockers pendant la pandémie de COVID, mais qui fut amendée au Congrès pour inclure des changements significatifs dans les aspects légaux des concessions. Elle permet désormais qu'il ne soit plus nécessaire de faire des enchères d'*arrendamento* s'il n'y a avait qu'un seul opérateur privé intéressé par l'exploitation : on peut alors négocier directement un contrat avec lui. De même, les enchères ne seront plus nécessaires si le but est l'exploitation temporaire par un client qui ne travaille pas régulièrement avec le port. Dans ce cas, l'exploitation peut avoir lieu pendant quatre ans au maximum. Finalement, les contrats établis entre la concessionnaire et de tierces parties seront de nature privée, et il n'existera pas de relation juridique entre les tierces parties et l'agence de régulation (ANTAQ). Cerise sur le gâteau, la nouvelle loi établit que le travail des dockers est désormais inscrit comme étant « essentiel » et donc non-soumis au droit de grève, une proposition très contestée par les travailleurs. Avec ces mesures on comptait attirer des nouveaux clients et diminuer la capacité non utilisée des installations portuaires.

Une deuxième législation proposée par le gouvernement et susceptible de transformer le secteur maritime est la « *BR do mar* »<sup>9</sup>, visant à augmenter le volume de cabotage de 40% (en particulier les conteneurs et excepté le pétrole et dérivés). Il s'agit d'une législation qui introduit un changement

8. Loi 12.815 de 2013.

9. Loi 14.301 de 2022.



majeur pour affréter des bateaux, puisqu'elle permet désormais l'utilisation de bateaux étrangers, sans obligation d'avoir une flotte propre et de faire construire les bateaux dans des chantiers navals brésiliens. Il était donc prévu qu'une nouvelle entreprise (*Empresa Brasileira de Investimento na Navegação, EBN-i*) soit créée et constitue une flotte qui pourrait être donc affrétée par les acteurs souhaitant entrer sur le marché de cabotage mais ne possédant aucun bateau.

En outre, la législation reprend l'accès à deux instruments publics de financement maritime, en particulier du *reporto*, qui offre des exonérations fiscales pour l'achat des biens d'équipement pour les installations portuaires.

Cependant, tout ce nouveau schéma doit passer par une période de transition de quatre ans et souffre encore de l'absence de réglementation plus détaillée, en particulier sur les éléments qui permettront l'intermédiation de l'entreprise EBN-i.

Du côté des actions plus concrètes, le gouvernement a atteint un objectif qu'il poursuivait depuis le début du mandat : pour la première fois concessionner un port public tout entier. En fait, début 2022 a été achevé la concession pour 35 ans de la compagnie publique CODESA (Companhia Docas do Espírito Santo), responsable de deux ports dans l'État d'Espírito Santo (ports de Vitória, non spécialisé, et Barra do Riacho/Portocel, spécialisé dans la cellulose).

Encouragé par cette réussite, le gouvernement compte continuer dans cette voie, et en ce moment quatre autres projets de concessions sont à l'étude. Celui de Itajaí (État de Santa Catarina) et celui de São Sebastião (État de São Paulo), spécialisés dans les conteneurs et cargaison générale ; celui de la compagnie publique CODEBA (État de Bahia, ports de Salvador, Aratu-Candeias e Ilhéus) ; et le plus important port du Brésil, Santos (État de São Paulo), responsable de 26% du volume passant par les ports brésiliens et traitant tous les types de marchandises. En raison de la complexité de ce genre de concession, il très peu probable que ces concessions soient achevées en 2022.

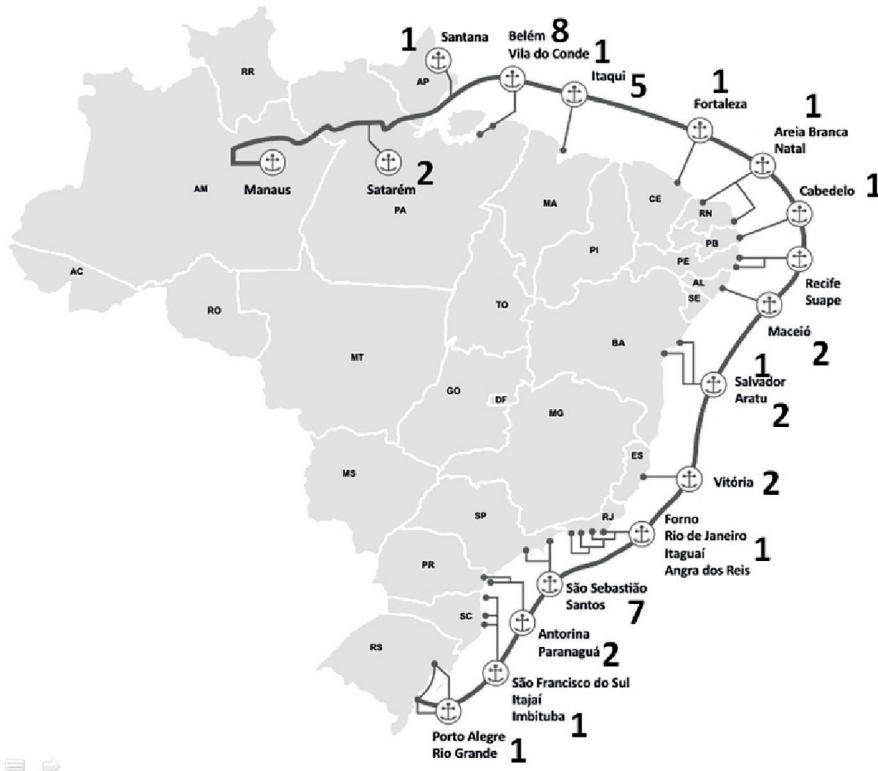
Selon le gouvernement, dans les dernières années plus d'une trentaine d'*arrendamentos* à l'intérieur des ports publics ont été effectués, avec le but d'améliorer l'occupation et la rentabilité de ceux-ci, ainsi que presque 100 autorisations d'implantation de TUP hors ports publics.

La localisation des ports publics, ainsi que les *arrendamentos* autorisés dans leur périmètre pendant le gouvernement Bolsonaro sont montrés sur la carte 4<sup>10</sup>.

10. Source : EPL /ONTL (2021), Boletim de logística - cabotagem. Et adapté par l'auteur.



Carte 4 : Ports publics et « arrendamentos » autorisés



Finalement, le gouvernement envisage introduire une législation spécifique pour le transport fluvial (« *BR dos rios* », en discussion), dont on ne traitera pas ici, mais qui vraisemblablement ne sera pas traité par le Congrès en 2022.

#### LE SECTEUR FERROVIAIRE

Au début de l'administration Bolsonaro, son ministre des Infrastructures (qui n'a en fait que la responsabilité des transports,) annonça des plans sur le ferroviaire sur deux axes. Le premier concerne l'expansion du réseau, avec la construction ou l'achèvement de lignes (pour les informations détaillées qui suivent voir la carte 5).

Pour le financement de cette expansion, il faut savoir que au Brésil la construction du réseau ferroviaire a toujours été responsabilité de l'État, même avec la privatisation du secteur dans les années 1990 : l'État construit et seulement ensuite il met aux enchères les infrastructures en établissant des concessions pour l'opération de celles-ci moyennant le paiement des droits d'exploitation (« *outorga* »). Depuis des années la pratique était que



les droits perçus par l'État au moment des concessions servaient à financer l'expansion des futurs lignes ou tronçons. D'où l'importance de l'avance de ces droits par les concessionnaires<sup>11</sup>, qui sont alors utilisés pour financer les travaux par l'entreprise publique (VALEC)<sup>12</sup> chargée de la construction.

Le premier concerné est le tronçon de la ligne Nord-Sud entre Ouro Verde de Goiás (État de Goiás) et Estrela d'Oeste (État de São Paulo), qui avait été commencé en 2011, d'environ 700 kilomètres. Avec ce trajet, il est possible de compléter le trajet longitudinal entre Porto Nacional (État de Tocantins) jusqu'à Estrela D'Oeste, d'environ 1.500 kilomètres, de ce fait intégrant la région Norte avec la région Sudeste, en rendant aussi potentiellement accessible la région Centro-oeste pour les denrées agricoles (mais pour cela il faudrait encore construire d'autres lignes).

Après l'achèvement de ce tronçon, il a été mis aux enchères et adjugé à la concessionnaire Rumo, qui détient déjà la concession des anciennes lignes de l'État de São Paulo donnant accès au port de Santos. Ainsi, la nouvelle concession complète l'existante et Rumo peut se projeter dans la région centrale du pays à la recherche d'une nouvelle demande.

La deuxième ligne est la *Ferrovia de Integração Oeste-Leste* (FIOL), longue de 1.500 kilomètres, qui doit relier Figueirópolis (État de Tocantins) au port de Ilhéus (État de Bahia), en passant près des régions minières (Caetité, État de Bahia) et agricoles (ouest de l'État de Bahia et sud-est de l'État de Tocantins) qui constituent sa demande de transport. Dans le futur cette ligne pourrait continuer vers l'ouest pour arriver à se connecter avec la future ligne Ferrogrão, mais pour le moment il n'y a pas vraiment de projet en ce sens.

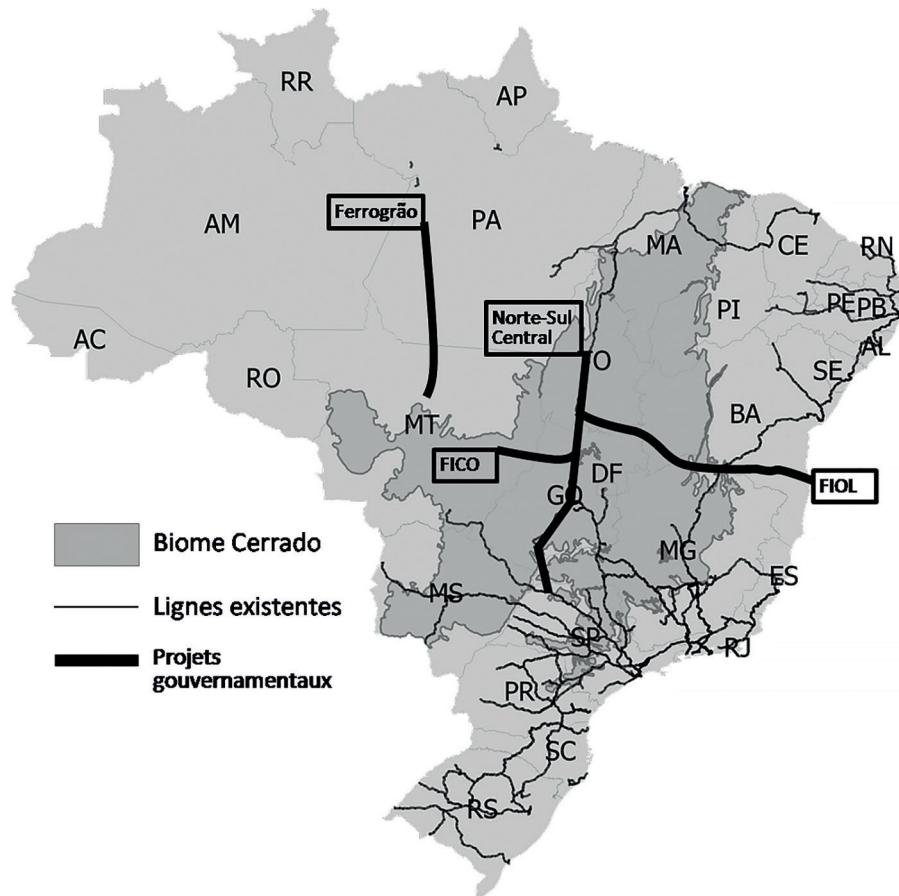
Bien que les travaux pour le tronçon 1 (Caetité-Ilhéus, 537 kilomètres) aient été lancés en 2011, des difficultés avec les entreprises de BTP ont fait que des retards et même des paralysations aient été fréquents. En fonction de cette situation, le gouvernement Bolsonaro a décidé de concessionner ce tronçon avec seulement 75% des travaux réalisés, pour 35 ans. L'entreprise BAMIN, propriétaire de la mine à Caetité et qui est intéressée par le tronçon pour compléter son intégration verticale entre mine-ligne-port assume la concession avec la promesse de la terminer.

11. Différemment du modèle récent des aéroports, comme on l'a vu, où on a introduit la *outorga* variable au long des années de concession.

12. En 2022 la VALEC a été fusionnée avec la EPL, qui était responsable de la planification des lignes ferroviaires.



Carte 5 : Projets gouvernementaux



La troisième ligne ferroviaire n'existe pas encore. Il s'agit de la *Ferrogrão*, destiné à acheminer soja et maïs du centre-ouest du pays vers les ports de « l'arc nord », c'est-à-dire les ports fluviaux sur l'Amazone et ses affluents, qui peuvent ainsi être directement chargés sur les bateaux qui sortiront, par l'embouchure de l'Amazone, en direction de l'Europe et l'Asie. En particulier, elle est censée s'étendre sur 933 kilomètres vers le port fluvial de Miritituba sur le Tapajós. Cette ligne longerait la route BR-163 qui existe déjà et qui approvisionne tant bien que mal ce port par un flux constant de camions.

Ce projet ferroviaire a des défenseurs et des détracteurs. Les uns avancent les avantages d'avoir un moyen de transport fiable, rapide et plus respectueux de l'environnement (moins polluant), avec des retombées économiques pour les producteurs de soja et de maïs. Les autres, le coût exagéré de sa construction, son impact environnemental sur la forêt de



Jamanxim et les aires de protection des peuples indigènes et sa concurrence avec les ports établis de Santos et Paranaguá, plus au sud (aujourd'hui 70% de la production soja de l'État de Mato Grosso est acheminée vers ces deux ports). Vu qu'il ne compte pas financer la ligne avec des ressources publiques, le gouvernement a organisé des « roadshows » afin d'attirer des investisseurs privés pour la financer (par exemple, le Fond Souverain de l'Arabie Saoudite, ou des investisseurs des États-Unis, d'Espagne, d'Italie, du Japon et de la Chine), mais pour le moment il n'y a pas de perspective financière rassurante.

Une quatrième ligne est la *Ferrovia de Integração Centro Oeste* (FICO), qui relie l'État de Mato Grosso à la ligne Nord-Sud, permettant donc par ce biais d'acheminer les denrées jusqu'aux ports maritimes du nord du Brésil. Sa longueur prévue est de 1 573 kilomètres jusqu'à l'État de Rondônia, mais le gouvernement n'a pour le moment réussi à assurer que les ressources nécessaires pour le premier tronçon, entre Mara Rosa (État de Goiás) et Água Boa (État de Mato Grosso), avec les droits d'exploitation obtenus pour le renouvellement de la concession de deux autres lignes minières.

Comme on peut voir sur la carte 5, ces lignes ferroviaires sont étroitement liées au biome Cerrado (savanes arborées), car c'est dans ce biome que se joue l'expansion des franges pionnières agricoles (soja et maïs notamment) et dans le cas de la Ferrogrão, on peut noter l'avancée vers le biome amazonien.

L'autre axe principal initialement planifié de la politique ferroviaire du gouvernement Bolsonaro est centré sur la rénovation anticipée des concessions ferroviaires licitées dans les années 1990 et qui devraient aboutir dans les prochaines années. À l'époque (2019), le gouvernement annonça même qu'il envisageait de ne pas exiger les droits d'exploitation (*outorga*) mais qu'en revanche ils seraient incorporés dans les objectifs d'investissements de concessionnaires.

En 2020 le gouvernement arrive donc, en accord avec l'agence de régulation (ANTT) et la Cour des comptes<sup>13</sup>, à réaliser la première rénovation anticipée de concession avec le concessionnaire Rumo (pour son sous-réseau *Malha Paulista* dans l'État de São Paulo qui arrive jusqu'au port de Santos), 8 ans avant l'échéance normale de la première concession de 30 ans, et avec des nouvelles conditions. Parmi elles, le paiement d'une partie de droits d'exploitation, la promesse de plusieurs milliards d'investissements, de l'augmentation de la capacité du réseau de 35 millions de tonnes jusqu'à 75 millions, de la résolution de conflits urbains ferroviaires dans 40 communes et ... l'accord pour éliminer d'anciens procès.

Au milieu de 2022, ce sera le tour du concessionnaire MRS (qui détiennent une région entre les États de São Paulo, Rio de Janeiro et Minas Gerais ; la région la plus riche du pays). Dans ce cas aussi, le concessionnaire promet

13. Contrairement à la Cour de Comptes française, les rapports de son homologue brésilienne peuvent avoir un caractère contraignant.





investir des milliards, qui incluent les droits d'exploitation (qui ne seront donc pas perçus à l'avance), de créer quatre pôles intermodaux, de doubler son volume de fret et de multiplier par sept le trafic de conteneurs.

Après ces deux cas réussis, le gouvernement envisage d'entamer des rénovations anticipées avec les autres concessionnaires, mais qui probablement ne seront pas réalisées avant que le prochain gouvernement ne prenne ses fonctions.

Cependant, la mesure probablement la plus originale entreprise par le gouvernement Bolsonaro dans le domaine ferroviaire, non prévue originellement, a été la proposition d'un nouveau cadre légal<sup>14</sup>. Ce cadre, présenté au Congrès au deuxième semestre de 2021, établissait l'autorisation comme une alternative pour la création de nouvelles lignes ferroviaires. Au contraire de la concession, celle-ci est simplifiée et rapide, et ne comporte pas de paiements de droits d'exploitation. Mais elle comporte plus de risques pour ceux qui l'utiliseraient, puisqu'ils doivent s'occuper d'obtenir les autorisations environnementales, trouver du financement, etc.

Dans le cas du ferroviaire, la législation propose qu'il y ait de la liberté pour définir les tracés des lignes, les prix et le niveau de service. Les objectifs sont de simplifier encore les procédures pour démarrer des investissements, d'augmenter la part du ferroviaire, d'augmenter la concurrence dans le secteur, de diminuer les tarifs et d'utiliser des tronçons inactifs. On s'appuie surtout sur l'expérience américaine des *shortlines* et on envisage même que ce schéma puisse aboutir à la construction de lignes de passagers. Cette législation ouvre en outre la possibilité que les États puissent développer leur propre plan stratégique ferroviaire pour développer des potentiels régionaux<sup>15</sup>. Les actuels concessionnaires ne voient cette situation d'un mauvais œil, puisqu'eux-mêmes ont une grande quantité de tronçons non utilisés qu'ils pourraient rendre à l'État pour qu'ils soient exploités par des nouveaux entrants dans le secteur.

Les chiffres avancés par le gouvernement sont impressionnantes : à ce jour, 89 propositions ont été déposées par des acteurs du privé auprès des autorités, dont 27 ont reçu le feu vert. Plus de 22 000 kilomètres de nouvelles lignes seraient construites, avec des investissements chiffrés à près de € 50 milliards.

La simplification des procédures a néanmoins suscité des critiques : la fragilité de plusieurs propositions à l'égard de la demande, de la viabilité économique, de la qualification technique ou financière des proposants ont conduit à nommer plusieurs de ces propositions comme étant de « chemins de fer de papier ». À cause de cela, en ce moment les autorités sont en train de peaufiner la législation pour éviter des projets irréalistes ou infaisables<sup>16</sup>.

14. Loi 14.273 de 2021.

15. Les États de São Paulo, Minas Gerais et Bahia sont en ce moment en train de développer de tels plans.

16. Plus de la moitié des propositions ont des tracés inférieurs à 400 km.



## CONCLUSIONS

D'après tout ce qui a été décrit, il s'avère que le gouvernement Bolsonaro a effectivement agi pour transformer l'infrastructure des transports au Brésil. Il rejoint les gouvernements précédents sur l'objectif de combattre l'excessive concentration du trafic de fret dans le routier.

La nature des transformations proposées (et dans beaucoup de cas effectivement implantées) pour les systèmes de transports traduit bien une conception néolibérale, où l'État se met de côté pour que le privé puisse réordonner le monde. La vitesse et l'ampleur des transformations proposées dans le cas du gouvernement Bolsonaro permettent, à notre avis, de définir cette période comme du « néolibéralisme à marche forcée ».

Ces transformations seront sans doute des points d'ancrage pour les gouvernements que lui succéderont, étant donné leur profondeur légale et dans plusieurs cas leur relative irréversibilité pour des raisons économiques ou politiques.

Cependant, la détermination avec laquelle les réformes ont été faites ne garantit pas qu'elles se traduisent par de bons résultats. Des risques et limitations se présentent. La vitesse même de certaines mesures fait douter de leur efficacité.

Le cas de l'aérien est très illustratif. Des nouveautés ont été introduites dans la structuration des concessions, comme les droits d'exploitation variables en fonction du chiffre d'affaires ou la création des blocs régionaux, dans un effort d'apprentissage à partir des concessions faites dans le passé. Et pourtant, toutes les leçons et difficultés n'ont pas été reconnues. Plusieurs aéroports qui furent les premiers à être concessionnés sont en situation de difficulté : les aéroports de Natal, Campinas et Rio de Janeiro (Galeão) ont été rendus à l'État et devront être à nouveau concessionnés ; l'aéroport plus important du pays, celui de Guarulhos, est en train de réviser son contrat de concession.

On a privatisé, mais on a transformé une entreprise publique profitable et qui pratiquait la « subvention d'équilibre » en une entreprise déficitaire, qui n'arrive maintenant à investir, nécessitant de l'aide de l'État (plusieurs milliards de Reais les dernières années). Or, le format même de concession en bloc reconnaît la nature nécessaire d'économies d'échelle et « subventions d'équilibre », ce qui était le point fort de Infraero et de l'action de l'État.

Le néolibéralisme à outrance peut-il tenir compte des nuances urbaines, sociales et économiques ? Comment se déroulera la relation entre les deux aéroports de Rio de Janeiro (*Santos Dumont et Galeão*) ? L'un sera concessionné, l'autre a eu des problèmes avec sa concession : les vols sont interchangeables entre ces deux aéroports, mais y aura-t-il augmentation dans les vols sur cette ville ? La permission de vols internationaux à Santos Dumont affectera certainement le Galeão...



Certaines mesures sont contradictoires : si la concurrence, dans le concept libéral, est très importante, pourquoi a-t-on mis dans le même bloc des aéroports qui pouvaient (devraient ?) être en concurrence à cause de leur proximité, comme par exemples Curitiba, Joinville et Navegantes, ou Uberlândia et Uberaba, Marabá et Parauapebas ?

Le format des concessions maritimes et ferroviaires peut entraîner une intégration verticale dans les filières des nouveaux responsables (particulièrement dans le ferroviaire, qui souffre déjà de ce mal). Les autorisations dans le ferroviaire pourront conduire à une situation où au lieu d'avoir un réseau on ait un groupe d'embranchements particuliers (même de longue distance), isolés et sans compétition. La rénovation des concessions ferroviaires n'a même pas considéré l'inclusion des trains de passagers interurbains qui pourraient avoir lieu sur certains tronçons.

Dans le maritime, avec la permission d'implantation de terminaux privés, le secteur de conteneurs a connu un processus de concentration dans les terminaux contrôlés par les grands armateurs internationaux, ce qui met en risque les terminaux indépendants. Comment peut-on éviter cela, et que la concurrence soit éliminée ou affaibli ?

Concernant les investissements, qui contrôle les chiffres sidérants qu'on voit à chaque annonce ? C'est la raison pour laquelle on a évité de citer les chiffres officiels dans cet article, puisque les mécanismes aujourd'hui en place ne sont pas en mesure de vérifier si ces chiffres sont bel et bien réels et si au fil des années ils seront vraiment investis. En tout cas, il n'y a pas eu vraiment d'analyse publique sur les résultats des concessions déjà faites ou en cours et qui sont en train de s'achever (le cas des rénovations ferroviaires, notamment). Dans plusieurs cas, les concessionnaires sont en faute en ce qui concerne les investissements ou d'autres conditions du cahier des charges. Les procès existants qui ont été « réglés » dans la rénovation des concessions comportaient par exemple 150 amendes administratives et autres déterminées par la justice mais jamais payées et des questions sur les responsabilités en matière de main-d'œuvre<sup>17</sup>.

Il y a aussi les questions de ce qu'on pourrait appeler les « subventions cachées ». Dans plusieurs cas, il y a des investissements significatifs de la part de l'État ou de changement de règles juste avant de procéder à une concession, sans que cela soit pris en compte ou qu'il y ait une compensation adéquate. Prenons l'exemple de l'aéroport nouvellement concessionné de Congonhas (à São Paulo : à partir de mars/2023 il sera permis d'augmenter la fréquence de vols. Pourquoi seulement après la concession ? Dans le port de Santos, qui est en attente pour être concessionné, le ministère des Infrastructures vient en 2022 de dupliquer pratiquement la surface sous administration portuaire de 8 km<sup>2</sup> à 15,5 km<sup>2</sup>. La prolifération des terminaux privés hors de l'enceinte des ports publics peut entraîner des

17. <https://www.agenciainfra.com/blog/o-que-mudou-em-2-anos-de-analises-da-renovacao-da-concessao-de-ferrovias-da-rumo/>



risques pour les recettes de l'État. Ce n'est pas un risque théorique, comme le prouve bien le cas des exportations argentines de soja, maïs et blé par le fleuve Paraná : un rapport a estimé que les exportateurs ont sous-déclaré la valeur des exportations pour la période 2011 à 2020 de 10 milliards de dollars, avec les conséquences pour les impôts et la balance commerciale que l'on peut imaginer<sup>18</sup>. Dans les cas des rénovations ferroviaires, l'État renonce à des recettes (frais d'exploitation) pour des supposés investissements futurs, et donc finance indirectement les concessionnaires et assume des risques si les opérations ne sont pas si rentables.

En quelque sorte, ce genre de situation fragilise l'argument de l'absence de ressources publiques pour investir dans l'infrastructure.

Finalement, existe un risque systémique de désintégration des politiques de transport et logistique, puisque soumises à des intérêts particuliers et sans une vision stratégique pour le développement du pays comme un tout.

Au cas où il y surgirait une situation commerciale imprévisible, l'État libéral laissera le concessionnaire ou l'autorisé subir le risque commercial de l'activité capitaliste ? Que se passe-t-il quand une grande opération d'infrastructure entre en débâcle économique ? L'État doit-il partir à la rescousse des emplois et de services ? Qui paye ?

La quantité de chemins de fer proposées qui ont l'ambition de capter les vracs agricoles du soja, par exemple, pourrait donner lieu à des capacités non-utilisées, et augmenter le risque d'investissements redondants et peu profitables. La duplication d'investissements en infrastructure crée une situation suboptimale en ce qui concerne l'application de ressources financières dans un pays en développement.

Beaucoup de risques et limitations qui n'ont peut-être pas été bien analysées dans la transition vers cette économie très libérale, qui suscite bien des questions auxquelles il n'y a pas encore des réponses.

18. <https://www.iade.org.ar/noticias/el-corredor-del-litoral-un-debate-estrategico-para-el-desarrollo>

