

---

## **La gestion coordonnée d'instruments fiscaux régionalisés en Belgique : illustration dans le domaine de la fiscalité routière**

**Auteur** : Istas, Romain

**Promoteur(s)** : Fallon, Catherine

**Faculté** : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

**Diplôme** : Master en sciences politiques, orientation générale, à finalité spécialisée en administration publique

**Année académique** : 2017-2018

**URI/URL** : <http://hdl.handle.net/2268.2/5362>

---

### *Avertissement à l'attention des usagers :*

*Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative" (BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.*

*Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.*

---

**La gestion coordonnée d'instruments fiscaux régionalisés en  
Belgique : illustration dans le domaine de la fiscalité  
routière**

**ISTAS Romain**

Mémoire

Master en Science politique à finalité spécialisée en administration publique

Année académique 2017-2018

Recherche menée sous la direction de :

Pr. Dr. Catherine FALLON

M. Damien PIRON

Dr. Julien VANDEBURIE



## **Remerciements**

Je tiens à remercier l'ensemble des personnes qui m'ont permis de réaliser ce mémoire. Je pense tout particulièrement à Damien Piron qui m'a guidé tout au long de ma réflexion lors de la rédaction de ce mémoire.

Je souhaite également remercier Catherine Fallon pour ses conseils ainsi que pour la richesse apportée à notre cursus en science politique au travers des nombreux cours qu'elle a eu l'occasion de nous dispenser.

Je remercie l'ensemble des personnes interrogées sur le terrain, sans qui la réalisation de ce mémoire n'aurait pas été possible. Merci à Julien Vandeburie d'avoir accepté de faire partie des lecteurs de ce mémoire afin d'y apporter son expertise.

Enfin, je tiens à remercier mes parents ainsi que mes amis pour leur soutien tout au long de mon parcours universitaire et durant la rédaction de ce mémoire. Merci à eux ainsi qu'aux personnes de mon entourage ayant participé aux relectures.



*« Governing Belgium will thus never be easy. Governing a divided society is a messy affair, always balancing between conflict and compromise, between fear and hope, between great leadership and dirty moves, between satisfaction and frustration, between populism and prudence. One must be brave to survive all that. But maybe the Belgians are the bravest of the Gauls after all »*

Kris Deschouwer



## Table des matières

<b>1. Introduction.....</b>	<b>9</b>
<b>2. La Belgique, un fédéralisme consociatif .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1. Généralités .....</b>	<b>11</b>
2.1.1. Fédéralisme dualiste .....	11
2.1.2. Fédéralisme administratif .....	12
2.1.3. Le fédéralisme belge .....	13
<b>2.2. Les accords de coopération .....</b>	<b>15</b>
2.2.1. Un outil de l'exécutif .....	16
2.2.1. Imprécisions juridiques .....	17
<b>2.3. La création des décrets conjoints .....</b>	<b>18</b>
<b>2.4. Les organes interrégionaux .....</b>	<b>19</b>
2.4.1. Groupes politique et technique de coordination interrégionale .....	19
2.4.2. Viapass, partenariat interrégional de droit public .....	20
<b>3. La réforme de la fiscalité routière .....</b>	<b>23</b>
<b>3.1. Les moments clés préalables à la réforme .....</b>	<b>23</b>
3.1.1. Les 3 <sup>èmes</sup> et 5 <sup>èmes</sup> réformes institutionnelles.....	23
3.1.2. L'accord politique sur la réforme de la fiscalité .....	24
<b>3.2. La taxation des poids lourds.....</b>	<b>25</b>
3.2.1. La réforme à travers le temps .....	26
3.2.2. De l'Eurovignette au prélèvement kilométrique .....	26
3.2.3. Les modalités de prélèvement .....	28
3.2.4. Contestations des organisations patronales .....	29
<b>3.3. La taxation des véhicules légers .....</b>	<b>31</b>
3.3.1. Situation actuelle .....	31
3.3.2. Analyse critique .....	32
<b>3.4. Les enjeux du choix de l'instrument fiscal .....</b>	<b>33</b>
3.4.1. Généralités .....	34
3.4.2. La résistance au changement.....	37
3.4.3. La légitimité de l'outil fiscal .....	38
<b>4. Méthodologie .....</b>	<b>40</b>
<b>5. La coordination interrégionale de l'instrument fiscal routier.....</b>	<b>43</b>
<b>5.1. Les facteurs de succès de la réforme fiscale des poids lourds .....</b>	<b>43</b>
5.1.1. Un consensus sur base de motivations distinctes.....	43
5.1.2. L'intégration de revendications régionales .....	47
5.1.3. L'existence d'un cadre législatif européen.....	49
5.1.4. L'accord de coopération comme outil de l'exécutif.....	50
5.1.5. La fragmentation du pouvoir.....	51
<b>5.2. L'immobilisme de la réforme fiscale des véhicules légers .....</b>	<b>52</b>
5.2.1. La coopération, une nécessité ? .....	52
5.2.2. Pistes de réforme .....	54
5.2.3. Les freins à la coordination .....	59

<b>6.</b>	<b>Vers une coordination européenne de la fiscalité routière .....</b>	<b>61</b>
6.1.	L'Europe en faveur d'une taxation à l'utilisation .....	61
6.2.	Le projet d'Euro-Redevance .....	62
<b>7.</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>64</b>
<b>8.</b>	<b>Bibliographie .....</b>	<b>68</b>
<b>9.</b>	<b>Annexes.....</b>	<b>75</b>

## 1. Introduction

Depuis une cinquantaine d'années, nous constatons une décentralisation des compétences de l'État fédéral vers les entités fédérées. La fiscalité routière fait partie des nombreuses matières ayant été régionalisées lors des réformes de l'État. Aujourd'hui, elle relève exclusivement des régions. Ce processus de régionalisation se justifie par la volonté que chaque région puisse construire sa propre politique, comme elle le désire, en fonction de ses caractéristiques et spécificités. Cependant, certaines matières nécessitent un minimum de coordination entre les entités, afin de maintenir une politique cohérente. La mobilité, en ce compris la fiscalité routière, fait partie de ces matières nécessitant un certain degré de coordination, en particulier dans un pays au territoire aussi restreint que la Belgique. C'est la coordination des instruments d'action publique que nous étudions dans ce mémoire en tentant de répondre à la question suivante : « Quels sont les principaux moteurs et obstacles en vue de la gestion coordonnée d'instruments fiscaux régionalisés en Belgique ? Illustration dans le domaine de la fiscalité routière ».

Afin de répondre à cette question, nous commencerons par décrire le mode d'organisation étatique qui encadre la décentralisation des compétences : le système fédéral. Après diverses définitions, nous nous concentrerons exclusivement sur les spécificités du fédéralisme belge. Nous étudierons les organes politico-administratifs et les instruments législatifs dont ils disposent afin de coordonner les politiques publiques.

Ensuite, nous analyserons le cas empirique qui nous permet d'étudier la gestion coordonnée d'instruments fiscaux décentralisés, à savoir la fiscalité routière. En janvier 2011, une réforme complète de cette fiscalité a été engagée à travers un accord politique interrégional. Cette réforme est envisagée en deux phases. La première est la réforme de la fiscalité des poids lourds avec l'instauration d'un prélèvement kilométrique qui a été mis en place le 1<sup>er</sup> avril 2016 au moyen d'un accord de coopération interrégional. La seconde est la réforme de la fiscalité routière des véhicules légers. Cette dernière est sujette à débat entre les régions. Alors que la Région bruxelloise et la Région flamande prônent la mise en place d'un prélèvement kilométrique similaire aux camions, la Wallonie est en faveur de l'instauration d'une vignette routière. Le premier mode de taxation dépend de l'utilisation des infrastructures, des kilomètres parcourus alors que le second dépend uniquement de la possession ou non d'un véhicule et s'établit sur une durée déterminée, sans lien avec la fréquence d'utilisation.

Nous analyserons les enjeux qu’implique le choix de l’instrument fiscal pour les décideurs politiques. Après avoir exposé l’avancement des réformes de la fiscalité routière en Belgique, nous mettrons en lumière les différents facteurs de succès de la coopération interrégionale pour le dossier du prélèvement kilométrique des poids lourds et nous tenterons de comprendre pourquoi la situation semble s’enliser pour la réforme de la fiscalité des véhicules légers.

Enfin, nous étudierons la position de l’Europe sur ce dossier au travers du nouveau plan de mobilité qu’elle a lancé en 2017. La Commission européenne a la volonté de mettre en place une fiscalité routière plus uniforme au sein des États membres. Nous tenterons de comprendre si l’Union européenne peut jouer un rôle en tant que coordinateur de politiques publiques.

## 2. La Belgique, un fédéralisme consociatif

Afin d'appréhender la réforme de la fiscalité routière, il apparaît nécessaire d'étudier le système institutionnel belge et plus particulièrement le processus de fédéralisation que nous connaissons depuis la fin des années soixante. Pour ce faire, nous étudierons les différentes interprétations données au fédéralisme étatique avant de nous concentrer sur le fédéralisme consociatif belge. Ce mode d'organisation ayant pour conséquence de diviser le pouvoir en accordant davantage d'autonomie aux régions, il nécessite une gestion coordonnée des politiques dans certains domaines :

*« While federations exist to divide power and to promote diversity, there are areas, whether it be transportation or education, where the coordination of federal and state, provincial and local policies and activities are deemed to be necessary or highly desirable »<sup>1</sup>*

C'est la raison pour laquelle nous nous attarderons sur les deux instruments qui permettent la coordination des politiques publiques en Belgique : l'accord de coopération et le décret conjoint. Enfin, nous terminerons ce chapitre par l'exposé des organes politiques et administratifs de coopération interrégionale.

### 2.1. Généralités

Le fédéralisme est défini comme un « mode d'organisation d'un État dans lequel les compétences étatiques sont réparties entre un niveau fédéral et des collectivités politiques autonomes appelées entités fédérées »<sup>2</sup>. L'objectif de ce mode d'organisation est d'octroyer une partie du pouvoir fédéral aux entités fédérées afin de leur permettre d'établir leurs politiques en fonction de leurs spécificités. H. Bakvis et D. Brown distinguent deux types de fédéralisme : le fédéralisme *dualiste*<sup>3</sup> et le fédéralisme *administratif*.

#### 2.1.1. Fédéralisme dualiste

Dans le modèle dualiste, les entités fédérées agissent de manière autonome et individuelle, que ce soit au niveau législatif, exécutif ou administratif. Le pouvoir au niveau fédéral a peu

---

<sup>1</sup> BAKVIS H. et BROWN D., « Policy Coordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes in Canada and the United States », *Publius: The Journal of Federalism*, Volume 40, 2010, p. 484.

<sup>2</sup> « Vocabulaire politique : Fédéralisme », *Centre de recherche et d'information socio-politiques*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.vocabulairepolitique.be/federalisme/> (consultée le 10 mars 2018).

<sup>3</sup> Le terme employé par H. BAKVIS et D. BROWN « *Jurisdictional federalism* » a été traduit par « fédéralisme dualiste », terme employé par J. POIRIER.

d'impact sur l'élaboration des politiques fédérées<sup>4</sup>. Cependant, il existe tout de même des mécanismes qui permettent de coordonner les entités fédérées, soit au moyen de l'*«intergouvernemental bargaining»*, c'est-à-dire la négociation entre les différents niveaux de pouvoir, soit la coordination par compétition. Le Canada est le cas d'école qui représente le fédéralisme dualiste. Son faible nombre d'entités favorise la coordination par négociation, tout comme en Belgique<sup>5</sup>. J. Poirier<sup>6</sup> caractérise le dualisme comme un système où les entités fédérées disposent d'une autonomie particulièrement marquée et où lui sont conférés les pouvoirs législatif et exécutif. Il en résulte une sorte de modèle intergouvernemental au niveau national<sup>7</sup>. Il s'agit bien du dualisme que l'on retrouve dans le système institutionnel belge.

### 2.1.2. Fédéralisme administratif

Dans le modèle du fédéralisme administratif<sup>8</sup>, l'autorité fédérale se charge de l'élaboration des politiques et les entités fédérées se limitent à leur mise en œuvre. Cela peut tout de même comprendre l'adoption de certaines normes législatives par les entités fédérées. L'exemple le plus cité est l'Allemagne et son organisation en *Länder*. Dans ce cas, la coordination est assurée par le niveau national. Le niveau fédéré est tout de même impliqué dans la prise de décision des politiques par le niveau fédéral, mais l'autonomie est bien plus restreinte qu'en fédéralisme dualiste<sup>9</sup>. H. Bakvis perçoit l'Union européenne comme une sorte de fédéralisme administratif lorsqu'elle adopte une directive et que les états se chargent de l'appliquer. On retrouve deux principes dans ce type de fédéralisme administratif, habituellement absents dans le système dualiste<sup>10</sup> :

- La subsidiarité : ce principe signifie que les compétences doivent s'exercer au niveau de pouvoir le plus proche des citoyens à moins qu'un niveau plus éloigné soit plus à même de la gérer<sup>11</sup>. En d'autres termes, si une compétence est attribuée au niveau fédéral, il est nécessaire de démontrer que celui-ci sera plus efficace que l'entité fédérée.
- La loyauté fédérale : ce principe met en évidence la dépendance qui existe entre les différentes entités, qui doivent être loyales les unes envers les autres. Bien que la Belgique soit de type dualiste, il existe bien un mécanisme de loyauté fédérale à l'article

<sup>4</sup> BAKVIS H. et BROWN D., *op. cit.*, p. 487.

<sup>5</sup> POIRIER J., « Souveraineté parlementaire et armes à feu: le fédéralisme coopératif dans la ligne de mire? », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, n°45, 2015, p. 56.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>8</sup> BAKVIS H. et BROWN D., *op. cit.*, p. 487.

<sup>9</sup> POIRIER J., *op. cit.*, pp. 57-58.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>11</sup> *Ibid.*

143 de la Constitution<sup>12</sup> qui veut que les pouvoirs exercent leurs compétences dans le respect des autres entités, et ce « en vue d'éviter les conflits d'intérêts »<sup>13</sup>.

Alors que nous pourrions penser que la coordination est plus difficile à atteindre en fédéralisme dualiste qu'en fédéralisme administratif, l'hypothèse<sup>14</sup> de H. Bakvis est que le dualisme permet d'atteindre un niveau de coordination élevé par la négociation intergouvernementale et la compétition. La coordination centralisée par le niveau fédéral vers les entités fédérées que l'on connaît en fédéralisme administratif n'est pas l'unique option pour construire des politiques cohérentes sur l'ensemble d'un État. H Bakvis conclut comme suit :

*« A tightly integrated, hierarchical model of administrative federalism is not always as evident as one might expect in the U.S. cases, and where it is, it does not always produce the degree of coordination one might anticipate; that is, greater efforts at coordination from the center may not necessarily result in improved coordination of actual programs or national policy objectives being met. Conversely, the Canadian model only rarely conforms to the characteristics of administrative federalism but nonetheless manages to achieve perhaps surprising degrees of coordination through more decentralized processes, which suggests that a high degree of coordination among governments can be achieved without necessarily depending on a system of administrative or regulatory federalism, a system that generally tends to be dominated by the national government. »<sup>15</sup>*

#### 2.1.3. Le fédéralisme belge

M. Reuchamps définit le fédéralisme belge à travers trois caractéristiques<sup>16</sup>. Premièrement, il est bipolaire, caractérisé par l'opposition de deux communautés qui doivent s'accorder pour prendre une décision. Deuxièmement, c'est un fédéralisme centrifuge. Cela signifie que nous passons d'un État unitaire à un État fédéral, les compétences étant transférées de l'État central vers les entités fédérées. Troisièmement, ce fédéralisme est dynamique, en constante évolution au rythme des réformes de l'État. Les compétences sont réparties entre le niveau fédéral (*shared rule*) et les entités fédérées (*self rule*) par la Constitution<sup>17</sup>. L'autonomie des entités fédérées n'est pas sans poser problème pour certaines matières qui nécessitent une politique coordonnée sur l'ensemble du territoire belge. Prenons le cas des règles portant sur la maîtrise des dangers

<sup>12</sup> POIRIER J., *op. cit.*, p. 61.

<sup>13</sup> SAUTOIS J., « Le concept de loyauté fédéral et la sixième réforme de l'Etat », in VANDENBOSSCHE E. et al., *Evolutions dans le fédéralisme coopératif belge*. Bibliotheek grondwettelijk recht, Brugge, Die Keure, 2013, p. 80.

<sup>14</sup> BAKVIS H. et BROWN D., *op. cit.*, p. 486.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 502.

<sup>16</sup> REUCHAMPS M., « Structures institutionnelles du fédéralisme belge », in DANDOY R., MATAGNE G., et Van WYNBERGHE C., *Le fédéralisme belge*. Louvain-la-Neuve, Editions Bruylants, 2013, pp. 32-33.

<sup>17</sup> LOWIES J. et SCHROBILTGEN M., « L'accord de coopération culturelle entre la Communauté française et la Communauté flamande », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2293-2294, 2016, p. 8.

des accidents impliquant des substances dangereuses : il n'est pas concevable que chaque région construise sa politique de manière individuelle alors que les conséquences de tels accidents vont au-delà des frontières territoriales. L'accord de coopération est l'outil qui va contrebalancer l'autonomie des entités fédérées et permettre à celles-ci de créer des politiques plus cohérentes : « il s'agit de coordonner l'exercice de certaines compétences entre diverses composantes de l'État fédéral (niveau de pouvoir central et entités fédérées) dans un domaine d'action publique donné »<sup>18</sup>. Il existe deux types de coopération, soit verticale, entre l'état central et une ou plusieurs entités fédérées, soit horizontale, entre différentes entités fédérées uniquement<sup>19</sup>. Dans le cas de la fiscalité routière, nous sommes dans une coopération de type horizontale et multilatérale entre trois entités fédérées à savoir la Région wallonne, la Région flamande et la Région Bruxelles-Capitale. Le niveau fédéral n'a plus de compétence dans cette matière.

C. Deschouwer qualifie le fédéralisme belge de consociatif<sup>20</sup>. C'est A. Lijphart qui est à l'origine de ce terme qui signifie que la prise de décision se fait sous la forme de consensus, « [...] incluant au moins les représentants des différents groupes considérés comme importants dans une société particulière »<sup>21</sup>. Il s'applique dans les démocraties divisées telles qu'en Belgique avec son clivage linguistique et permet de stabiliser les relations. Ce principe consociatif s'oppose à la prise de décision par majorité simple. A. Lijphart définit le fédéralisme consociatif comme : « Le gouvernement par un cartel d'élites dont la fonction est de transformer une démocratie à la culture politique fragmentée en démocratie stable »<sup>22</sup>. Il relève quatre caractéristiques de la forme consociative : le pouvoir est réparti dans les mains des différents clivages, ces groupes disposent d'un veto sur les questions importantes, d'une certaine autonomie et sont représentés de manière proportionnelle<sup>23</sup>.

En Belgique, la solution aux problèmes communautaires a été de décentraliser le pouvoir aux niveaux régionaux et communautaires, depuis les années septante. Selon D. Sinardet<sup>24</sup>, cette décentralisation est vectrice d'instabilité, notamment car les mécanismes de loyauté fédérale sont faibles, voire inexistant. La résolution des tensions par la décentralisation n'a fait qu'accroître les tensions communautaires : « la paix à tout prix est le plus mauvais chemin pour

<sup>18</sup> LOWIES J. et SCHROBILTGEN M., *op. cit.*, p. 8.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>20</sup> DESCHOUWER K., *The politics of Belgium : Governing a divided society*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, coll. « Comparative government and politics », 2009, p. 234.

<sup>21</sup> SINARDET D., « Le Fédéralisme Consociatif Belge : Vecteur D'instabilité ? », *Pouvoirs*, n°136, 2010, p. 22.

<sup>22</sup> DESCHOUWER K., *op. cit.*, p. 24.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 33.

éviter la guerre »<sup>25</sup>. Cette régionalisation pourrait être responsable de la multiplication de crises politiques. Il y a une différence entre la Belgique d'hier et d'aujourd'hui<sup>26</sup> : auparavant, lorsque l'ensemble des compétences relevait du niveau fédéral, un accord devait être trouvé entre les communautés linguistiques. Si celui-ci n'était pas trouvé, le pays pouvait se retrouver dans une situation d'immobilisme généralisée pour l'ensemble des politiques. Une communauté pouvait bloquer l'ensemble des politiques publiques tant que sa demande n'était pas réalisée<sup>27</sup>. La pression était telle que les politiciens finissaient par trouver un compromis, aussi complexe soit-il, afin de mettre un terme au blocage. Aujourd'hui, suite au transfert de compétences vers les régions et communautés, chaque entité peut avancer individuellement en l'absence d'un compromis ou de coopération avec les autres régions. La Belgique a choisi de ne pas ignorer les divergences au sein de sa population en adaptant son système institutionnel<sup>28</sup>. Cependant, l'accroissement d'autonomie des entités fédérées pourrait davantage décourager les communautés à travailler ensemble selon D. Horowitz. Nous verrons à travers les réformes de la fiscalité routière ce qu'implique la décentralisation des compétences dans la gestion coordonnée des politiques.

## 2.2. Les accords de coopération

L'instrument d'accord de coopération est instauré par l'article 92bis §1 de la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la LSRI du 8 août 1980. Son objectif est de renforcer la coopération dans le système fédéral belge. Le législateur va contraindre, pour certaines compétences, à la conclusion d'accords de coopération afin de conserver une certaine cohérence des politiques publiques en Belgique<sup>29</sup>. La loi spéciale prévoit trois cas dans lesquels un accord de coopération peut être pris : « sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun »<sup>30</sup>. Ces cas sont non exhaustifs et il revient aux entités fédérées de décider quand il leur semble opportun de prendre un accord, pour autant que cela concerne leurs compétences<sup>31</sup>. C'est ce qu'il s'est passé pour le prélèvement kilométrique des poids lourds où il a semblé bon aux décideurs politiques de renforcer le poids de la coopération au travers d'un accord, sans que celui-ci soit légalement obligatoire. Contrairement au simple accord politique, l'accord de

<sup>25</sup> SARTORI G., *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*, New York, NYU Press, 1994, p. 72.

<sup>26</sup> DESCHOUWER K., *op. cit.*, p. 238.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 239.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 243.

<sup>29</sup> UYTENDAELE M., et COENRAETS P., « Les accords de coopération », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1325, n° 20, 1991, p. 6.

<sup>30</sup> Article 92bis de la loi spéciale des réformes institutionnelles (M. B. du 15 aout 1980).

<sup>31</sup> LOWIES J. et SCHROBILTGEN M., *op. cit.*, p. 11.

coopération assure une plus grande visibilité et une sécurité juridique<sup>32</sup>. En pratique, l'accord de coopération est un outil exécutif. Ce sont les gouvernements qui se chargent de le concevoir et celui-ci est porté aux parlements pour assentiment sous certaines conditions :

« S'il s'agit d'un accord de coopération qui pourrait grever l'un ou l'autre partenaire institutionnel (Autorité fédérale, Régions ou Communautés) ou qui lie les Belges individuellement, il doit être approuvé par les parlements des diverses composantes concernées »<sup>33</sup>.

J. Lowies et M. Schrobiltgen constatent que la quasi-totalité des accords est soumise au vote d'assentiment. Ce vote apparaît plutôt comme procédural, mais il permet de rendre public le projet, de sortir de l'ombre une fois les négociations exécutives terminées<sup>34</sup>.

#### 2.2.1. Un outil de l'exécutif

K. Munungu Lungungu étudie le caractère démocratique des accords de coopération et constate un certain déficit<sup>35</sup>. L'article 92 bis de la loi du 8 août 1980 mentionne simplement que « les accords de coopération sont conclus et négociés par l'autorité compétente ». La question est de savoir ce que le législateur entend par « autorité compétente ». La majorité du temps, cette autorité est considérée comme étant le pouvoir exécutif<sup>36</sup>. Cependant, Pierre Klein, Johanne Poirier ou encore Yannick Peeters considèrent que l'imprécision juridique du texte pourrait aussi bien être interprétée comme relevant du pouvoir législatif. Ils mettent notamment en avant des arrêts du Conseil d'État<sup>37</sup> qui consacrent la possibilité pour les assemblées législatives de conclure seules un accord de coopération. Malgré cela, nous constatons que la doctrine dominante n'inclut pas les parlements dans le processus de décision des accords de coopération :

« L'initiative, la négociation et la conclusion d'un accord de coopération à portée normative doivent demeurer le privilège des pouvoirs exécutifs. En tout cas, il faut bien constater que telle est la solution qui prévaut dans la pratique et au sein de la plupart des systèmes fédéraux contemporains »<sup>38</sup>.

---

<sup>32</sup> LOWIES J. et SCHROBILTGEN M., *op. cit.*, p. 12.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>35</sup> MUNUNGU LUNGUNGU K., « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution a minima ? », in *La sixième réforme de l'État (2012-2013) - Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, 2014, pp. 487-525.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 498.

<sup>37</sup> *Ibid.*, pp. 499-501.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 503.

Pour ce qui est du vote de l'accord par les parlements, celui-ci se limite à donner ou non l'assentiment. Les parlements ne sont pas autorisés à amender l'accord négocié par l'exécutif<sup>39</sup>. Nous avons donc une double limitation du pouvoir parlementaire : d'une part le parlement est dans l'incapacité de fait de conclure ses propres accords de coopération et d'autre part, il lui est impossible d'amender un accord provenant de l'exécutif<sup>40</sup>.

### 2.2.1. Imprécisions juridiques

Un élément supplémentaire accroît le déficit démocratique de cet instrument : il existe une incertitude juridique quant à la dénonciation d'un tel accord<sup>41</sup>. J. Poirier soutient qu'en l'absence de règles claires dans le droit belge, un accord de coopération peut être dénoncé de manière unilatérale par une assemblée parlementaire. Elle considère qu'un accord de coopération qu'on ne pourrait pas dénoncer ou modifier sans l'accord des cocontractants porterait atteinte à la capacité de gouverner librement. Cependant, le Conseil d'État soutient le contraire :

« Il peut [...] se déduire du principe général de droit *pacta sunt servanda* qui, par analogie avec le droit international, doit également être considéré comme applicable aux accords de coopération, que les autorités qui ont conclu un accord de coopération entre elles doivent le respecter et ne peuvent pas édicter unilatéralement de règles de droit portant atteinte au contenu de l'accord de coopération »<sup>42</sup>.

H. Dumont soutient cette interprétation : il estime que si l'accord a été conclu par le parlement, il est tenu de le respecter jusqu'à ce qu'il soit abrogé ou renégocié par toutes les parties. À partir du moment où le parlement se lie par l'accord, il lui paraît normal que la « liberté de gouverner » soit limitée<sup>43</sup>. Il considère que toute modification de l'accord doit être approuvée par l'ensemble des parlements pour entrer en vigueur. Mais que se passe-t-il si les parlementaires ne parviennent pas à résoudre un conflit sur un accord existant ? Se dirige-t-on vers une dénonciation unilatérale<sup>44</sup> ? Pour H. Dumont, il est urgent d'inscrire dans la constitution ou dans la loi spéciale une procédure universelle à suivre afin de déroger à l'accord.

---

<sup>39</sup> LOWIES J. et SCHROBILTGEN M., *op. cit.*, pp. 12-13.

<sup>40</sup> MUNUNGU LUNGUNGU K., *op. cit.*, pp. 506-507.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 507-510.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 509.

<sup>43</sup> DUMONT H., « L'État belge résistera-t-il à sa contractualisation ? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération », *Revue de Droit de l'ULB*, vol 33, n° 1, 2006, pp. 321-322.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 325.

### 2.3. La création des décrets conjoints

H. Dumont souligne la multiplication des accords de coopération dans les états fédéraux et pense que la Belgique y sera sujette dans un futur proche. L'auteur nous explique que ces accords de coopération vont être sujets au changement :

« Un pays grand comme un mouchoir de poche dont on traverse les délimitations régionales aussi fréquemment qu'inconsciemment connaît fatallement un grand nombre de réalités transfrontalières qui appellent des accords de coopération qui n'ont eux-mêmes aucune raison d'échapper à la loi du changement »<sup>45</sup>.

La question de la modification de tels accords va être centrale dans les années à venir. Ceci est d'autant plus vrai que le transfert de compétences du fédéral vers les entités régionales ne cesse de croître. Afin de corriger les imperfections de l'accord de coopération, le législateur a instauré un nouvel instrument lors de la sixième réforme de l'État : le décret conjoint<sup>46</sup>. Celui-ci remplit le même rôle qu'un accord de coopération, mais sa procédure d'adoption diffère quelque peu. Il doit permettre de résoudre deux problèmes par rapport à l'accord de coopération<sup>47</sup> : d'une part il accroît le rôle du pouvoir législatif dans la conclusion de l'accord et d'autre part il doit permettre à un parlement de modifier ou de dénoncer un accord.

De manière pratique<sup>48</sup>, le décret conjoint peut être pris d'initiative parlementaire ou gouvernementale. Celui-ci est négocié en commission interparlementaire publique composée de représentants de chaque parlement. Ensuite, le projet est envoyé aux différents parlements qui ont cette fois la possibilité de l'amender. Si c'est le cas, le projet retourne en commission interparlementaire. Ensuite, les parlements concernés donnent leur assentiment. Des textes identiques sont adoptés. Les parlements peuvent décider de mettre fin à un décret conjoint non obligatoire, mais une concertation doit avoir lieu. Nous sommes donc face à un nouvel outil qui renforce le pouvoir législatif, que ce soit sur l'adoption, la modification ou l'abrogation des accords<sup>49</sup>.

Cependant, K. Munungu Lungungu adresse trois critiques à l'encontre de ce nouvel outil. Premièrement, il estime que le décret conjoint déforce la coopération en rendant possible son abrogation, même si cette dernière reste fortement encadrée. Deuxièmement, l'auteur se pose la question de l'intérêt pour les gouvernements d'utiliser un tel outil qui affaiblit leur marge de

<sup>45</sup> DUMONT H., *op cit.*, p. 318.

<sup>46</sup> Article 92 bis/1 de la loi spéciale des réformes institutionnelles du 8 aout 1980 (M. B. du 15 aout 1980).

<sup>47</sup> LOWIES J. et SCHROBILTGEN M., *op. cit.*, p. 13.

<sup>48</sup> MUNUNGU LUNGUNGU K., *op. cit.*, pp. 516-519.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 516.

manœuvre au profit des parlementaires. Les négociations des décrets conjoints sont prévues en commission publique, ce qui n'assure pas le même confort que les accords de coopération où les négociations ont lieu en réunions intercabines à huis clos. Enfin, l'accord de coopération n'est pas soumis au contrôle du Conseil d'État ou de la cour constitutionnelle contrairement aux décrets conjoints<sup>50</sup>.

Avec les contraintes supplémentaires qu'apporte ce nouvel outil et vu son caractère optionnel, il est en réalité peu probable de voir basculer l'utilisation de l'outil d'accord de coopération vers l'utilisation du décret conjoint. K. Munungu Lungungu se demande si le législateur a vraiment eu la volonté de repenser notre système coopératif fédéral : les décrets conjoints compliqueraient davantage l'entente sur des sujets qui prennent déjà des mois à être négociés. Nous confirmerons cette hypothèse lors de l'analyse de la réforme de la fiscalité des poids lourds.

## 2.4. Les organes interrégionaux

Dans cette section nous analysons différents organes dont le rôle est d'assurer la coopération interrégionale. Il convient de préciser que les groupements analysés ci-dessous sont spécifiques à la réforme de la fiscalité routière, contrairement aux développements précédents qui ont une portée universelle.

### 2.4.1. Groupes politique et technique de coordination interrégionale

Afin de coordonner une politique publique, notamment au moyen de l'accord de coopération, il est nécessaire que les cabinets politiques des ministres compétents de chaque région se rencontrent. C'est la raison pour laquelle deux organisations ont été créées pour la réforme de la fiscalité routière<sup>51</sup> : *Interregionaal Politiek CoördinatiePlatform* (IPCP) et *Interregionaal Ambtelijk CoördinatiePlatform* (IACP).

L'IPCP est le groupe politique de coordination interrégionale, aussi appelé le comité politique. Bart Dewandeleer<sup>52</sup> fut nommé président de l'organe politique de coopération interrégionale lorsqu'il était conseiller fiscalité chez Kris Peeters, à l'époque Ministre Président de la Région

<sup>50</sup> MUNUNGU LUNGUNGU K., *op. cit.*, pp. 521-522.

<sup>51</sup> Article 10 de la convention relative à la réalisation d'un marché conjoint, disponible à l'adresse suivante : [https://www.viapass.be/fileadmin/viapass/documents/download/Viapass\\_voor\\_vrachtwagens\\_samenvoegingsovereenkomst\\_FR\\_NL.pdf](https://www.viapass.be/fileadmin/viapass/documents/download/Viapass_voor_vrachtwagens_samenvoegingsovereenkomst_FR_NL.pdf)

<sup>52</sup> Entretien réalisé avec B. DEWANDELEER.

flamande. Dans cet organe se réunissent les conseillers des ministres des trois régions concernées par la fiscalité routière. Ces réunions ont permis de préparer les différents textes nécessaires à la mise en place du prélèvement kilométrique des poids lourds. Lors de la préparation du dossier du prélèvement kilométrique des poids lourds, les conseillers se réunissaient au minimum une fois par mois<sup>53</sup>. Aujourd’hui, ils se réunissent de manière ad hoc, lorsque cela est nécessaire, quand une question doit être traitée et nécessite une réponse coordonnée (par exemple la révision des amendes, l’indexation des tarifs, etc).

L’IACP est quant à lui le groupe technique de coopération interrégionale. C’est le groupe de travail administratif qui prépare les décisions interrégionales. Il regroupe cinq experts par région et permet la coordination de la mise en œuvre<sup>54</sup> des politiques interrégionales de mobilité.

Ce mode de fonctionnement est inédit pour un projet d’une telle envergure. C’est l’un des projets les plus ambitieux de coopération interrégionale. Selon les conseillers des cabinets rencontrés, la manière dont s’est déroulée la coopération sur le dossier du prélèvement kilométrique des poids lourds doit servir de modèle à l’avenir. Après la 6<sup>ème</sup> réforme de l’état, ces situations de coopération sont amenées à se multiplier.

#### 2.4.2. Viapass, partenariat interrégional de droit public

Afin de mettre en place un prélèvement kilométrique de manière coordonnée sur l’ensemble du territoire belge, il fut nécessaire de créer un organe interrégional. C’est ce qui a été fait avec l’accord de coopération du 31 janvier 2014<sup>55</sup> préparé par les organes interrégionaux vus précédemment. L’accord contient deux volets : le premier détermine un ensemble de règles communes<sup>56</sup> concernant le prélèvement (méthode de calcul, exonération, etc.) ; le second volet constitue l’acte de naissance de Viapass, partenariat interrégional de droit public<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> Entretien réalisé avec B. DEWANDELEER.

<sup>54</sup> BETTEL X. et DRAPS W., « Conseil interparlementaire Consultatif de Benelux », *commissions réunies des finances et de la mobilité et des affaires économiques, de l’agriculture et de la pêche*, 6 mars 2013, disponible à l’adresse suivante : <https://anzdoc.com/conseil-interparlementaire-consultatif-beneluxraad-rapport-ve23039b1c084dce91302173a348f294695153.html> (Consultée le 30 mai 2018).

<sup>55</sup> Accord entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale relatif à l’introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois Régions et à la constitution d’un partenariat interrégional de droit public Viapass sous forme d’une institution commune telle que visée à l’article 92bis, §1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (M. B. du 14 mai 2014).

<sup>56</sup> Article 3 à 17 de l’accord de coopération de 2014.

<sup>57</sup> Article 18 à 42 de l’accord de coopération de 2014.

### Missions et fonctionnement

Cette organisation, à caractère unique en Belgique, s'est chargée dans un premier temps de conclure le partenariat public-privé avec un partenaire privé qui fut chargé de construire le système de prélèvement. Aujourd'hui, sa mission s'est transformée : elle gère le partenariat. Celui-ci prend la forme d'un contrat DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain en Operate) et a été remporté par Skyways<sup>58</sup> à l'issue d'une procédure d'attribution de marché public. Skyways prendra le nom de Sattelic quelques jours plus tard. Concrètement, au terme de la procédure, Viapass s'occupe du contrôle de l'application du contrat avec le partenaire privé, de la surveillance de l'exploitation du système et de la communication sur le prélèvement kilométrique<sup>59</sup>. Il joue un rôle de coordination sur l'ensemble du territoire belge. Une dizaine de personnes assurent ces missions quotidiennes. Le conseil d'administration de Viapass se compose de trois délégations, une pour chaque région. Chaque délégation est composée de 5 membres pour un total de quinze mandataires. Lors de la prise de décision, chaque région parle d'une voix et la décision est prise à l'unanimité<sup>60</sup>.

### Financement

Le financement est envisagé en deux parties, d'une part Viapass, afin de financer ses frais de fonctionnement, et d'autre part Sattelic, rémunéré pour sa mise en place du système de prélèvement kilométrique. Pour ce dernier, les frais sont répartis entre les régions en fonction du revenu que génère le prélèvement sur leur territoire respectif, à savoir la clé de répartition suivante : 62,2% en Flandre ; 35,62% en Wallonie ; 2,18% à Bruxelles. La clé de répartition des frais de fonctionnement de Viapass diffère légèrement : 54% en Flandre ; 40% en Wallonie ; 6% à Bruxelles. Cette différence de proportion s'explique par le fait que chaque région dispose du même poids décisionnel au sein du conseil d'administration et que les coûts de fonctionnement ne sont donc plus répartis en fonction des revenus générés, mais en fonction de la superficie et de la démographie des régions<sup>61</sup>. Au-delà de cette rentrée financière, Viapass est aussi financé par l'accréditation de prestataires de services. Suite à la directive européenne EETS<sup>62</sup>, la Belgique s'est vue dans l'obligation d'ouvrir le marché des prestataires de services à la concurrence. Concrètement, Sattelic n'est plus le seul organisme à fournir l'appareil qui permet de comptabiliser le nombre de kilomètres (On Board Unit) et à offrir un service de

<sup>58</sup> Consortium entre T-system (qui a mis en place le prélèvement kilométrique allemand) et Strabag.

<sup>59</sup> Entretien réalisé avec J. SCHOUPS.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Directive 2004/52/CE du parlement européen et du conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la communauté.

facturation aux transporteurs. Afin de devenir prestataire de services en Belgique, il est nécessaire de passer une série de tests au sein de Viapass (contrôle des OBU, fiabilité, sécurité, émission d'ondes...), ce qui assure une partie de ses revenus.

### 3. La réforme de la fiscalité routière

Afin d'analyser la réforme de la fiscalité routière, nous abordons deux moments clés préalables à celle-ci, à savoir les 3<sup>èmes</sup> et 5<sup>èmes</sup> réformes institutionnelles ainsi que l'accord politique de réforme du 21 janvier 2011. Ensuite, nous analyserons la fiscalité routière en deux parties : d'une part la fiscalité des poids lourds avec le nouveau prélèvement kilométrique qui a pris place le 21 avril 2016, d'autre part la fiscalité des véhicules légers où sera étudiée la situation actuelle. Enfin, nous aborderons les enjeux du choix d'un instrument fiscal.

#### 3.1. Les moments clés préalables à la réforme

##### 3.1.1. Les 3<sup>èmes</sup> et 5<sup>èmes</sup> réformes institutionnelles

Ce sont les réformes institutionnelles de 1989 et 2001 qui transférèrent les compétences de mobilité et de fiscalité aux régions, ce qui leur permit de réformer cette politique<sup>63</sup>. La 3<sup>ème</sup> réforme institutionnelle en 1989 provoqua un important transfert de compétences de l'État fédéral vers les entités fédérées. C'est notamment le cas pour les matières de travaux publics et transport qui furent transférées aux régions<sup>64</sup>. Ensuite, lors de la 5<sup>ème</sup> réforme institutionnelle en 2001, la loi spéciale de financement des régions fut modifiée<sup>65</sup>. Nous nous intéressons à l'évolution de trois ressources fiscales : la taxe de circulation, la taxe de mise en circulation et l'Eurovignette. La *taxe de circulation* fait partie des impôts régionaux ; le principe est que l'impôt régional est prélevé par le gouvernement fédéral, pour être ensuite redistribué aux régions, en fonction du lieu d'immatriculation du véhicule. Cependant, avant la réforme de 2001, la part redistribuée de cet impôt était de zéro pour cent, les revenus restaient au niveau fédéral<sup>66</sup>. Ce dernier était l'autorité compétente pour modifier la base d'imposition, le taux et les exonérations<sup>67</sup>. La taxe de circulation s'assimilait davantage à un impôt fédéral que régional<sup>68</sup>. La loi du 13 juillet 2001<sup>69</sup> va modifier la situation fiscale des régions de deux manières. D'une part, elle transfère les revenus de la taxe de circulation aux régions pour un montant de 1.041 millions<sup>70</sup>. D'autre part, elle régionalise la *taxe de mise en circulation* (280

<sup>63</sup> SCHOUPS J., Rapport annuel de Viapass, 2016, p. 5.

<sup>64</sup> BAYENET B., et BOURGEOIS M., *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État : précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions.*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 13.

<sup>65</sup> BAYENET B., et TURNER S., « Chapitre 18. Le pouvoir fiscal des entités fédérées en Belgique », in *Le fédéralisme fiscal. Leçons de la théorie économique et expérience de 4 États fédéraux*. Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, « Économie, Société, Région », 2005, pp. 5-21.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>67</sup> VAN DER STICHELE G. et VERDONCK M., « Les modifications de la loi spéciale de financement du Lamberton », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1733, n° 28, 2001, p. 29.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant sur refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions (M.B. du 3 aout 2001).

<sup>70</sup> BAYENET B. et TURNER S., *op. cit.*, p. 10.

millions) et l'*Eurovignette* (107 millions)<sup>71</sup> qui deviennent des impôts régionaux. En plus du transfert des recettes, les régions deviennent compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition ainsi que les exonérations<sup>72</sup>. Il est important d'insister sur le fait que l'autonomie fiscale n'est pas totale. En effet, la loi impose la conclusion d'un accord de coopération en matière de fiscalité routière « [...] si ces impôts concernent des sociétés, des entreprises publiques autonomes ou des A.S.B.L. à activités de leasing »<sup>73</sup>. Cela s'explique par une crainte de délocalisation des entreprises qui s'implanterait dans la région dans laquelle les taxes de circulation et de mise en circulation seraient moins élevées<sup>74</sup>. Cette obligation d'accord agit comme contrepartie à l'accroissement de l'autonomie des régions et devra être prise en compte dans la future réforme fiscale. Par contre, les législateurs n'ont aucune obligation légale pour ce qui concerne les véhicules particuliers ou les poids lourds, bien que dans les faits, un minimum de coordination soit préférable entre les trois régions.

### 3.1.2. L'accord politique sur la réforme de la fiscalité

Le 21 janvier 2011 est adopté l'accord politique de réforme entre les trois régions. Cet accord contient les différentes mesures qui doivent permettre « d'instaurer une fiscalité plus équitable, d'améliorer la mobilité et la qualité de l'air, et d'augmenter la performance environnementale du système de transport dans les trois régions »<sup>75</sup>. Cet accord se divise en deux parties : les poids lourds et les véhicules légers<sup>76</sup>.

#### A) Les poids lourds

L'accord prévoit la mise en place d'un prélèvement kilométrique pour les poids lourds de plus de 3,5 tonnes transportant des marchandises, en remplacement de l'*Eurovignette*. Les objectifs de ce prélèvement sont divers. Premièrement, c'est le financement des infrastructures qui augmente de manière considérable avec la participation financière des véhicules étrangers. Deuxièmement, c'est la réduction de la congestion routière en rendant les transports plus efficents, notamment en diminuant les trajets à vide. Troisièmement, c'est favoriser un

---

<sup>71</sup> BAYENET B. et TURNER S., *op. cit.*, p. 11.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*, pp. 12-13.

<sup>74</sup> Entretien réalisé avec A. EMBRECHTS.

<sup>75</sup> BRODERSEN M., « Les mobilisations dans le transport routier de marchandises en 2015-2016 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2017, n° 2341-2342, p. 86.

<sup>76</sup> VAN DER BORGHT H., « Viapass : situation du projet », *Congrès belge de la route*, 13 septembre 2013, disponible à l'adresse suivante : [http://www.abr-bwv.be/sites/default/files/15\\_1%20vanderborgh%20F.pdf](http://www.abr-bwv.be/sites/default/files/15_1%20vanderborgh%20F.pdf) (consultée le 12 mars 2018)

renouvellement du parc des poids lourds pour des véhicules plus verts, grâce au facteur de norme Euro qui influence le calcul du prélèvement.

### *B) Les véhicules légers*

L'accord politique prévoit la mise en place d'une vignette autoroutière pour les véhicules légers. Cette vignette correspond à un droit d'usage du réseau autoroutier : elle donne un accès illimité au réseau sur une période de temps donné. En plus de la vignette, l'accord prévoit une réforme coordonnée au sein des régions de la taxe de circulation et de la taxe de mise en circulation. Enfin, un projet pilote est prévu afin d'étudier l'impact d'un prélèvement kilométrique sur le comportement des automobilistes.

Cet accord est le reflet des volontés politiques de chaque région. Pour le premier volet qui concerne le prélèvement kilométrique des poids lourds, il y a un consensus général à l'instaurer, même si les motivations sont différentes dans les trois régions. Par contre, la vignette est une revendication wallonne<sup>77</sup> alors que l'étude sur le prélèvement kilométrique des véhicules légers est une revendication bruxelloise et flamande<sup>78</sup>. C'est le projet de prélèvement kilométrique des poids lourds qui sera lancé en premier. Cela s'explique par le consensus de base entre les trois régions. De plus, c'était le volet qui permettait de générer le plus rapidement de nouvelles rentrées d'argent, avec la contribution des véhicules étrangers. C'est un aspect important, car la Belgique est une plaque tournante du transport routier, les camions étrangers représentant 54% des revenus générés par le prélèvement kilométrique<sup>79</sup>. Le volet concernant la réforme de la taxation des voitures est quant à lui toujours en cours, mais les régions sont divisées sur le choix de l'instrument fiscal. Nous analyserons cet aspect par la suite.

### **3.2. La taxation des poids lourds**

Après avoir exposé les quelques dates clés qui ont mené à la réforme de la fiscalité des poids lourds, nous analyserons, du point de vue juridique, la transition du système d'Eurovignette vers le prélèvement kilométrique. Ensuite, nous exposerons les modalités de prélèvement concrètes et terminerons par l'analyse des réactions des différents groupes patronaux du secteur du transport de marchandises.

---

<sup>77</sup> Entretien avec D. ANTOINE.

<sup>78</sup> Entretien avec A. EMBRECHTS.

<sup>79</sup> CLAESSENS E., « Le prélèvement kilométrique sur les camions rapporte en une année 648 millions € », *Viapass*, 30 avril 2017, disponible à l'adresse suivante : <http://www.viapass.be/fr/> (Consultée le 25 octobre 2017).

### 3.2.1. La réforme à travers le temps<sup>80</sup>

<ul style="list-style-type: none"><li>• 1<sup>er</sup> Janvier 1995 Instauration du système d'Eurovignette en Belgique.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 21 janvier 2011 Accord politique entre les trois régions sur l'avenir de la fiscalité routière.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 17 juin 1999 Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, modifiée par les Directives 2006/38/CE et 2011/76/UE.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 31 janvier 2014 Adoption de l'accord de coopération<sup>81</sup> entre les régions pour l'instauration d'un prélèvement kilométrique des poids lourds.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 29 avril 2004 Directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 25 juillet 2014 Signature du contrat entre Viapass et le single service provider (Sattelic) à l'issue d'un marché public.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 6 octobre 2009 Décision 2009/750/CE de la Commission du 6 octobre 2009 relative à la définition du service européen de télépéage et à ses aspects techniques.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 12 août 2015 Prise de l'ensemble des décrets/ordonnances dans les trois régions.</li><li>• 1<sup>er</sup> avril 2016 Entrée en vigueur effective du prélèvement kilométrique et suppression de l'Eurovignette</li></ul>

### 3.2.2. De l'Eurovignette au prélèvement kilométrique<sup>82</sup>

L'Eurovignette est la taxe en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995<sup>83</sup> qui a été remplacée par le prélèvement kilométrique le 1<sup>er</sup> avril 2016. Elle était destinée aux poids lourds de plus de 12 tonnes<sup>84</sup> transportant des marchandises et était en application en Belgique, au Danemark, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Suède ainsi qu'en Allemagne. Il convient de distinguer deux types de taxation qu'envisage la directive européenne relative à la taxation des poids lourds<sup>85</sup> : le droit d'usage, qui donne accès à certaines infrastructures routières pour une période de temps limité et le péage qui taxe les véhicules en fonction de la distance qu'ils parcourent sur l'infrastructure. Nous sommes donc passés d'un droit d'usage avec l'Eurovignette à un péage avec le prélèvement kilométrique.

<sup>80</sup> SCHOUPS J, Rapport annuel de Viapass, 2016, pp. 16-17.

<sup>81</sup> Accord de coopération du 31 janvier 2014.

<sup>82</sup> BAYENET B., et BOURGEOIS M., *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'Etat : précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions*, op. cit., pp. 140-160.

<sup>83</sup> Loi du 27 décembre 1994 portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles le 9 février 1994, entre les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas et instaurant une eurovignette, conformément à la directive 93/89/C.E.E. du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993. (M. B. du 31 décembre 1994).

<sup>84</sup> Contrairement au prélèvement kilométrique qui s'applique à partir de 3,5T.

<sup>85</sup> Article 2 de la directive 93/89/CEE du Conseil, du 25 octobre 1993, relative à l'application par les États membres des taxes sur certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises par route, ainsi que des péages et droits d'usage perçus pour l'utilisation de certaines infrastructures.

L'Eurovignette fait partie des impôts qui étaient initialement prélevés par l'autorité fédérale et qui ont été transférés aux régions. Elle relève de l'autonomie fiscale dérivée de premier type<sup>86</sup>, appelé « impôts régionaux »<sup>87</sup>. Les recettes de l'Eurovignette ainsi que la capacité de légiférer sur celle-ci ont été transférées aux régions par la loi spéciale du 13 juillet 2001<sup>88</sup> qui vise l'extension des compétences fiscales des régions<sup>89</sup>. La perception de l'Eurovignette a été assurée par l'État fédéral, gratuitement, jusqu'à ce que la région décide de s'en charger. C'est le cas pour la Région flamande le 1<sup>er</sup> janvier 2011 ainsi que pour la Région wallonne le 1<sup>er</sup> janvier 2014. La région Bruxelles-Capitale n'a quant à elle jamais repris la gestion de la perception de l'Eurovignette<sup>90</sup>.

Deux éléments juridiques empêchaient les entités fédérées d'instaurer le prélèvement kilométrique<sup>91</sup> :

- La capacité de légiférer sur les impôts régionaux se limite à la modification de « la base taxable, du taux d'imposition et des exonérations »<sup>92</sup> et ne comprend pas l'objet, la matière imposable. Cela rend donc la modification du droit d'usage vers le péage, par l'unique action des entités fédérées impossible.
- Le principe de non bis in idem, qui signifie que la capacité du législateur fédéré à instaurer une nouvelle taxe se limite aux matières qui ne sont pas taxées par l'autorité fédérale. Même si les autorités fédérées avaient décidé que le taux d'imposition de l'Eurovignette serait réduit à 0%, la matière restait occupée par le fédéral et l'instauration d'une nouvelle taxe était impossible<sup>93</sup>.

L'intervention du législateur fédéral a donc été nécessaire afin de modifier la loi spéciale de financement en créant une exception au principe de non bis in idem<sup>94</sup> ainsi qu'en abrogeant

---

<sup>86</sup> Article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (M. B. du 17 janvier 1989).

<sup>87</sup> BAYENET B. et BOURGEOIS M., « Le financement des entités fédérées en Belgique : quels changements après la sixième réforme de l'état? » in *La sixième réforme de l'État (2012-2013) - Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, 2014, pp. 281-282.

<sup>88</sup> Accords du Lambeumont

<sup>89</sup> MIGNOLET M., *Le fédéralisme fiscal. Leçons de la théorie économique et expérience de 4 États fédéraux*, De Boeck Supérieur, « Économie, Société, Région », 2005, pp. 307-308.

<sup>90</sup> « Transfert de compétences vers les Régions et administrations du secteur public », *Service public fédéral finances*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.2014.rapportannuel.finances.belgium.be/fr/transfert-de-competences-vers-les-regions-et-administrations-du-secteur-public/> (consultée le 14 mars 2018).

<sup>91</sup> BAYENET B., BOURGEOIS M., *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État, op. cit.*, pp. 140-142.

<sup>92</sup> BAYENET B. et BOURGEOIS M., « Le financement des entités fédérées en Belgique : quels changements après la sixième réforme de l'état? » *op. cit.*, pp. 281-282.

<sup>93</sup> BAYENET B., BOURGEOIS M., *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État, op. cit.*, p. 141.

<sup>94</sup> Article 11 de la loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions (M. B. 17 janvier 1989).

l'Eurovignette à l'entrée en vigueur du prélèvement kilométrique<sup>95</sup>. Ces modifications ont permis de donner l'autonomie fiscale propre à l'autorité régionale sur la taxation des poids lourds transportant des marchandises<sup>96</sup>.

### 3.2.3. Les modalités de prélèvement

Le prélèvement est relativement similaire dans l'ensemble des régions<sup>97</sup>. Tout détenteur de poids lourd de plus de 3,5 tonnes destiné au transport de marchandises se voit dans l'obligation de conclure un contrat avec un prestataire de services<sup>98</sup>. Il en existe actuellement cinq : Sattelic, Axxès, Eurotool, Telepass et Total. Les prestataires sont accrédités par Viapass et se chargent de fournir un dispositif d'enregistrement électronique nommé OBU (*On board unit*), qui permet de calculer le nombre de kilomètres parcourus sur le réseau soumis au prélèvement. Sur base des données enregistrée par l'OBU, les prestataires de services se chargent de la facturation et perçoivent au nom et pour le compte du perceuteur de péage (la Région flamande, bruxelloise ainsi que la Sofico pour la Région wallonne). Le montant perçu est ensuite transféré à ces derniers<sup>99</sup>.

Le montant de ce prélèvement varie entre 0,075 € et 0,297 € par kilomètre en fonction de trois facteurs<sup>100</sup> :

1. La norme Euro du véhicule : cette norme est déterminée en fonction des émissions polluantes du véhicule. Les véhicules les plus modernes sont de norme Euro 6. Plus la classe du véhicule sera faible, plus le montant du prélèvement sera élevé.
2. La masse maximale autorisée (MMA), qui correspond au poids maximum du véhicule chargé. Plus la MMA sera élevée, plus le montant du prélèvement sera élevé.
3. La région dans laquelle le transporteur circule. Chaque région dispose de son propre tarif, selon le principe de l'autonomie fiscale des régions<sup>101</sup>. Ils sont relativement similaires en Flandre et en Wallonie alors qu'ils sont plus élevés à Bruxelles.

<sup>95</sup> Loi spéciale portant modification des lois spéciales des 8 août 1980 de réformes institutionnelles et 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions et abrogation de la loi du 27 décembre 1994 portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles le 9 février 1994, entre les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du grand-duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas et instaurant une Eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993, ensuite de l'introduction du prélèvement kilométrique. (M. B. 31 décembre 2013).

<sup>96</sup> BAYENET B., BOURGEOIS M., *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, op. cit., p. 155.

<sup>97</sup> A la différence qu'il s'agit d'une redevance en Wallonie et d'une taxe en Flandre et à Bruxelles, ce qui sera analysé par la suite.

<sup>98</sup> Article 4 §2 de l'accord de coopération de 2014.

<sup>99</sup> Art 1<sup>er</sup> de l'accord de coopération de 2014.

<sup>100</sup>Extrait du travail réalisé dans le cadre du séminaire d'actualité politique belge (ULg 2017)

Cf. annexe n°2 et 3.

<sup>101</sup> Entretien réalisé avec J. VANDEBURIE.

### 3.2.4. Contestations des organisations patronales<sup>102</sup>

En Belgique, il existe trois principaux groupes d'intérêt relatifs aux transporteurs : l'Union Professionnelle du Transport et de la logistique (UPTR), la fédération royale belge des transporteurs et des prestataires de services logistiques (Febetra) et Transport en Logistiek Vlaanderen (TLV). Ces trois fédérations professionnelles défendent les intérêts du secteur du transport routier de marchandises auprès des acteurs politiques. C'est dans ce cadre qu'ils ont été consultés par les régions lors de la mise en place du prélèvement kilométrique. À noter que l'Union Wallonne des Entreprises (UWE) et le syndicat des indépendants et des PME (SDI) ont eux aussi intégré les discussions au sein de la Région wallonne. Au total, c'est une quinzaine de groupes d'intérêt qui ont pris part à la concertation pour la Région wallonne<sup>103</sup>.

#### La réaction

Le projet du prélèvement kilométrique n'a bien sûr pas reçu un accueil positif des fédérations patronales. Premièrement, il induit une augmentation des coûts par rapport à l'Eurovignette. Pour la grande majorité des transporteurs, elle se situe entre 7 % et 10 %<sup>104</sup>. Deuxièmement, le nombre de poids lourds concernés par la taxe augmente par rapport à l'Eurovignette<sup>105</sup>. En effet, dans l'ancien système, celle-ci ne s'appliquait qu'aux véhicules dont la masse maximale autorisée dépassait les 12 tonnes alors que le prélèvement kilométrique s'applique aujourd'hui dès 3,5 tonnes<sup>106</sup>. Outre l'augmentation du coût et l'élargissement de la gamme de véhicules concernés, ce sont les objectifs annoncés par les autorités qui posent problème. D'une part, le prélèvement devait rendre la mobilité plus *équitable* que l'Eurovignette, par son principe d'utilisateur – payeur. D'autre part, il devait permettre de *réduire les problèmes de mobilité*, en diminuant le nombre de poids lourds sur les routes ainsi qu'en les incitant à faire des trajets plus efficents, par exemple en évitant les retours à vide. Afin de réaliser ces deux objectifs, la Febetra et l'UWE stipulent qu'il aurait fallu que cette taxe soit appliquée à l'ensemble des usagers de la route. Lorsque le gouvernement explique que le transport va être rendu plus efficient par le prélèvement en diminuant les trajets à vide ainsi qu'en optimalisant les trajets, S. Saelens<sup>107</sup>, au nom de l'UWE, réagit :

<sup>102</sup> Extrait rédigé sur base du travail réalisé dans le cadre du séminaire d'actualité politique belge (ULg 2017)

<sup>103</sup> Entretien réalisé avec M. DEGAUTE.

<sup>104</sup> Entretien réalisé avec I. DE MAEGT.

<sup>105</sup> BRODERSEN M., « Les mobilisations dans le transport routier de marchandises en 2015-2016 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2017, n° 2341-2342, p. 88.

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> Conseiller mobilité à l'union wallonne des entreprises.

« On passe son temps depuis des années à expliquer aux autorités politiques et publiques qu'on rencontre que penser qu'une activité commerciale et économique comme celle du transport ne cherche pas en permanence à s'optimaliser, ça relève de la naïveté la plus absolue ».

L'union wallonne des entreprises critique les objectifs de façade du décret, alors que nous sommes face à une législation qui a pour but principal de refinancer la Région wallonne.

### L'action

Nous retenons deux moyens d'action utilisés par les groupes d'intérêt afin d'intervenir dans le processus décisionnel : la protestation et la négociation<sup>108</sup>.

Pour ce qui est de la *protestation*<sup>109</sup>, elle s'est déroulée en parallèle des discussions au parlement, le 18 juin 2015<sup>110</sup>. Elle a eu lieu en concertation entre les trois principaux groupes d'intérêt : la Febetra, l'UPTR et TLV. Leur principale revendication auprès des gouvernements est « (...) de trouver des solutions afin de mettre fin à la crise qui touche le secteur du transport et que toutes les pistes soient envisagées pour atténuer le choc généré par cette redevance »<sup>111</sup>. La protestation a pour but d'attirer l'attention politique et médiatique sur leurs revendications. Les transporteurs demandent des mesures d'accompagnement de la politique afin d'atténuer l'impact négatif<sup>112</sup>. Ils rappellent que l'augmentation du coût du transport sera directement répercutée sur le consommateur. À partir du 1<sup>er</sup> avril 2016, jour de l'entrée en vigueur du prélèvement kilométrique, la protestation va reprendre sous forme de barrages filtrants et de neutralisation de zonings industriels<sup>113</sup>. L'objectif est alors l'annulation pure et simple de la taxation kilométrique, soutenu par le Syndicat Des Indépendants et des PME (SDI). La FEBETRA, TLV ainsi que l'UWE dénonceront ces actions en indiquant qu'il n'était plus opportun de remettre en question le principe même du prélèvement. On constate donc une ligne de fracture dans cette seconde phase de protestation, entre les indépendants et les grandes entreprises. Cela s'explique par le fait que le prélèvement kilométrique est moins difficile à supporter pour une plus grande structure, d'autant plus que les mesures d'accompagnement leur sont plutôt destinées<sup>114</sup>. Finalement, les barrages seront dissous après 6 jours de protestation, à

<sup>108</sup> SAURUGGER S. et GROSSMAN E., *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, Coll. «U», 2012, pp. 15-18.

<sup>109</sup> Entretien réalisé avec I. DE MAEGT.

<sup>110</sup> « Les camions envahissent Bruxelles ce jeudi: évitez le centre de la capitale », RTBF, 2015, disponible à l'adresse suivante : <http://www.rtl.be/info/regions/bruxelles/les-camions-envahissent-bruxelles-ce-jeudi-evitez-le-centre-de-la-capitale-732072.aspx> (Consultée le 26 octobre 2017).

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> BRODERSEN M, *op. cit.*, p. 89.

<sup>113</sup> *Ibid.*, pp. 90-91.

<sup>114</sup> *Ibid.*, pp. 93-96.

l'intervention du Ministre de l'Intérieur Jan Jambon qui menacera de faire usage de la force pour y mettre un terme<sup>115</sup>.

En ce qui concerne la *négociation* qui a eu lieu avec le gouvernement, elle a mené à la modification du projet de base (réduction de la zone de prélèvement), la mise en place d'une trentaine de mesures d'accompagnement<sup>116</sup> sur base de l'étude socio-économique<sup>117</sup> réalisée par l'UCL à la demande l'UWE, ainsi que la mise en place d'un comité de pilotage qui assure le suivi de la politique. Les négociations avec les groupes d'intérêt ont eu lieu directement avec les cabinets concernés au sein des régions. Elles ont permis une mise en œuvre de la politique plus douce et l'apaisement des tensions au sein des groupements.

Aujourd'hui, le prélèvement kilométrique est accepté par les sociétés de transport. Cela s'explique par le fait que la majorité d'entre elles ont pu répercuter le coût supplémentaire sur leurs clients, tout en bénéficiant des mesures d'accompagnement.

### 3.3. La taxation des véhicules légers

Tout d'abord, nous analysons brièvement les taxes régionales actuelles sur la possession et l'utilisation d'un véhicule en Belgique. Ensuite, nous exposons les différentes critiques du système actuel. L'objectif poursuivi ici est de donner un aperçu de la fiscalité routière en Belgique pour ensuite analyser les pistes de réforme.

#### 3.3.1. Situation actuelle<sup>118</sup>

Actuellement, pour mettre un véhicule en circulation en Belgique, deux taxes régionales sont prélevées : la taxe de mise en circulation et la taxe de circulation.

##### La taxe à l'acquisition ou la taxe de mise en circulation (TMC)

En Wallonie et à Bruxelles, à l'achat d'un véhicule, qu'il soit neuf ou d'occasion, il est nécessaire de régler une taxe de mise en circulation. Elle est à payer une seule fois lors de l'immatriculation. La taxe est calculée en fonction de la puissance et de l'âge du véhicule. Nous

<sup>115</sup> BRODERSEN M, *op. cit.*, p. 92.

<sup>116</sup> La suppression de la taxe de mise en circulation pour les camions de 3,5T à 12T ; La réduction de la taxe de mise en circulation pour les camions de plus de 12T au tarif minimum européen ; La déductibilité à 100% de la redevance ainsi que son affectation exclusive aux infrastructures routières ; Les primes à l'investissement ; Les mesures sectorielles visant à soutenir les secteurs les plus impactés ; ...

<sup>117</sup> ADANT I, et GASPART F., « Etude sur les impacts socio-économiques en Wallonie de la mise en œuvre du prélèvement kilométrique intelligent pour les poids lourds », UCL, 24 juin 2015.

<sup>118</sup> ATANASSOFF N. et MARTENS M., « ACEA Tax Guide 2018 », European Automobile Manufacturers Association, pp. 21-45.

pouvons mettre en lumière deux caractéristiques pour le calcul de la TMC<sup>119</sup>. Premièrement, elle est proportionnelle à la puissance : plus mon véhicule est puissant, plus le montant de la taxe sera élevé. Deuxièmement, elle est dégressive en fonction de l'âge du véhicule : plus celui-ci sera vieux, moins la taxe sera élevée. À noter qu'en Wallonie, il existe un Ecomalus pour les véhicules rejetant plus de 145gr CO2. Les montants varient entre 200 et 2500 €, à payer à l'achat d'un véhicule.

En Flandre, la méthode de calcul de la TMC a été réformée en 2012. Elle se base maintenant sur le type de carburant, l'âge du véhicule, la norme Euro ainsi que les émissions de CO2. On remarque que seuls des critères environnementaux sont pris en considération, la puissance du véhicule n'est plus prise en compte. L'objectif est de donner un signal fort à l'automobiliste lors de l'achat du véhicule sur son impact environnemental<sup>120</sup>.

#### *La taxe à la possession ou la taxe de circulation (TC)*

La taxe de circulation est une taxe à payer annuellement sur le véhicule immatriculé. La méthode de base de calcul est la même à Bruxelles et en Wallonie : elle dépend uniquement de la puissance calculée en chevaux fiscaux<sup>121</sup>. La Flandre a inséré en janvier 2016 trois nouveaux facteurs qui font varier le montant de la taxe : le rejet de CO2, la norme Euro et le type de carburant utilisé. Notons que la taxe annuelle est plus douce que la taxe de mise en circulation d'un point de vue environnemental, l'idée n'étant pas de pénaliser l'automobiliste chaque année<sup>122</sup>. Ce nouveau système s'applique uniquement lors de l'achat d'un véhicule après l'entrée en vigueur de la législation, les véhicules immatriculés avant janvier 2016 restant soumis à l'ancien régime.

#### 3.3.2. Analyse critique

En Flandre, lors de la réforme de la fiscalité routière des véhicules particuliers, les décideurs politiques ont mis l'accent sur les critères environnementaux (type de carburant, norme Euro, âge du véhicule, etc). Deux critiques sont émises à l'égard de la réforme. Premièrement, c'est sa lisibilité qui est mise en cause. Le calcul de la taxe de mise en circulation inclut un grand nombre de variables ce qui pour le consommateur rend le choix complexe lors de l'achat d'un véhicule. Il serait préférable d'avoir un signal clair à l'achat sur le coût de cette taxe.

---

<sup>119</sup> ATANASSOFF N. et MARTENS M., *op. cit.*, p.25.

<sup>120</sup> Entretien réalisé avec B. DEWANDELEER.

<sup>121</sup> ATANASSOFF N. et MARTENS M., *op. cit.*, p. 31.

<sup>122</sup> Entretien réalisé avec B. DEWANDELEER.

Deuxièmement, le caractère exclusivement environnemental de la taxe de mise en circulation pose problème. Aucun critère social n'intervient dans le calcul de la taxe. Les systèmes bruxellois et wallon ont l'avantage d'inclure la puissance du véhicule, ce qui est plutôt représentatif du pouvoir d'achat de l'automobiliste. D'autres critères pourraient être ajoutés comme le prix de base ou le *standing* du véhicule, afin d'avoir une taxation plus sociale et juste. De plus, avec les évolutions technologiques intégrées aux nouveaux véhicules, les émissions polluantes sont en baisse. Les automobilistes n'ayant pas les moyens de renouveler leur véhicule vont donc être pénalisés.

À Bruxelles et en Wallonie, le système de calcul de la taxation routière a été instauré il y a une quarantaine d'années<sup>123</sup>. D'un point de vue de justice sociale, celui-ci est plus équitable. D'une part, la dégressivité de la taxe de mise en circulation permet aux automobilistes moins aisés d'acquérir un véhicule d'occasion à moindre coût d'un point de vue fiscal. D'autre part, le critère des chevaux fiscaux du véhicule dans le calcul des taxes de circulation et mise en circulation laisse le choix à l'automobiliste d'acquérir un véhicule peu puissant, moins cher, et avec un prélèvement fiscal réduit. Cependant, excepté l'Ecomalus<sup>124</sup>, il n'existe pas de mécanisme qui intègre le coût environnemental dans le calcul des taxes de circulation et mise en circulation. C'est la raison pour laquelle ce modèle de taxation nécessite une refonte complète. Le défi de la réforme de la fiscalité routière sera d'intégrer le coût environnemental de la mobilité dans le calcul tout en gardant un système socialement juste.

Nous remarquons une approche de la problématique fondamentalement différente entre la Wallonie et Bruxelles d'une part et la Flandre d'autre part. Au nord du pays, c'est une logique d'efficacité qui est avancée. Ce sont les aspects environnementaux qui priment. La logique est bien différente en Wallonie et à Bruxelles où l'aspect social est davantage pris en compte au détriment de l'efficacité environnementale.

### 3.4. Les enjeux du choix de l'instrument fiscal

L'instrument que les acteurs politiques vont adopter dépendra de la représentation qu'ils se font de la problématique. Dans cette section, nous analysons les différents enjeux du choix de l'instrument. Ensuite, nous étudions les difficultés que les décideurs peuvent rencontrer afin

---

<sup>123</sup> WILLEM J-C, « Taxes automobiles: pas tous logés à la même enseigne », *RTBF*, 21 septembre 2017, disponible à l'adresse suivante : [https://www.rtbf.be/info/societe/onpdp/mobilite-transports/detail\\_taxes-automobiles-pas-tous-loges-a-la-meme-enseigne?id=9709090](https://www.rtbf.be/info/societe/onpdp/mobilite-transports/detail_taxes-automobiles-pas-tous-loges-a-la-meme-enseigne?id=9709090) (consultée le 21 mars 2018).

<sup>124</sup> Au-delà de 145 grammes de rejet par kilomètre.

légitimer le nouvel instrument fiscal auprès de la population, notamment en modifiant leur représentation de la problématique.

### 3.4.1. Généralités

L'instrument se définit comme « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique / société et soutenu par une conception de la régulation »<sup>125</sup>.

Concrètement, l'instrument est l'outil au moyen duquel les pouvoirs publics vont influencer le comportement du groupe cible afin de mener à bien une politique publique<sup>126</sup>. C'est précisément l'enjeu de la réforme de la fiscalité routière en Belgique. La question qui est posée aux décideurs est de savoir quel moyen fiscal utiliser afin de modifier les comportements des automobilistes et d'atténuer les problématiques de congestion et d'environnement. Au-delà de l'influence sur les comportements des acteurs, les revenus qu'engendre l'instrument fiscal sont aussi à prendre en considération. La réforme de la fiscalité se doit d'être neutre d'un point de vue budgétaire<sup>127</sup>. L'objectif est de modifier la répartition de la taxe entre les citoyens afin d'atteindre une fiscalité plus juste. Les plus gros utilisateurs participeront davantage au financement de la mobilité et inversement pour les plus petits utilisateurs.

Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès étudient l'instrument sous deux angles<sup>128</sup>. D'abord de manière classique : ses caractéristiques, ses propriétés. Ensuite, ils l'étudient comme traceur de changement dans l'action publique. D'un point de vue théorique, les instruments sont vus comme un outil neutre et rationnel de mise œuvre de politiques publiques afin d'apporter une solution à une problématique : « Gouverner c'est alors légiférer, taxer, informer, etc., c'est-à-dire mobiliser des instruments prêts à l'emploi en fonction des buts que se donne un gouvernement et/ou des « problèmes » sur lesquels il décide d'agir »<sup>129</sup>. En pratique, nous constatons que ces instruments ne sont pas neutres, qu'ils sont porteurs de certaines valeurs et vont influencer la mise en œuvre d'une politique<sup>130</sup>, produire des effets secondaires par rapport aux objectifs. P. Lascoumes met en évidence trois effets de l'instrument sur la politique qu'il

<sup>125</sup> LASCOUMES P., et Le GALÈS P., *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2005, p. 14.

<sup>126</sup> CARUANA N., « Thèse : La fiscalité environnementale, entre impératifs fiscaux et objectifs environnementaux, une approche conceptuelle de la fiscalité environnementale » *Université Aix-Marseille*, 2014 p. 29.

<sup>127</sup> Accord politique du 21 janvier 2011.

<sup>128</sup> LASCOUMES P., et Le GALÈS P., *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*

<sup>129</sup> LASCOUMES P. et SIMARD L., « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, vol. 61, n°1, 2011, p. 7.

<sup>130</sup> LASCOUMES P., « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006). » *Politique et Sociétés*, volume 26, n° 2-3, 2007, p. 75.

met en œuvre<sup>131</sup>. Premièrement, l'effet d'inertie : l'instrument induit une certaine résistance au changement. Nous avons un réseau d'acteurs qui se construit autour de l'instrument (effet d'agrégation) et fige la problématique. Deuxièmement, il a un effet cognitif direct, car la manière dont l'instrument traite la problématique va construire une représentation, une définition particulière de celle-ci (non neutre). Troisièmement, l'instrument produit un effet cognitif indirect par le système explicatif constitué de différentes variables qu'il construit autour de la problématique. Il est difficile de renverser son mode de raisonnement. La mise en évidence de ces trois critères souligne le fait que l'instrument qui traite une problématique de manière neutre n'est qu'illusion : « Les instruments peuvent donc être compris comme des révélateurs de l'état des représentations sociales d'un problème à un moment donné »<sup>132</sup>.

P. Lascoumes étudie les instruments d'action publique dans le domaine de la pollution atmosphérique<sup>133</sup>. Selon lui, les instruments existants ne suffisent pas dans une telle matière, il est nécessaire d'innover. C'est ce que l'on constate pour la fiscalité routière au travers du prélèvement kilométrique qui est un nouvel outil fiscal destiné à remplacer la taxe de circulation et de mise en circulation. Cela s'explique par une prise de conscience de la nécessité de faire correspondre le coût du transport à son coût réel, en ce compris les externalités environnementales ou de congestion. Pour atteindre de tels objectifs, les taxes de mise en circulation et de circulation ne sont plus suffisantes. On constate un changement de « paradigme » d'un système de taxation à la possession vers un système de taxation à l'utilisation. Aujourd'hui il y a une tendance, notamment au niveau européen, à vouloir taxer à l'utilisation, selon le concept d'utilisateur – payeur. C'est déjà le cas pour les camions. Ce schéma de raisonnement est en réalité une construction de la problématique que certains acteurs politiques tentent d'imposer en renversant la logique précédente qui était de taxer à la possession. C'est la représentation du problème qui a évolué au cours du temps et qui nécessite un nouvel instrument. Pour les voitures, le prélèvement kilométrique est une alternative, mais ce n'est pas la seule. La France a par exemple un système de péage qui est aussi assimilé au principe d'utilisateur – payeur. Nous constaterons par la suite que la majorité des partis wallons sont en désaccord avec ce raisonnement. Les politiques environnementales et urbaines sont les domaines les plus susceptibles de voir émerger de nouveaux instruments innovants. L'instauration d'un nouvel instrument se veut être un acte fort d'un gouvernement compétent

<sup>131</sup> LASCOUMES P., et LE GALÈS P., *Gouverner par les instruments*, op. cit., pp. 31-34.

<sup>132</sup> CARUANA N., op. cit. p. 41.

<sup>133</sup> LASCOUMES P., « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006). », op. cit., p. 77.

qui agit en rupture par rapport aux politiques antérieures<sup>134</sup>. Il doit être perçu comme un instrument plus efficace et plus moderne. L'instauration d'un prélèvement kilométrique peut être reliée à la notion d'apprentissage social que Peter Hall définit comme suit :

« Une tentative délibérée d'ajuster les buts ou les techniques de la politique publique à la lumière des expériences antérieures et d'information nouvelle de façon à mieux atteindre les objectifs ultimes de la gouvernance »<sup>135</sup>.

« L'approche de l'apprentissage social se concentre sur les idées, le savoir, et explique les grandes transformations dans l'action publique par le biais des changements de paradigme »<sup>136</sup>.

P. Lascoumes émet deux hypothèses<sup>137</sup> quant aux instruments qui peuvent être mis en relation avec la réforme de la fiscalité routière.

Premièrement, il est plus facile pour les décideurs politiques de négocier sur le choix de l'instrument qui va être utilisé plutôt que sur les problématiques et enjeux qu'il doit traiter. Pour le cas de la réforme fiscale des poids lourds, nous verrons que les problématiques sont différentes dans chaque région. Cependant, l'instrument sur lequel elles se sont accordées permettait de rencontrer leurs objectifs respectifs. Ce n'est pas le cas pour la réforme de la fiscalité routière où le débat porte sur l'instrument à savoir la vignette ou le prélèvement kilométrique, car les problématiques de mobilité ne sont pas les mêmes au nord et au sud du pays. Chacun défend l'instrument le plus adapté aux problématiques de la région qu'il représente.

Deuxièmement, avec l'émergence du *New Public Management* et les idées néolibérales, il y a un transfert de techniques du secteur privé vers le secteur public. On constate l'apparition d'instruments incitatifs plutôt que normatifs. L'illusion de neutralité de l'instrument est d'autant plus forte. La nouvelle fiscalité des poids lourds rentre dans la logique de marché, à savoir la rémunération de la mise à disposition d'infrastructures, mais pas seulement. Cette rémunération comprend aussi l'internalisation des externalités causées par le transport. La logique de marché est aussi perceptible dans l'objectif poursuivi par la région bruxelloise et flamande, à savoir augmenter le coût de la mobilité afin de diminuer la congestion. On retrouve

<sup>134</sup> LASCOUMES P., et LE GALÈS P., *Gouverner par les instruments*, op. cit., pp. 358-359.

<sup>135</sup> SAINT-MARTIN D., « Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de « l'investissement dans l'enfance » au Canada et en Grande-Bretagne. », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, 2002, p. 50.

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> LASCOUMES P., et LE GALÈS P., *Gouverner par les instruments*, op. cit., p. 26.

ici la logique de l'offre et de la demande : augmenter le coût de la mobilité afin de réduire la demande et la faire correspondre avec l'offre disponible, à savoir la capacité du réseau routier.

### 3.4.2. La résistance au changement

Bruno Palier<sup>138</sup> analyse les politiques publiques à travers le concept de *path dépendance*. La dépendance au sentier signifie que la réforme d'une politique publique est restreinte par les décisions qui ont été prises précédemment, ce qui induit une certaine inertie. Les réformes sont canalisées dans les logiques établies. Paul Pierson expose trois éléments qui expliquent le phénomène de dépendance au sentier dans le secteur économique<sup>139</sup>.

Premièrement développer de nouvelles technologies induit des investissements importants, ce qui freine la volonté d'innover. C'est une question centrale dans le prélèvement kilométrique qui est un mode de taxation onéreux puisque les coûts de prélèvement atteignent 15 à 20% des revenus qu'il génère alors qu'une taxe classique n'en coûte que 2 à 3%.

Deuxièmement, avec la répétition de l'utilisation d'un outil, l'efficacité en est renforcée. Le fait de choisir une nouvelle technologie nécessitera un nouvel apprentissage et diminuera l'efficacité. Le prélèvement kilométrique a nécessité un apprentissage des acteurs. Le fait d'introduire le prélèvement kilométrique d'abord pour les camions permet l'apprentissage de l'outil.

Troisièmement, l'adoption d'une technologie généralisée facilite son utilisation et rend plus complexe l'adoption d'une solution alternative. Dans le cas du prélèvement kilométrique des camions, le fait que plusieurs pays européens tels que l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque ou encore la Slovaquie instaurent une taxation à l'utilisation a été un moteur de changement. Une certaine dynamique s'est mise en place afin de mieux correspondre aux coûts réels de l'utilisation des infrastructures. Par contre pour le prélèvement kilométrique des voitures, le fait que ce système n'existe nulle part ailleurs est un frein à son développement. Les acteurs politiques sont prudents quant à l'instauration d'un système inédit<sup>140</sup>.

<sup>138</sup> PALIER B., BONOLI G., « Phénomènes de *Path Dependence* et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, n°3, 1999, p. 399.

<sup>139</sup> *Ibid.*, pp. 400-401.

<sup>140</sup> Entretien réalisé avec M. DEGAUTE.

Introduire un prélèvement kilométrique pour poids lourds semble anodin et sans impact pour la fiscalité des voitures. Cependant, il pourrait s'avérer déterminant. En effet, la Flandre envisage d'élargir progressivement ce système à l'ensemble du parc automobile. Nous serions donc face à un changement incrémental. Le fait de modifier la fiscalité des camions modifie le paysage fiscal belge et ouvre certaines opportunités qui auraient été impensables auparavant. Nous serions face à un *path shifting*<sup>141</sup>, un changement de logique dans la politique de fiscalité routière en passant d'une taxe à la possession vers une taxation à l'utilisation. Par contre, les pouvoirs politiques wallons revendentiquent une vignette ce qui relèverait du *path dépendent change* : un changement d'instrument, mais en restant dans une même logique de taxation à la possession, sans réelle volonté d'influencer les comportements si ce n'est l'introduction de critères environnementaux afin d'assainir le parc automobile.

Afin de modifier une politique publique, B. Palier met en avant quatre moyens<sup>142</sup> : la confrontation, l'action sur le référentiel, l'action sur la structure des intérêts et la stratégie du changement progressif. La mise en place d'un prélèvement kilométrique pour poids lourds dans l'optique de l'élargir aux voitures nous laisse penser que nous sommes face à un changement progressif : l'autorité publique instaure un changement qui peut paraître mineur, mais qui petit à petit ouvre des opportunités. Bart Dewandeleer, président du comité politique interrégional, nous affirme qu'appliquer le prélèvement kilométrique simultanément à l'ensemble des catégories de véhicules aurait été risqué. L'appliquer aux poids lourds est une première étape qui doit permettre de confirmer que le système est viable pour l'ensemble du parc automobile.

### 3.4.3. La légitimité de l'outil fiscal

Dans l'hypothèse où les gouvernements s'accorderaient sur la mise en place d'un prélèvement kilométrique pour les véhicules légers, il serait essentiel de changer les représentations de la problématique auprès du public, de légitimer le modèle d'utilisateur payeur. Cela relève du deuxième mode de modification d'une politique publique pour B. Palier : l'action sur le référentiel<sup>143</sup>. Il s'agit d'agir sur les référentiels des citoyens via des campagnes afin de légitimer la politique. La communication sera déterminante dans un tel projet. Une étude qualitative a été menée auprès des citoyens participant au projet pilote pour l'instauration d'un prélèvement kilométrique. Lorsqu'il leur a été demandé s'ils étaient en faveur de l'instauration

---

<sup>141</sup> PALIER B., BONOLI G., *op. cit.*, p. 412.

<sup>142</sup> *Ibid.*, pp. 416-418.

<sup>143</sup> *Ibid.*

de cette taxe, la majorité a répondu négativement. Par contre, lorsqu'on leur demandait s'ils trouvaient cela plus juste de payer à l'utilisation plutôt qu'un montant fixe, soixante pour cent ont répondu positivement<sup>144</sup>.

Il serait aussi déterminant de faire valoir l'aspect de réduction de congestion et de limitation des dégâts environnementaux, mais aussi le caractère budgétaire neutre de la fiscalité routière avec la suppression des taxes de circulation et mise en circulation. La légitimation du nouvel outil fiscal et son acceptabilité par le citoyen dépendent aussi de la manière dont vont être utilisées les ressources qu'il génère<sup>145</sup>. J-F. Deroubaix et S. Leheis prennent l'exemple du péage urbain de Londres. Celui-ci est légitimé de deux manières. D'une part, les nouvelles recettes sont investies dans le réseau des transports en commun en plus d'un gel de leurs tarifs. D'autre part, l'instauration d'un péage permet la réduction de la congestion et fait gagner du temps à celui qui décide de prendre sa voiture. Ici, « l'inégalité d'accès porte [...] sur le pouvoir d'achat » de l'automobiliste<sup>146</sup>.

Le prélèvement kilométrique des camions en Belgique est quant à lui légitimé par deux éléments. Premièrement, les revenus supplémentaires sont générés par les transporteurs étrangers. En effet, ceux-ci contribuent pour plus de la moitié de la totalité des recettes du prélèvement (54 pour cent)<sup>147</sup>. Cela a renforcé l'acceptation de la mesure par les fédérations telles que l'UWE ou la FEBETRA. Deuxièmement, du côté wallon, les transporteurs ont l'assurance que l'ensemble des recettes du prélèvement sont consacrées à l'entretien et l'investissement dans les infrastructures. En Flandre, le gouvernement a annoncé que 100 millions seraient investis dans les infrastructures. Par ailleurs, les groupes d'intérêt défendant les poids lourds ont toujours soutenu l'instauration d'un prélèvement kilométrique généralisé afin de bénéficier des effets positifs sur la décongestion du réseau et d'avoir un système de taxation plus équitable.

---

<sup>144</sup> Entretien réalisé avec B. DEWANDELEER.

<sup>145</sup> DEROUBAIX J-F, LEHEIS S., « Chapitre 7 / Les politiques de déplacements à Paris et à Londres. Le choix des instruments a-t-il une incidence dans le débat sur le financement des politiques publiques ? », in *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), coll. « Académique », 2011, pp. 325-326.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 331.

<sup>147</sup> Entretien réalisé avec W. ADRIAENS,

## 4. Méthodologie

Avant d'analyser la fiscalité routière belge, il convient de préciser la méthodologie employée dans ce travail : la démarche *abductive*<sup>148</sup>. Elle se définit comme « une forme de raisonnement qui permet d'expliquer un phénomène ou une observation à partir de certains faits. C'est la recherche des causes, ou d'une hypothèse explicative »<sup>149</sup>. L'*abduction* est une méthode de réflexion faillible. On ne peut pas affirmer avec certitude que les causes de succès ou d'échec de coordination exposées dans ce travail sont les seules variables explicatives. L'*abduction* se différencie de l'*induction* : « L'*abduction* conduit ainsi à la découverte des causes, l'*induction* à la découverte des lois »<sup>150</sup>. Elle est utilisée lors de l'observation d'un fait surprenant<sup>151</sup>. L'objectif est de rechercher les causes qui vont normaliser ce fait surprenant. Selon S. Catellin, le processus d'*abduction* s'assimile au diagnostic du médecin ou à l'enquête du détective, qui recherchent les causes probables à un phénomène surprenant.

Dans ce travail, nous recherchons les causes de succès ou d'échec de la coopération interrégionale dans le domaine de la fiscalité routière. Nous disposons d'un exemple de succès avec l'introduction du prélèvement kilométrique des poids lourds et d'un exemple d'échec ou plutôt d'immobilisme avec la réforme de la fiscalité des véhicules légers. Le fait surprenant est l'apparente facilité avec laquelle les régions se coordonnent pour la réforme de la fiscalité des poids lourds par opposition à la réforme de la fiscalité des voitures. Nous tentons de mettre en lumière les causes de succès et d'échec de coordination.

L'analyse que nous présentons est fondée sur le clivage territorial entre les régions. Les positions des politiciens des majorités sont relativement uniformes au sein de celles-ci. Nous vérifierons que la problématique est davantage territoriale qu'idéologique. Par exemple, lors d'une rencontre avec A. De Saint Martin au centre d'étude du Mouvement Réformateur, celui-ci expliquait le désaccord entre les élus bruxellois et wallons au sein du parti en terme de fiscalité automobile. Toutefois, il existe des acteurs qui s'opposent à la pensée majoritaire de leur région. C'est par exemple le cas d'Ecolo, qui se positionne en faveur d'un prélèvement kilométrique et soutient Ben Weyts, Ministre de la mobilité flamande<sup>152</sup>.

<sup>148</sup> CATELLIN S., « L'*abduction* : une pratique de la découverte scientifique et littéraire », *Hermès, La Revue*, 2004, n° 39, pp. 179-185.

<sup>149</sup> *Ibid.* p. 180.

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> *Ibid.* p. 181.

<sup>152</sup> MONTAY J. « Quand Ecolo soutient Ben Weyts sur la taxe au kilomètre », *RTBF*, 19 mai 2015, disponible à l'adresse suivante : [https://www.rtbf.be/info/dossier/chroniques/detail\\_quand-ecolo-soutient-ben-weyts-sur-la-taxe-au-kilometre-johanne-montay?id=8984575](https://www.rtbf.be/info/dossier/chroniques/detail_quand-ecolo-soutient-ben-weyts-sur-la-taxe-au-kilometre-johanne-montay?id=8984575)

Afin de répondre à la question de recherche, diverses lectures ont été réalisées : articles scientifiques, législations, documents parlementaires, articles de presse, rapports annuels... Ces lectures ont eu pour but de former une base de connaissances sur le sujet. La lecture d'articles de presse a été privilégiée étant donné le caractère relativement nouveau du dossier et la rareté de la littérature scientifique, en particulier pour ce qui concerne le dernier chapitre portant sur l'Union européenne et l'émergence du nouveau *mobility package* en 2017-2018.

Ensuite, plusieurs entretiens exploratoires ont été menés et ont contribué à l'évolution de la question de recherche, qui était initialement basée sur le rôle des groupes d'intérêt dans la mise en place de la politique du prélèvement kilométrique des poids lourds. Ces entretiens ont eu lieu auprès de trois institutions : Viapass, l'union wallonne des entreprises ainsi que la fédération royale belge des transporteurs et des prestataires de services logistiques. Ils ont révélé le lien étroit qui existe entre l'introduction du prélèvement kilométrique des poids lourds et la réforme de la fiscalité des véhicules légers, au travers d'un accord politique interrégional datant du 21 janvier 2011. Suite à ce constat, la question de la coopération interrégionale de la politique fiscale routière fut définitivement posée, à savoir : « Quels sont les principaux moteurs et obstacles en vue de la gestion coordonnée d'instruments fiscaux régionalisés en Belgique ? Illustration dans le domaine de la fiscalité routière ».

Une fois les premières lectures et entretiens exploratoires terminés, des entretiens semi-directifs ont pu être envisagés<sup>153</sup>. Ceux-ci ont été indispensables à l'analyse de la question, car le sujet de la réforme de la fiscalité routière pour les véhicules légers est en cours de réflexion dans les différents cabinets ministériels. Ces entretiens ont eu lieu dans les trois régions auprès de différents conseillers politiques. Près d'une quinzaine de ministres des différentes régions sont compétents pour la fiscalité automobile : Mobilité, Travaux publics, Environnement, Finances... Les personnes interrogées ont été choisies pour leur implication dans les négociations interrégionales du prélèvement kilométrique des poids lourds. Finalement, les entretiens se sont principalement déroulés au sein des cabinets compétents en matière de finances et de mobilité. Le dossier du prélèvement kilométrique pour les poids lourds s'étendant sur deux législatures, il était important de rencontrer des acteurs de la législature 2009 – 2014. Deux entretiens ont été menés par région. Afin de mieux comprendre la position flamande, deux entretiens écrits supplémentaires ont été réalisés. Les rencontres avec les conseillers politiques

---

<sup>153</sup> Détail des entretiens à l'annexe n°1.

ont porté sur deux thèmes principaux. Premièrement, la manière dont les décideurs politiques ont négocié l'accord de coopération du 31 janvier 2014 relatif au prélèvement kilométrique des poids et les difficultés qu'induit la nécessité de coopérer entre régions. La question de la mise en œuvre de l'accord a aussi été abordée. Deuxièmement, la question de la réforme de la fiscalité des véhicules légers a été posée, afin de déterminer d'une part quelle est l'orientation que les partis veulent lui donner et d'autre part comment ils perçoivent la coopération interrégionale sur ce dossier. En plus de ces rencontres dans les cabinets, des entretiens ont été réalisés auprès de deux acteurs incontournables du prélèvement kilométrique des poids lourds. D'une part Viapass, partenariat interrégional qui s'occupe de la gestion du projet, d'autre part la Sofico, gestionnaire du réseau routier wallon et percepteur du prélèvement.

En parallèle à ces entretiens s'est poursuivie l'exploration de la littérature scientifique afin de constituer une base théorique en vue d'analyser le cas empirique. Ces lectures s'articulent autour de deux sujets. D'une part, le fédéralisme et plus particulièrement l'outil d'accord de coopération, dans le but de comprendre comment coordonner l'action dans un état fédéral tel que la Belgique ainsi que d'appréhender les enjeux sur le plan juridique et politique. D'autre part, les lectures ont porté sur les instruments choisis afin de mener à bien une politique publique. Cela nous permet d'analyser, sous l'angle de l'instrument, l'accord de coopération comme outil des politiques ainsi que l'outil fiscal relatif à la mobilité, qui est susceptible de prendre plusieurs formes<sup>154</sup> et qui est au cœur des négociations de la réforme. Cet ensemble de lectures et d'entretiens doit nous permettre d'analyser les enjeux de la réforme de la fiscalité routière en tant que matière régionalisée.

---

<sup>154</sup> Prélèvement kilométrique, vignette, péage urbain...

## 5. La coordination interrégionale de l'instrument fiscal routier

Ce chapitre met en lumière les différents facteurs qui influencent le déroulement de la coordination interrégionale de la fiscalité routière. Il se divise en deux parties : d'une part l'exposé des motifs de réussite du dossier du prélèvement kilométrique des poids lourds et d'autre part, les motifs d'immobilisme du dossier concernant les véhicules légers.

### 5.1. Les facteurs de succès de la réforme fiscale des poids lourds

La coopération interrégionale telle que mise en place pour le prélèvement kilométrique des poids lourds est inédite. Ce qui fait la spécificité de ce dossier est que les régions coopèrent entre elles, sans le pouvoir fédéral qui avait l'habitude de jouer le rôle d'arbitre<sup>155</sup>. Selon plusieurs conseillers politiques, la manière dont s'est déroulée la coordination dans ce dossier doit servir de modèle de coopération à l'avenir<sup>156</sup>. Nous analysons cinq facteurs qui ont influencé le bon déroulement de cette coopération.

#### 5.1.1. Un consensus sur base de motivations distinctes

Le consensus sur la fiscalité routière se traduit par l'accord politique de 21 janvier 2011. Pour rappel, celui-ci contient trois volets : l'instauration d'un prélèvement kilométrique pour les poids lourds ainsi qu'une vignette pour les véhicules légers et le lancement d'un projet pilote pour le prélèvement kilométrique des véhicules légers. Cet accord traduit la volonté des politiques d'avancer de manière coordonnée sur ces matières, en dépit de toute obligation légale. Chacune des régions trouve une part de ses revendications dans l'accord politique comme nous fait remarquer I. Janssens :

« Pour moi le succès du projet, de la gouvernance, les clés étaient l'accord politique de 2011. Là, c'était un accord politique plus large que la taxation kilométrique, dont chacun des partis, et je veux dire ici partis politiques dans les majorités différentes et régions ont un intérêt dans cet accord politique. Et le but de faire cet accord est parfois un peu différent pour les régions. Mais cet accord était supporté à la fin. Ça a pris un peu de temps, mais ça a été porté par tout le monde. Il y avait une volonté politique énorme pour le réaliser. Même si pendant une procédure qui a été très longue, on a connu beaucoup de problèmes, techniques, politiques, on a toujours eu la volonté de chercher et trouver des solutions pour pouvoir avancer dans le projet. La clé est cet accord politique et c'est encore aujourd'hui la référence. »<sup>157</sup>

<sup>155</sup> Entretien réalisé avec M. DEGAUTE.

<sup>156</sup> Entretien réalisé avec A. EMBRECHTS.

<sup>157</sup> Entretien réalisé avec I. JANSSENS.

« (...) tout le monde, tous les partis politiques participants, toutes les régions avaient un intérêt dans ce projet. Grâce à ça, il y avait une volonté de donner aussi. S'il y avait un problème pour une des régions, il y avait la volonté pour nous de trouver une solution ensemble. L'esprit qu'on était ensemble. »<sup>158</sup>

La clé du succès de l'accord de coopération réside aussi dans l'ambiguïté de l'accord de 2011. En effet, celui-ci prévoit l'instauration d'une vignette, revendication wallonne, mais envisage des tests pour le prélèvement kilométrique des véhicules légers. Or, ces deux systèmes ne sont pas compatibles. L'accord n'est ni trop général, ni trop détaillé, ce qui permet de contenter l'ensemble des parties<sup>159</sup>. La raison pour laquelle le prélèvement kilométrique des poids lourds a été le premier volet mis en œuvre est qu'il permettait de rapporter rapidement des rentrées financières aux régions. En effet, la contribution des transporteurs étrangers était moindre avec l'Eurovignette alors qu'aujourd'hui, elle représente plus de la moitié des rentrées. Par ailleurs chaque région avait des motivations propres à instaurer un prélèvement kilométrique, ce que nous analysons ci-dessous.

#### Les motivations wallonnes

Suite à la régionalisation de la gestion des travaux publics et du transport de 1989, la Wallonie a créé un organisme d'intérêt public nommé Sofico (2004), Société de Financement Complémentaire des infrastructures, destiné à créer et entretenir les infrastructures routières et fluviales wallonnes. Cet organisme va lui permettre d'investir dans la création et l'entretien des infrastructures routières en limitant l'impact sur la dette wallonne, dans un souci de respect du droit européen et des critères de Maastricht qui limitent le déficit et la dette publique des États membres<sup>160</sup>. Ces investissements étaient devenus nécessaires, car depuis le transfert du réseau routier aux régions, la Wallonie s'était contentée d'un financement annuel du réseau en abandonnant le Fonds des routes<sup>161</sup>. C'est donc la Sofico qui va contracter les emprunts nécessaires à l'investissement dans les infrastructures auprès de la banque européenne d'investissement<sup>162</sup>. Ce financement alternatif a permis d'alléger le poids de la dette que devrait normalement supporter la Région wallonne et de contourner le principe d'annualité budgétaire.

<sup>158</sup> Entretien réalisé avec I. JANSSENS.

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> « Qui sommes nous ? Crédit », *Wallonie infrastructures SOFICO*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.sofico.org/fr/3cnolink3e/creation> (consultée le 22 octobre 2017).

<sup>161</sup> ROLAND J-P et DEHALU J., « La SOFICO, outil de la Région wallonne pour le financement des grandes infrastructures de transport, dans le cadre d'un partenariat public-privé », *Service public fédéral Finances*, 2006, disponible à l'adresse suivante :

[https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/BDocB\\_2006\\_Q3f\\_Roland\\_Dehalu.pdf](https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/BDocB_2006_Q3f_Roland_Dehalu.pdf) (consultée le 22 octobre 2017).

<sup>162</sup> « Qui sommes nous ? Financement », *Wallonie infrastructures SOFICO*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.sofico.org/fr/3cnolink3e/financement> (consultée le 22 octobre 2017).

Le coût se limite dès lors aux charges d'intérêt et d'amortissement annuels à verser à la Sofico<sup>163</sup>. Cependant, suite à l'instauration de nouvelles règles européennes en matière de comptabilité, le régime SEC 2010, la Wallonie fut contrainte de revoir la méthode de calcul de sa dette. En 2014, la Sofico, comme de nombreuses autres institutions, est reconsolidée dans la dette wallonne, ce qui la fait grimper en flèche.

L'instauration du prélèvement kilométrique a été en grande partie motivée par la nécessité de refinancer la Sofico en Wallonie. Depuis 2010, elle investit dans la réhabilitation du réseau wallon. Cependant, ses rentrées financières n'étaient pas suffisantes. Les revenus générés par le prélèvement kilométrique vont lui permettre d'être dans une situation financière plus stable. Par ailleurs, cette nouvelle ressource financière permet d'envisager une déconsolidation de sa dette par rapport à la Wallonie. Trois critères seront pris en compte<sup>164</sup> :

1. Elle doit être autonome dans ses prises de décisions, c'est-à-dire qu'elle peut prendre des décisions, passer des contrats qui l'engagent...
2. Elle doit être indépendante par rapport à la Région wallonne (avoir la majorité des droits de vote au CA, nommer son personnel, etc)
3. Elle doit être marchande, c'est-à-dire que ses ressources doivent couvrir au minimum cinquante pour cent de ses dépenses.

Le prélèvement kilométrique permet de satisfaire cette troisième condition avec une recette de 241 millions pour la Wallonie<sup>165</sup>. Par contre, c'est toujours le gouvernement wallon qui définit la politique que doit mener la Sofico. Ce sera à l'institut des comptes nationaux de déterminer si la Sofico doit ou non être intégrée au budget de la Région wallonne. Les questions d'autonomie dans la prise de décision par rapport à la région doivent être traitées, l'issue de ce dossier est encore incertaine. En Flandre et à Bruxelles, il n'existe pas d'organisme similaire. Ce sont les régions qui bénéficient des recettes du prélèvement kilométrique.

### Les motivations bruxelloises

Du côté bruxellois, l'accord du 21 janvier 2011 a joué un rôle déterminant. En effet, si les Bruxellois s'inscrivent dans la politique de prélèvement kilométrique des poids lourds, c'est

<sup>163</sup> ROELENS N, « La dette wallonne à l'épreuve de l'Europe : interview de Damien Piron », *Revue Démocratie*, 1<sup>er</sup> mars 2015, disponible à l'adresse suivante : <http://www.revue-democratie.be/index.php/politique-belge/18-politique-belge/1121-la dette-wallonne-a-l-e preuve-de-l-europe-interview-de-damien-piron> (consultée le 12 avril 2018).

<sup>164</sup> Cours de finances publiques dispensé par M. BOURGEOIS et B. BAYENET en 2017 à l'université de Liège.

<sup>165</sup> SCHOUPS J., Rapport annuel de Viapass, 2017, 52 p.

avant tout parce que l'accord prévoit le lancement de tests pour le prélèvement kilométrique des véhicules légers. Deux problèmes majeurs doivent être résolus à Bruxelles par la réforme de la fiscalité routière : la congestion et la qualité de l'air médiocre. Le prélèvement kilométrique des poids lourds permettait d'analyser si, à une échelle relativement grande, un système de taxation au kilomètre était viable. Il se positionne comme un projet pilote de la taxation des véhicules légers<sup>166</sup>. Le prélèvement kilométrique des poids lourds n'est pas aussi intéressant financièrement que dans les deux autres régions. L'Eurovignette rapportait 4 millions contre 10 millions<sup>167</sup> pour le nouveau système. Cependant, d'importants coûts sont à prendre en compte : personnel de Viapass, rémunération de Sattelic, diminution de la taxe de circulation des camions... Le nombre de kilomètres est bien plus faible qu'en Flandre et en Wallonie, le territoire étant plus restreint. Les prix au kilomètre sont plus élevés, mais cela ne compense pas les faibles revenus. A. Embrechts évoque la volonté d'être loyal envers les deux autres régions pour le prélèvement kilométrique des poids lourds, tout en sachant que les retombées positives seront relativement faibles. Il est uniquement mis en place dans la perspective d'être un tremplin vers la généralisation du prélèvement à l'ensemble des véhicules. La raison pour laquelle les Bruxellois veulent une taxation au kilomètre généralisée à l'ensemble des véhicules se justifie par le fait que la majorité des véhicules circulant à Bruxelles et causant des nuisances viennent des deux autres régions. Or, la taxe de mise en circulation et la taxe de circulation sont liées au lieu d'immatriculation, ce qui signifie qu'à l'heure actuelle, les autorités bruxelloises ne peuvent en rien influencer le comportement des automobilistes des régions voisines.

#### Les motivations flamandes

La volonté de la Flandre d'instaurer un prélèvement kilométrique pour poids lourds s'explique par deux éléments. D'une part, l'apport financier du prélèvement qui est non négligeable, environ 424 millions d'euros<sup>168</sup> en 2017. D'autre part, le prélèvement est adopté dans l'optique de s'en servir comme outil de mobilité et de gestion du trafic en mettant en place des tarifs différenciés en fonction de l'heure et du lieu<sup>169</sup>. La Flandre est davantage touchée par la congestion que la Wallonie, notamment à Anvers, Gand et Louvain<sup>170</sup>. L'objectif, tout comme à Bruxelles, est d'élargir l'outil en incluant progressivement les véhicules légers. La Flandre

<sup>166</sup> Entretien réalisé avec A. EMBRECHTS.

<sup>167</sup> « Stats », *Viapass*, disponible à l'adresse suivante : [https://www.viapass.be/fileadmin/viapass/documents/download/tolheffing\\_2017full.pdf](https://www.viapass.be/fileadmin/viapass/documents/download/tolheffing_2017full.pdf) (consultée le 18 avril 2018).

<sup>168</sup> *Ibid.*

<sup>169</sup> Entretien réalisé avec I. JANSENS.

<sup>170</sup> Entretien réalisé avec B. DEWANDELEER.

veut une taxation plus juste qui varie en fonction de l'utilisation des infrastructures et des externalités causées afin de mettre en application le principe d'utilisateur payeur.

### 5.1.2. L'intégration de revendications régionales

L'intégration des différentes revendications régionales a joué un rôle important dans le succès du prélèvement kilométrique. Du fait des différences territoriales et institutionnelles entre les régions, celles-ci nécessitaient des modalités de mise en œuvre différentes. Cela démontre le bienfait de la régionalisation qui permet davantage d'intégrer les revendications de chacun.

La Wallonie ayant transféré l'ensemble de son réseau à la Sofico, le prélèvement devait obligatoirement prendre la forme d'une redevance. En effet, celle-ci étant une personne morale de droit public, elle ne pouvait directement bénéficier d'une taxe. En Région flamande et en région bruxelloise, le prélèvement kilométrique prend la forme d'un impôt classique, d'une taxe régionale propre<sup>171</sup>. Il existe trois différences notables entre les deux systèmes. Premièrement, la redevance est assujettie à la TVA. Cela signifie qu'en plus du tarif de base, les transporteurs circulant sur le réseau wallon doivent s'acquitter de la TVA. Cependant, une déduction fiscale à titre professionnel est possible. Dans les faits, le transporteur circulant en Wallonie paye un montant plus élevé qu'en Flandre et à Bruxelles, mais récupère la différence quelques mois plus tard<sup>172</sup>. Deuxièmement, le type de prélèvement impacte l'utilisation qui peut en être faite. Alors qu'en Wallonie, la totalité des montants perçus doit être investie dans la gestion des infrastructures, ce n'est pas le cas à Bruxelles et en Flandre. En effet, les recettes relèvent du budget général des voies et moyens et ne sont assignées à aucune dépense<sup>173</sup>. Cela offre une liberté totale quant à l'utilisation des recettes. La garantie d'investissement dans le réseau d'infrastructure en Wallonie est un élément qui a facilité la mise en œuvre auprès des groupes d'intérêt tels que l'UWE<sup>174</sup> ou la Febetra. C'est sans doute la raison pour laquelle le gouvernement flamand s'est engagé à destiner 100 millions à l'entretien et au développement du réseau routier lors de l'instauration du prélèvement<sup>175</sup>. Troisièmement, les montants perçus au moyen d'une redevance doivent être liés au service fourni. Son montant ne peut pas être fixé librement comme c'est le cas pour la taxe.

---

<sup>171</sup> BAYENET B. et BOURGEOIS M., *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, op. cit., p. 156.

<sup>172</sup> Entretien réalisé avec J. VANDEBURIE.

<sup>173</sup> Entretien réalisé avec S. SAELENS.

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> *Ibid.*

### Raisons des divergences

La Wallonie n'avait légalement pas le choix entre la redevance ou la taxe à cause de l'organisation de son système institutionnel. Par contre, on peut se demander pourquoi la Flandre et Bruxelles ont revendiqué une taxe, ce qui a dû être sujet à discussion au niveau européen<sup>176</sup>. En effet, la crainte était que l'Union européenne empêche l'instauration de deux systèmes différents. Cela n'a finalement pas posé problème. Cependant, une directive européenne est en cours de réflexion afin d'harmoniser le système, en préférant l'utilisation d'une redevance, une rétribution pour un service<sup>177</sup> et plus un impôt. Il existe plusieurs raisons qui ont poussé ces deux régions à préférer la taxe. La première est la liberté<sup>178</sup>, d'une part de fixer le montant qu'ils souhaitent sans devoir correspondre au service fourni, d'autre part une liberté quant aux dépenses des ressources générées qui ne doivent pas être investies dans la mobilité. La Flandre avait la volonté d'intégrer des paramètres environnementaux qui auraient fortement fait varier le tarif<sup>179</sup>. La région Bruxelles-Capitale avait la volonté d'augmenter de manière considérable les tarifs dans le centre-ville afin d'éviter que les poids lourds y circulent, ce qui n'aurait pas été possible avec une redevance étant donné qu'elle doit être liée au service fourni. Cette décision n'a finalement pas été retenue suite à la pression des groupes d'intérêt, mais cela a influencé le choix d'opter pour une taxe. La seconde raison qui aurait poussé au choix d'une taxe serait une revendication de la N-VA. La redevance étant soumise à la TVA, celle-ci aurait généré des revenus au niveau fédéral. Or, selon D. Antoine et M. Degaute, la N-VA n'aurait pas souhaité augmenter les tarifs du prélèvement de 21 pour cent au bénéfice du fédéral :

« Du côté flamand, je pense que l'objection au fait de choisir une redevance, c'était plutôt idéologique. C'est ma lecture des faits, je n'ai pas de preuve de ça, mais je pense que pour la Flandre il était important, pour la N-VA en particulier, que le système n'impose pas aux sociétés flamandes d'alimenter les caisses du fédéral »<sup>180</sup>.

Enfin, un troisième élément concernant uniquement Bruxelles a influencé le choix d'une taxe. Le gouvernement bruxellois a décidé que l'entièreté de son réseau serait soumise au prélèvement kilométrique, en ce compris les voiries communales. Or, avec une redevance d'infrastructure, les recettes fiscales auraient du être rétrocédées entre les différents niveaux de

<sup>176</sup> Entretien réalisé avec A. EMBRECHTS.

<sup>177</sup> Entretien réalisé avec J. VANDEBURRIE.

<sup>178</sup> Entretien réalisé avec D. ANTOINE.

<sup>179</sup> Entretien réalisé avec W ADRIAENS.

<sup>180</sup> Entretien réalisé avec M. DEGAUTE.

pouvoir : le communal et le régional<sup>181</sup>. Ces différentes raisons expliquent la divergence de système de prélèvement entre les régions. Alors qu'on pourrait penser que la régionalisation mènerait à une situation d'immobilisme dans des matières nécessitant une coordination, l'analyse de ce dossier démontre qu'au contraire, elle permit une intégration des revendications plus accrue des différentes parties confrontées à des réalités institutionnelles et territoriales différentes :

*« Mijn aanvoelen is dat zaken die in het verleden vaak geblokkeerd zaten op het federale niveau omwille van impliciet tegengestelde belangen tussen verschillende regio's, in een expliciet onderhandelingstraject tussen gewesten wel hun beslag kunnen vinden, als er maar voldoende vertrouwen is tussen de regionale kabinetmedewerkers »*<sup>182</sup>

#### 5.1.3. L'existence d'un cadre législatif européen

L'Europe a joué un rôle important dans l'instauration du prélèvement kilométrique au travers de la directive relative à la taxation des poids lourds. Celle-ci permet d'encadrer fortement la mise en œuvre de la politique, tout en laissant une certaine marge d'appréciation aux États membres<sup>183</sup>. Dans sa directive, l'Europe prévoit un système d'interopérabilité qui facilite la mise en place d'un prélèvement.

*« Cette directive a clairement aidé à mettre en œuvre le projet puisqu'elle donne des guides assez clairs, même s'ils ont été interprétés de façon différente par les trois régions, puisque les mécanismes ne sont pas exactement identiques entre les trois régions, ça nous a quand même servi de base à la mise en place du projet. »*<sup>184</sup>

Au-delà de la directive, c'est aussi la tendance européenne à taxer en fonction de l'utilisation du véhicule qui a incité la Belgique à se lancer dans le prélèvement avec l'instauration de systèmes similaires dans d'autres États membres : en Allemagne, Autriche, République tchèque, Pologne<sup>185</sup>... À l'inverse, l'échec des tentatives d'instauration d'un prélèvement aux Pays-Bas et quelques mois plus tôt en France a été une source d'inquiétude pour les politiques. Le droit européen a aussi joué un rôle en Wallonie, en matière de gouvernance économique. En effet, la mise en application du système de comptabilité SEC 2010 et la consolidation de la Sofico dans le budget wallon ont eu pour conséquence une augmentation de la dette de 12,05

<sup>181</sup> Entretien réalisé avec M. DEGAUTE..

<sup>182</sup> Entretien réalisé avec W. ADRIAENS.

<sup>183</sup> Entretien réalisé avec M. DEGAUTE.

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> Entretien réalisé avec L. STUBBE.

milliards d'euros<sup>186</sup> en un an, soit un bond de 192%<sup>187</sup>. Or, la Belgique doit respecter des règles budgétaires européennes, notamment le traité de Maastricht. Accroître la contribution des transporteurs afin qu'elle soit davantage en adéquation avec le coût réel des infrastructures était donc une nécessité. Cette base commune que donne la directive a donc été déterminante dans l'instauration du prélèvement. Par contre, il n'existe rien de similaire pour les véhicules légers, ce qui rend plus compliquées les négociations. La question de l'influence européenne en tant que coordinateur des politiques régionales sera abordée dans le dernier chapitre.

#### 5.1.4. L'accord de coopération comme outil de l'exécutif

Comme nous avons pu le constater dans la section sur les accords de coopération, cet outil est avant tout entre les mains du pouvoir exécutif. Les conseillers politiques rencontrés confirment la théorie de K. Munungu Lungungu. Cependant, I. Janssens relativise l'absence d'influence des députés sur les politiques menées en coopération avec les trois régions. Il existe en réalité des commissions communes entre les cabinets et certains parlementaires de la majorité au sein desquels se passe une concertation. Les conseillers rencontrés évoquent trois raisons qui expliquent le fait que les députés sont laissés de côté au profit de la négociation intercabinets : la technicité des débats, la volonté de négocier dans l'ombre<sup>188</sup> et la nécessité de réduire le nombre d'acteurs dans le débat. Ils évoquent la nécessité d'avancer et d'être efficace, ce qui ne pourrait se faire qu'en lieu clos en intercabinet, au sein de l'IPCP.

« C'était déjà assez compliqué comme ça de s'entendre entre les trois régions, si en plus les trois régions devaient aller débattre avec leur parlement et puis se revoir après pour accorder des violons entre ce que les trois parlements avaient discuté, je crois qu'on n'était pas sorti de l'auberge. »<sup>189</sup>

Une participation plus accrue des parlementaires tel qu'envisagé dans le décret conjoint pose question en terme d'applicabilité. En effet, après les négociations en commission interparlementaire, le projet de décret conjoint est envoyé dans les différents parlements qui peuvent l'amender. Le risque est donc de se retrouver avec trois versions amendées de manière différente lors du retour du dossier en commission et de ne jamais arriver à un accord<sup>190</sup>.

---

<sup>186</sup> PIRON D. et BAYENET B., « Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes », *Revue Bancaire et Financière*, n° 2, 2015, pp. 100-106.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>188</sup> Contrairement aux décrets conjoints qui sont publics.

<sup>189</sup> Entretien réalisé avec M. DEGAUTE.

<sup>190</sup> Entretien réalisé avec B. DEWANDELEER.

Il est important de préciser que cette argumentation favorisant l'action de l'exécutif ne reflète que la vision d'une partie des acteurs, les conseillers des cabinets. Les parlementaires n'ont pas été rencontrés, ce qui ne nous donne pas l'expertise suffisante pour affirmer que ce mode de fonctionnement est le plus optimal. Dans la situation actuelle, cet outil est représentatif du système institutionnel belge où l'exécutif prime régulièrement sur le pouvoir législatif.

#### 5.1.5. La fragmentation du pouvoir

La régionalisation d'une matière telle que la fiscalité routière apparaît dans un premier temps comme une lourdeur institutionnelle qui va nécessiter énormément d'énergie afin de coordonner la politique. La décentralisation induit une multiplication d'acteurs, quinze ministres et cabinets concernés (cinq ministres par région). Paradoxalement, dans le cas du prélèvement kilométrique, la régionalisation pourrait bien avoir été un élément déterminant dans sa réussite. Excepté le Mouvement Réformateur, l'ensemble des grands partis politiques ont participé à l'accord de coopération. Le fait qu'un accord ait été adopté avec autant d'acteurs et de partis différents renforce la légitimité du projet. Il est plus compliqué pour les groupes d'intérêt de s'opposer à une telle mesure que si le projet avait été mené par un seul ministre, sans le soutien des autres groupes politiques. Ces groupes n'étaient plus en mesure de viser une autorité précise :

« Ils [les groupes d'intérêt] sont allés se plaindre à l'autorité politique. L'autorité politique a dit oui, ça va, je veux bien, mais je dois me concerter avec mes collègues bruxellois et flamands. À Bruxelles, ils disaient je veux bien, mais je vais me concerter avec les Flamands et les Wallons, et les Flamands pareil. Voilà. Ce n'était quelque part, pas un ministre, ou une autorité qui pouvait être montrée du doigt et qui risquait l'entièreté de sa carrière politique. »<sup>191</sup>

La responsabilité n'est plus à imputer à un seul ministre ou parti. Politiquement, il est moins compliqué de mettre en place une mesure peu populaire telle qu'une taxation kilométrique lorsque les acteurs sont nombreux et proviennent de divers partis. Cela permet d'atténuer les comportements électoralistes des politiciens. Les tentatives d'instauration de prélèvement kilométrique n'étaient pourtant pas rassurantes. Aux Pays-Bas, une tentative d'instauration généralisée de prélèvement s'est soldée par un échec. Cela a coûté la carrière politique du leader du projet Camiel Eurlings, Ministre des Transports et des Travaux publics entre 2007 et 2010. En France, les protestations des bonnets rouges ont poussé le ministre de l'Environnement

---

<sup>191</sup> Entretien réalisé avec J. SCHOUPS.

Ségolène Royal<sup>192</sup> à mettre un terme au projet d'écotaxe en 2013 alors que près d'un milliard d'euros ont été investis.

De plus, le fait d'être face à une matière régionalisée limite la logique de vote de majorité contre opposition. En effet, les partis tels que l'Open Vld ou Groen étaient dans l'opposition au parlement flamand lors du vote de l'accord de coopération, mais ils étaient dans la majorité bruxelloise qui avait signé l'accord politique du 21 janvier 2011. Un vote d'opposition aurait induit un manque de cohérence dans la ligne de parti. La régionalisation de la compétence a donc permis davantage de soutien des différentes familles politiques. En conclusion, le caractère décentralisé de la politique de mobilité des poids lourds lui donne un atout majeur. Cependant, pour que cela soit le cas, il est essentiel d'avoir au préalable un accord entre les différents partis et régions, ce qui n'est par exemple pas le cas pour les véhicules légers. Les relations intercabinets sont aussi déterminantes. Un seul parti, un seul cabinet peut bloquer l'avancement du dossier<sup>193</sup>. Ce ne fut pas le cas pour l'instauration du prélèvement kilométrique des poids lourds.

## 5.2. L'immobilisme de la réforme fiscale des véhicules légers

Dans cette section, nous analysons tout d'abord le caractère obligatoire de coopérer entre les régions, d'un point de vue juridique et pratique. Ensuite, nous étudions les pistes de réforme de la fiscalité des véhicules légers ainsi que les raisons qui motivent un choix ou l'autre. Enfin, nous tenterons d'identifier les différents éléments qui freinent la coopération dans cette réforme.

### 5.2.1. La coopération, une nécessité ?

Lors des réformes institutionnelles qui transfèrent les compétences aux régions, le législateur a dans certains cas rendu obligatoire la conclusion d'un accord de coopération afin de maintenir une politique cohérente sur l'ensemble du territoire. Il impose la conclusion d'un tel accord pour les véhicules de leasing :

« Dans le cas où le redevable de ces impôts est une société [...], une entreprise publique autonome ou une association sans but lucratif à activités de leasing,

---

<sup>192</sup> « Ségolène Royal met un terme au feuilleton de l'écotaxe », *Figaro*, 9 octobre 2014, disponible à l'adresse suivante : <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2014/10/09/20002-20141009ARTFIG00190-segolene-royal-met-un-terme-au-feuilleton-de-l-ecotaxe.php> (consultée le 23 avril 2018).

<sup>193</sup> Entretien réalisé avec B. DEWANDELEER.

l'exercice de ces compétences est subordonné à la conclusion préalable d'un accord de coopération entre les trois régions. »<sup>194</sup>

Cette obligation s'explique par la crainte de créer une concurrence fiscale entre les régions, où les entreprises de leasing s'implanterait là où les conditions fiscales sont les plus intéressantes<sup>195</sup>. Aujourd'hui, la réforme qui a eu lieu en Flandre sur la taxe de circulation et mise en circulation ne concerne donc pas les véhicules de leasing. En cas d'instauration d'un prélèvement kilométrique, la coordination de la fiscalité sera nécessaire pour les véhicules de leasing. Cela représente 6,4% de la totalité du parc automobile belge<sup>196</sup>. Aujourd'hui, les sociétés de leasing sont principalement basées en Flandre et à Bruxelles. En ce qui concerne le prélèvement kilométrique des poids lourds, l'accord de coopération n'était pas imposé mais les décideurs politiques ont jugé bon de le conclure afin de renforcer le poids juridique de la mesure.

Si sur le plan juridique la réforme de taxation des véhicules des particuliers ne nécessite pas de coordination, les avis sont divergents sur le plan pratique. En effet, l'hypothèse d'instaurer une vignette en Wallonie et un prélèvement kilométrique en Flandre et à Bruxelles soulève plusieurs questions. Premièrement, d'un point de vue organisationnel et financier, instaurer deux systèmes différents pose problème. L'investissement que requiert l'instauration d'un prélèvement kilométrique est considérable : rémunération du prestataire privé, des employés en charge du contrôle, équipement de l'ensemble des véhicules d'un système similaire à l'OB... M. Degaute reconnaît que dans la pratique, une politique fiscale non uniforme sur les trois régions manquerait de cohérence :

« Simplement quand on se lance dans un projet de cette ampleur-là, vu les coûts fixes, que ce soit les coûts de développement, d'infrastructure, il est clair que le mutualiser à l'échelle nationale ça a beaucoup plus de sens. Même chose quand on envisage une vignette, rien n'empêche une région de mettre en place sa propre vignette sur son territoire. Mais ça manque effectivement de cohérence. Tu arrives au carrefour Léonard, tu vas commencer à installer des distributeurs de vignette. Donc ce n'est pas forcément cohérent... »<sup>197</sup>

<sup>194</sup> Article 4 §3 de la loi spéciale de financement, *op. cit.*

<sup>195</sup> Entretien réalisé avec I. JANSSENS.

<sup>196</sup> « Datadigest 2018 », *Fédération belge et luxembourgeoise de l'automobile et du cycle*, disponible à l'adresse suivante : <https://www.febiac.be/public/statistics.aspx?FID=23&lang=FR> (consultée le 28 juillet 2018).

<sup>197</sup> Entretien réalisé avec M. DEGAUTE.

Deuxièmement, mener des politiques non coordonnées au sein des régions pose question en terme d'égalité pour les citoyens belges. Prenons l'hypothèse où la Flandre et Bruxelles remplacent les taxes de circulation et mise en circulation par un prélèvement kilométrique. Cela signifierait que les Wallons contribueraient au financement des deux autres régions lorsqu'ils se déplacent sur leur territoire tout en continuant à payer leur propre taxe de circulation et mise en circulation<sup>198</sup>. Même s'il ne semble pas y avoir d'obstacle légal, ces développements nous permettent rapidement de comprendre que des frictions apparaîtraient dans l'hypothèse où deux fiscalités parallèles se mettraient en place<sup>199</sup>. Cependant, une telle situation n'est pas à exclure dans le cas où la Région wallonne s'opposerait à toute négociation. D'ailleurs, la Flandre semble avancer seule sur le dossier : « Selon le quotidien De Standaard, un consensus sur la question s'est établi entre les partis Open Vld, N-VA et CD&V. » Le dossier est mûr pour le prochain gouvernement flamand " laisse-t-on entendre dans les hautes sphères du gouvernement »<sup>200</sup>. Une telle situation inciterait la Wallonie à revoir son système fiscal afin d'intégrer les taxes de circulation et mise en circulation dans un système de péage ou de vignette afin de répartir les coûts sur l'ensemble des utilisateurs de son réseau et pas seulement les Wallons. Quelle que soit l'issue des négociations actuelles sur le prélèvement kilométrique, il est dans l'intérêt de tous de coopérer dans ce dossier : « *Op zich is er geen juridische noodzaak dat de 3 gewesten samen een systeem invoeren ; er is ook geen vereiste minimale schaal. Politiek is het wel handiger als de 3 gewesten samen beslissen om de stap te zetten* »<sup>201</sup>.

#### 5.2.2. Pistes de réforme

Il convient de détailler deux types de réformes qui ont lieu pour les véhicules privés : la réforme à court terme et la réforme à long terme.

Premièrement, la réforme à court terme de la taxe de mise en circulation et de circulation qui a lieu de manière non coordonnée<sup>202</sup> entre les régions et qui a pour objectif d'intégrer des paramètres environnementaux dans le calcul des taxes<sup>203</sup>. Celle-ci a déjà eu lieu en Flandre en 2012. En Wallonie et à Bruxelles, des groupes d'experts se penchent actuellement sur la question afin de remettre un rapport aux gouvernements. Ces réformes différencieront la

---

<sup>198</sup> Entretien réalisé avec B. DEWANDELEER.

<sup>199</sup> Entretien réalisé avec M. DEGAUTE.

<sup>200</sup> VAN APELDOORN R. « Une taxe kilométrique sur les voitures en Flandre ? », *Le vif Trends*, 30 juillet 2018, disponible à l'adresse suivante : <https://trends.levif.be/economie/politique-economique/une-taxe-kilometrique-sur-les-voitures-en-flandre/article-normal-870339.html> (consultée le 30 juillet 2018).

<sup>201</sup> Entretien réalisé avec W. ADRIAENS.

<sup>202</sup> La coordination était prévue mais la Flandre a avancé seule.

<sup>203</sup> Avis du conseil de la fiscalité et des finances de Wallonie, Réformer la fiscalité routière en Wallonie, 2013, p. 3.

preuve que dans le fédéralisme belge, il est aussi possible que chaque région avance de manière individuelle selon la politique qu'elle souhaite mener. Il n'y a pas eu de volonté politique de coopérer dans cette situation, chacune des régions a réformé quand et comme elle le souhaitait. La situation d'immobilisme est donc à nuancer dans ce cas.

Deuxièmement, à plus long terme, nous avons l'instauration d'un nouveau mode de taxation, soit une vignette, soit un prélèvement kilométrique. Lors de l'instauration de l'une de ces mesures, une nouvelle réforme des taxes de circulation et mise en circulation sera nécessaire. Il est probable que celles-ci disparaissent pour être directement intégrées dans la vignette ou le prélèvement kilométrique car l'accord du 21 janvier 2011 prévoit la neutralité budgétaire de la réforme<sup>204</sup>. C'est sur cette réforme à long terme que nous nous concentrerons en analysant les deux pistes ainsi qu'en exposant les différentes critiques qui leur sont adressées.

#### A) Une vignette

L'instauration d'une vignette est une revendication wallonne dans l'accord politique de 2011. Celle-ci interviendrait en remplacement des taxes de circulation et mise en circulation, dans un souci de lisibilité pour le citoyen. La vignette serait donc une taxation unique et se baserait sur trois éléments<sup>205</sup>. Premièrement le principe selon lequel la taxe est un droit d'usage forfaitaire, octroyant l'accès aux infrastructures indépendamment de l'intensité d'utilisation. Deuxièmement, la vignette intégrerait un ensemble de paramètres environnementaux tels que la norme EURO du véhicule, ses rejets de CO2... L'objectif est similaire au prélèvement kilométrique des poids lourds, à savoir faire contribuer davantage le pollueur, internaliser les externalités dans son chef. Troisièmement, la Wallonie a la volonté d'insérer un correctif social en plus des critères environnementaux. En effet, ils trouvent injuste le fait que des voitures haut de gamme bénéficiant des dernières technologies et étant moins polluantes qu'un vieux véhicule soient moins taxées comme on peut le voir en Flandre<sup>206</sup>. C'est la raison pour laquelle le maintien du critère de puissance dans le calcul est important pour la Wallonie. Ce nouveau système aurait donc pour objectif une simplification de la taxation routière, l'intégration de critères environnementaux dans le calcul ainsi que la contribution financière de l'ensemble des utilisateurs du réseau en ce compris les étrangers.

---

<sup>204</sup> Avis du conseil de la fiscalité et des finances de Wallonie, Réformer la fiscalité routière en Wallonie, 2013, p. 6.

<sup>205</sup> *Ibid.*

<sup>206</sup> *Ibid.* p. 8.

### Analyse critique

Deux critiques sont émises à l'égard de la vignette par les conseillers des cabinets flamands et bruxellois rencontrés. La première est l'absence d'impact en termes de mobilité. En effet, le fait de payer un forfait afin de circuler sur le réseau ne limitera pas son utilisation. La seconde critique concerne les freins émis par la Commission européenne quant à un tel système. En effet, celle-ci préconise un système de péage à l'utilisation et pas un montant forfaitaire. L'Europe permet tout de même l'instauration d'une vignette, mais à des tarifs relativement faibles ainsi que dans des zones limitées<sup>207</sup>. La commission considère que la vignette est une entrave à la libre circulation des personnes si elle s'applique sur l'ensemble du territoire. Pourtant, l'Allemagne est sur le point de mettre en place son système de vignette, l'évolution de ce dossier sera intéressante à suivre. Malgré l'opposition européenne, le projet de vignette est toujours soutenu par C. Di Antonio<sup>208</sup> en Wallonie.

### B) *Un prélèvement kilométrique*

L'accord politique du 21 janvier 2011 prévoit un projet pilote en vue de l'instauration d'un prélèvement kilométrique pour les véhicules légers. Ce projet est inscrit à la demande de la Région flamande, qui a ensuite été rejoints par la Région bruxelloise. Les deux régions s'accordent sur le fait que la taxation routière doit davantage être basée sur l'utilisation du véhicule et plus sur la possession. De plus, avec le développement d'alternatives telles que les véhicules électriques, au gaz naturel ou à l'hydrogène, les revenus sur les accises de carburant tendront à diminuer, ce qui peut être compensé avec la taxe kilométrique<sup>209</sup>. Tout comme la vignette, le prélèvement kilométrique remplacerait les taxes de circulation et de mise en circulation, même si la décision n'est pas encore figée. L'avantage de cette taxe serait de différencier les tarifs en fonction de l'heure et du lieu, ce qui en ferait un véritable outil de gestion de trafic. Tout comme le prélèvement des camions, il est envisagé que les tarifs varient en fonction des critères environnementaux du véhicule.

### Analyse critique

La mise en place d'un prélèvement kilométrique pour les véhicules particuliers pose question sur trois aspects : les coûts de mise en œuvre de la politique, les inégalités qu'elle engendre et son efficacité.

---

<sup>207</sup> Entretien réalisé avec A. EMBRECHTS.

<sup>208</sup> Entretien réalisé avec D. ANTOINE.

<sup>209</sup> Entretien réalisé avec J. SCHOUPS.

Premièrement, le principal problème rencontré par l’instauration du prélèvement kilométrique est les coûts associés à sa mise en place. Pour le prélèvement kilométrique des poids lourds, il se situe entre 15 et 20% des revenus qu’il génère<sup>210</sup> alors qu’une taxe classique n’en coûte que 2 à 3%. La raison pour laquelle ce mode de taxation reste intéressant pour les poids lourds réside dans le fait que plus de la moitié des montants perçus provient des véhicules étrangers. Les revenus générés par les étrangers au travers de l’Eurovignette étaient moindres auparavant. La critique émise par M. Degaute est que l’augmentation potentielle du nombre de véhicules légers taxés, avec les étrangers, est moindre que pour les poids lourds. La proportion du nombre de kilomètres parcourus par des véhicules immatriculés à l’étranger par rapport aux Belges est bien moins importante que pour les poids lourds. Dès lors, compenser un coût de perception se situant entre 15 et 20% devient inenvisageable, sachant que les trois gouvernements se sont engagés à respecter la neutralité budgétaire. Bien sûr, une économie d’échelle sur le système diminuerait sans doute ce pourcentage, mais pas suffisamment pour pouvoir maintenir des revenus égaux sans augmentation de la taxation pour le citoyen<sup>211</sup>. Pour les voitures, un système autre que le *On Board Unit* devra être proposé, plus compact, plus facile à distribuer et à installer, ce qui constitue un défi technologique. Diverses pistes sont envisagées telles que l’utilisation du smartphone ou l’intégration dans l’ordinateur de bord du véhicule. Ces innovations induiraient des coûts supplémentaires à la mise en place d’un prélèvement. L’instauration du prélèvement kilométrique généralisé serait une première mondiale. La structure de Viapass, les systèmes de contrôle ou de facturation devraient être adaptés. Ces coûts de mise en place poussent les opposants au prélèvement kilométrique à envisager des alternatives moins coûteuses. M. Degaute en évoque trois<sup>212</sup> :

1. L’augmentation des accises sur les carburants, qui certes n’est pas une taxation intelligente, c’est à dire qui ne peut être modulée en fonction de l’heure et du lieu de circulation, mais qui ne demande aucun coût supplémentaire de perception. Cependant, il est nécessaire de prendre en considération que les accises relèvent de l’autorité fédérale et pas des régions.
2. L’instauration d’un péage urbain à Bruxelles et autour des grandes villes. Cependant, le gouvernement bruxellois s’y oppose dans sa déclaration de politique régionale. De plus, B. Dewandeleer nous explique que ce système n’a pas la même vocation à réguler le

---

<sup>210</sup> Entretien réalisé avec M. DEGAUTE.

<sup>211</sup> *Ibid.*

<sup>212</sup> *Ibid.*

trafic qu'un prélèvement kilométrique<sup>213</sup>. Il décourage l'entrée dans les villes sans toutefois régler la congestion sur les axes autoroutiers.

3. L'instauration d'une vignette, le projet défendu par le gouvernement wallon. Cependant, nous avons constaté que la vignette serait difficile à mettre en place au vu de la position de la Commission européenne.

Deuxièmement, un problème d'équité apparaît dans la mise en place d'une telle mesure. Les automobilistes des milieux ruraux parcourant un nombre plus important de kilomètres seraient pénalisés par la mesure. De plus, les alternatives sont moindres dans ces lieux souvent difficiles d'accès en transport en commun. Selon le Centre Démocrate Humaniste<sup>214</sup>, avant de réformer la fiscalité routière, il faut avant tout proposer des alternatives et ne pas piéger le citoyen qui habite loin de son lieu de travail. Cependant, B. Dewandeleer répond à cette critique en faisant remarquer qu'il est tout à fait possible de moduler les tarifs et éventuellement de le réduire à zéro sur certains axes peu fréquentés. L'objectif de la mesure n'est pas de prendre en otage l'automobiliste, mais de réduire la congestion sur les axes trop fréquentés.

Troisièmement, la mesure de prélèvement kilométrique pose question quant à son efficacité. Le critère de discrimination d'accès à la mobilité automobile serait le prix. En d'autres termes, plus le pouvoir d'achat d'un automobiliste est élevé, moins il est probable qu'il modifie son comportement : « L'efficacité des taxes est inversement proportionnelle au pouvoir d'achat »<sup>215</sup>. La question est de savoir si la mesure permettra un changement de comportement de la part des automobilistes. Est-ce que les automobilistes ayant la possibilité d'éviter une zone congestionnée à une heure de pointe ne le font pas déjà maintenant ? La mesure peut-elle être efficace en respectant la neutralité budgétaire ?

Enfin, il convient de s'attarder sur les aspects sociaux et moraux d'un tel mode de taxation<sup>216</sup>. Prenons le cas du travailleur : le fait de différencier les tarifs en fonction de l'heure va inciter ceux qui en ont l'opportunité à travailler à horaires décalés, ce qui impactera leur qualité de vie. Ceux qui travaillent à horaires fixes, aux heures de pointe, se verront pénalisés. Cela pèsera davantage dans les ménages à faible revenu, c'est la raison pour laquelle des correctifs sociaux

---

<sup>213</sup> Entretien réalisé avec B. DEWANDELEER.

<sup>214</sup> Entretien réalisé avec J. DAGNIES en 2017 dans le cadre d'un stage réalisé au sein de Traxio.

<sup>215</sup> COURBE P., « Prélèvement kilométrique appliqué aux voitures : Une analyse critique », *Inter-environnement Wallonie*, 2015, p. 31

<sup>216</sup> *Ibid.*, pp. 43-48.

devraient être envisagés<sup>217</sup>. La monétarisation de la mobilité selon la logique de marché ne peut pas être la solution unique au problème de congestion : « la plupart du temps, celui-ci ne se trouve pas sur telle route à telle heure par plaisir. Le prélèvement kilométrique ne vient-il dès lors pas pénaliser un mode de vie qui est « imposé » par la société ? Ne vaut-il pas mieux agir sur l’organisation de la vie sociale ? »<sup>218</sup>

### 5.2.3. Les freins à la coordination

Comme nous l’avons vu, la coordination n’est pas obligatoire sur le plan légal, mais en pratique, l’instauration de deux régimes fiscaux différents semble ne pas être la solution la plus cohérente. Cependant, nous remarquons que les spécificités de chacune des régions entravent la coordination.

La Région bruxelloise est confrontée à d’importants problèmes de congestion et de pollution de l’air<sup>219</sup>. Or, ceux-ci sont en partie causés par des véhicules wallons et flamands sur lesquels elle n’a aucune autorité d’un point de vue fiscal. La région nécessite donc d’un nouveau système fiscal qui impacte le comportement de l’ensemble des conducteurs et pas seulement des Bruxellois. L’établissement d’un péage urbain aurait pu être envisagé comme c’est le cas à Londres, mais il est inscrit dans la déclaration de politique régionale que cela ne sera pas envisagé<sup>220</sup>. Bruxelles se dirige donc vers un système de prélèvement kilométrique. Le système existant pour les camions serait élargi petit à petit aux véhicules légers. C’est l’objectif depuis le début des discussions, ils ne s’en sont jamais cachés<sup>221</sup>. Aujourd’hui, les nuisances sont telles qu’il est nécessaire de réguler l’accès.

En Région flamande, la motivation principale à instaurer un prélèvement kilométrique pour les véhicules légers est la même qu’à Bruxelles. Il est nécessaire de réduire les problèmes de congestion qu’elle subit en appliquant le principe de l’utilisateur payeur. Les problèmes de congestion sont bien plus importants qu’en Wallonie : « On a le ring d’Anvers, on a l’E40 vers la côte, on a l’axe qui est le Rhin de fer, Anvers, Hasselt, Liège, on a l’entrée en bas, Courtrai, Gand. Tout ça c’est bloqué. Donc là, le problème à résoudre c’est la fluidité du trafic »<sup>222</sup>.

---

<sup>217</sup> COURBE P., *op. cit.*, p. 44.

<sup>218</sup> Ibid., p. 48.

<sup>219</sup> Entretien réalisé avec A. EMBRECHTS.

<sup>220</sup> Entretien réalisé avec I. JANSSENS.

<sup>221</sup> Entretien réalisé avec M. DEGAUTE.

<sup>222</sup> Entretien réalisé avec J. SCHOUPS.

En Wallonie, les problèmes de mobilité sont bien moins importants qu’au centre et au nord du pays : « À Anvers, Louvain, Gand, Bruxelles, avec le ring de Bruxelles, le ring d’Anvers et même le ring de Gand c’est quand même d’une autre ampleur qu’en Wallonie »<sup>223</sup>. C’est la raison pour laquelle le choix de l’instrument de prélèvement kilométrique ne correspond pas nécessairement à la situation wallonne où il est vivement critiqué. L’outil de vignette moins contraignant pour l’automobiliste semble suffisant.

Il est important de préciser que le clivage ne peut être clairement défini par les limites territoriales des régions. Les positions décrites tout au long de ce travail se basent sur la division régionale, mais la réalité est plus complexe que cela. Les habitants dans les provinces flamandes les plus rurales qui parcourent davantage de kilomètres tout en étant moins soumis à la problématique de congestion sont par exemple moins favorables à l’instauration d’un prélèvement kilométrique. Cela contribuerait à confirmer notre hypothèse. Les divisions qui empêchent la coordination seraient dues à des particularités territoriales :

« La différence idéologique peut aussi se baser sur un environnement différent. En Flandre c'est surtout ceux de Limbourg, de Flandre occidentale qui sont plutôt contre, comme en Wallonie ; ceux de Wallonie sont plus contre que ceux du Brabant wallon »<sup>224</sup>.

En conclusion, nous constatons que les spécificités territoriales des régions entraînent des divergences idéologiques quant aux choix de l’instrument fiscal. Les régions s’accordent sur le fait qu’une réforme de la fiscalité routière est nécessaire, car les outils actuels ne permettent plus de réguler les comportements de manière efficace en Belgique. En Flandre et à Bruxelles, le choix d’instaurer un prélèvement kilométrique serait légitimé par la nécessité de résolution du problème de congestion. La problématique est telle qu’un changement radical de l’outil fiscal est nécessaire. En Wallonie, les politiques ne semblent pas prêts à mettre en place un tel système. L’absence de problème majeur de congestion combiné à l’impopularité de la mise en place d’un prélèvement kilométrique pousse la région vers un outil fiscal plus doux, la vignette. La coopération semble donc compromise sur ce dossier. Cependant, au vu des derniers travaux de la Commission européenne, nous envisageons que la coopération ne se joue plus au niveau interrégional, mais bien au niveau européen.

---

<sup>223</sup> Entretien réalisé avec I. JANSSENS.

<sup>224</sup> *Ibid.*

## 6. Vers une coordination européenne de la fiscalité routière

En Belgique se produit un double processus de transfert de compétences<sup>225</sup>. D'une part vers les entités fédérées avec l'évolution du système fédéral, comme nous avons pu le constater dans le premier chapitre. D'autre part vers le niveau européen, avec l'intégration européenne. Si le développement du fédéralisme a tendance à différencier les politiques publiques entre les régions, le transfert de compétence vers l'Europe pourrait bien renforcer la coordination. Dans le dossier du prélèvement kilométrique des camions, la directive européenne a servi de base aux régions et a facilité sa mise en place. Une telle directive n'existe pas encore pour les véhicules légers. Cependant, en mai 2017, la Commission européenne a mis en place un plan de mobilité nommé « *Europe on the move* ». Ce plan concerne aussi bien la réduction des émissions, la promotion de carburants alternatifs, l'autonomisation des véhicules ou encore la réduction des accidents routiers et de la congestion. C'est dans ce plan que l'Europe a lancé son projet d'harmonisation de taxation routière et qu'elle peut jouer le rôle de coordinateur. Si le projet aboutit, il se pourrait que le choix de l'instauration d'une taxation à l'utilisation ou à la possession soit directement tranché par les autorités européennes. Cette harmonisation est de plus en plus ressentie comme une nécessité par les États membres, car à l'heure actuelle, il existe une multitude de systèmes de taxation et cela n'est pas favorable au marché commun. Dans cette section nous analysons la vision européenne de la fiscalité routière de demain.

### 6.1. L'Europe en faveur d'une taxation à l'utilisation

L'Union européenne favorise une taxation à l'utilisation. Elle souhaite appliquer le double principe « d'utilisateur payeur » (l'utilisateur paye pour les infrastructures) et de « pollueur payeur » (l'utilisateur paye pour les externalités qu'il engendre)<sup>226</sup>. Avec le développement socio-économique de l'Europe, la mobilité n'a cessé de croître, tout comme le coût environnemental qu'elle engendre. Ce double principe internalise les externalités causées par le pollueur en les traduisant en termes monétaires, selon la logique de marché. L'objectif est que le coût du transport intègre l'ensemble des coûts qu'il génère, en ce compris la pollution environnementale.

<sup>225</sup> BEYERS J. et BURSENS P., « How Europe Shapes the Nature of the Belgian Federation: Differentiated EU Impact Triggers Both Cooperation and Decentralization », *Regional & Federal Studies*, vol 23, 2013, p. 271.

<sup>226</sup> KLEBEL C., « Droit européen de l'environnement et politique des transports : le principe du pollueur-payeur à la croisée des chemins », *Revue du droit de l'Union Européenne*, 2011, pp. 59-79.

## 6.2. Le projet d'Euro-Redevance

La position européenne qui consiste à inciter les États membres à une taxation à l'utilisation s'est à nouveau imposée en mai 2018 lors de la réunion de la commission des transports du parlement européen<sup>227</sup>. Les eurodéputés réaffirment le principe de « pollueur-payeur » et « d'utilisateur-payeur » présent dans le Livre blanc des transports de 2011 et défendent une taxation relative à l'utilisation. L'Europe a la volonté de mettre un terme aux vignettes<sup>228</sup>, qui donne un accès au réseau pour une durée déterminée. Avec l'instauration du marché intérieur européen, les différents systèmes de taxation entre États membres causent des « distorsions de concurrence et détournement de trafics »<sup>229</sup>. C'est la raison pour laquelle l'Union européenne souhaite instaurer un système de taxation à l'utilisation généralisé dans tous les États membres.

L'Europe a la volonté d'introduire un mode de taxation à l'utilisation universel nommé « Euro-Redevance ». Il a été voté en commission parlementaire et serait d'application dès 2023 pour les poids lourds et 2026 pour les véhicules légers, sur les routes et autoroutes d'intérêt communautaire<sup>230</sup> (réseau de 130.000km). Un prélèvement de même type pourrait être envisagé sur le réseau secondaire des États membres si ces derniers le souhaitent, selon le principe de subsidiarité<sup>231</sup>. Comme pour les poids lourds en Belgique, il est prévu de moduler les tarifs en fonction des émissions polluantes du véhicule mais aussi en fonction de l'heure et du lieu, ce qui permettrait un verdissement du parc automobile ainsi que la réduction de la congestion<sup>232</sup>. Dans un souci d'équité, des exemptions pourront être envisagées dans les zones d'habitat dispersées, ce qui répondrait à la critique de manque de dimension sociale envers une taxation au kilomètre. Cependant, rien n'est moins sûr quant à la concrétisation de ce projet qui devra passer devant le conseil de l'Union européenne et le parlement, où un accord devra être trouvé entre les 27 États membres. C'est seulement après ce processus que chaque pays envisagera individuellement la mise en place d'un tel mode de prélèvement. Dans le cas où la directive est

<sup>227</sup> « Des taxes kilométriques à la place des vignettes », *L'avenir*, 24 mai 2018, disponible à l'adresse suivante :

[https://www.lavenir.net/cnt/dmf20180524\\_01175017/des-taxes-kilometriques-a-la-place-des-vignettes](https://www.lavenir.net/cnt/dmf20180524_01175017/des-taxes-kilometriques-a-la-place-des-vignettes) (Consultée le 9 juin 2018).

<sup>228</sup> LENEUF S., « Bientôt le principe du pollueur/payeur à tous les véhicules en Europe ? », *France Inter*, 3 février 2018, disponible à l'adresse suivante : <https://www.franceinter.fr/emissions/cafe-europe/cafe-europe-03-fevrier-2018> (Consulté le 9 juin 2018).

<sup>229</sup> KLEBEL C., *op.cit.* p. 68.

<sup>230</sup> SOONE J., « Redevances routières: plus d'équité et de protection environnementale », *Parlement européen*, 24 mai 2018, disponible à l'adresse suivante : <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20180524IPR04229/redevances-routieres-plus-d-equitete-et-de-protection-environnementale> (Consultée le 23 juillet 2018).

<sup>231</sup> REVAULT D'ALLONNES-BONNEFOY C., « Euro-redevance », *Christine Revault d'Allonnes-Bonnefoy*, 2018, disponible à l'adresse suivante : <https://crevaultdallonnesbonnefoy.eu/tag/euro-redevance/> (Consulté le 22 juillet 2018).

<sup>232</sup> CHAUVEAU L., « L'écotaxe revient sous la forme d'une redevance européenne », *Sciences et avenir*, 26 mai 2018, disponible à l'adresse suivante : [https://www.sciencesetavenir.fr/high-tech/transport/le-parlement-europeen-vote-une-redevance-sur-les-utilisateurs-de-la-route\\_124273](https://www.sciencesetavenir.fr/high-tech/transport/le-parlement-europeen-vote-une-redevance-sur-les-utilisateurs-de-la-route_124273) (consultée le 26 juillet 2018)

votée, la Flandre et Bruxelles seraient confortées dans leur vision de la fiscalité routière. Les deux régions se serviraient des discours et arguments européens afin de légitimer leur action<sup>233</sup>.

L'objectif de l'Euro-Redevance est aussi « de mettre en concurrence *in fine* le transport par route avec d'autres modes, moins polluants »<sup>234</sup> en prenant en compte l'ensemble des coûts du transport routier. Les recettes de ce prélèvement seraient consacrées à l'entretien et au développement du réseau<sup>235</sup>. Il est important de comprendre que l'Europe est en faveur d'une redevance et non pas d'une taxe, ce qui assurerait que l'ensemble des recettes soient consacrées au secteur de la mobilité<sup>236</sup>. Cela est déterminant dans l'acceptation par le citoyen de l'instauration d'un nouveau système fiscal.

« Les députés ont largement soutenu la proposition d'établir un fléchage obligatoire des recettes des redevances routières vers les transports. C'était un point clé du rapport pour améliorer la proposition de la Commission et renforcer l'acceptabilité et la transparence des redevances routières. »<sup>237</sup>

L'Union européenne veut une uniformisation d'un prélèvement kilométrique, ce qui permettra plus d'égalité entre les automobilistes qui devront participer au coût du transport où qu'ils se trouvent. Aujourd'hui en Belgique, les automobilistes étrangers ne contribuent nullement au coût du transport (infrastructure, environnement, congestion...). Par exemple, en France, de nombreux poids lourds circulent en Alsace suite à la mise en place d'un prélèvement kilométrique pour les poids lourds en Allemagne. La mise en place d'un système universel permettrait d'éviter ces désagréments. Cependant, sa mise en place est incertaine car le processus législatif est encore long.

---

<sup>233</sup> BEYERS J. et BURSENS P., « How Europe Shapes the Nature of the Belgian Federation: Differentiated EU Impact Triggers Both Cooperation and Decentralization », *Regional & Federal Studies*, vol 23, 2013, p. 274.

<sup>234</sup> KLEBEL C., *op.cit.* p. 66.

<sup>235</sup> LECLERCQ D., « L'Europe veut un péage routier uniformisé dès 2026 », *Le moniteur automobile*, 29 mai 2018, disponible à l'adresse suivante : <https://www.moniteurautomobile.be/actu-auto/juridique/europe-peage-routier-2021-2026-vote-deputes-2018.html> (consultée le 26 juillet 2018).

<sup>236</sup> REVault D'ALLONNES-BONNEFOY C., « Euro-redevance », *op. cit.*

<sup>237</sup> REVault D'ALLONNES-BONNEFOY C., « Adoption du rapport sur la Directive Euro-redevance routière », *Christine Revault d'Allonnes-Bonnefoy*, 24 mai 2018, disponible à l'adresse suivante : <https://crevauldallonnesbonnefoy.eu/2018/05/24/adoptio...> (consultée le 22 juillet 2018).

## 7. Conclusion

Après avoir analysé la réforme de la fiscalité routière dans le contexte de décentralisation des compétences, nous pouvons maintenant conclure en répondant à la question posée : « Quels sont les principaux moteurs et obstacles en vue de la gestion coordonnée d'instruments fiscaux régionalisés en Belgique ? Illustration dans le domaine de la fiscalité routière ».

Pour rappel, nous développons une hypothèse explicative des raisons de succès ou d'échec de coordination de l'action publique selon la méthode abductive. L'objectif n'est pas de développer une loi générale qui sera applicable à l'ensemble des cas de coopération, mais bien d'exposer différents facteurs qui sont apparus dans le dossier de la réforme de la fiscalité et qui jouent probablement un rôle dans le bon déroulement d'une coopération interrégionale. La réforme de la fiscalité routière qui a été envisagée en deux parties nous mène à deux situations bien différentes : l'instauration du prélèvement kilométrique des poids lourds qui se dresse comme un modèle de coopération interrégionale et la réforme de la fiscalité des véhicules légers qui montre les limites de la régionalisation des compétences.

L'atout majeur dans le dossier du prélèvement kilométrique des poids lourds est d'avoir trouvé un instrument qui permet la conciliation de l'ensemble des objectifs des régions. La nécessité de financement de la Sofico du côté wallon, la nécessité d'un outil de régulation du trafic en Flandre et à Bruxelles ainsi que la perspective de tremplin vers un prélèvement kilométrique des véhicules légers sont autant de volontés des régions qui ont pu se rencontrer au sein d'un même instrument d'action publique. Au-delà des volontés respectives des régions, il y avait une volonté commune d'instaurer un système de taxation plus juste, qui taxe l'ensemble des poids lourds transitant par la Belgique. En plus de la conciliation des intérêts de chacun, l'instrument a pu être adapté en fonction des spécificités institutionnelles des régions avec l'instauration d'une redevance en Wallonie et d'une taxe en Flandre et à Bruxelles. Trois autres critères ont contribué au bon déroulement de la coopération. Premièrement le fait que l'outil d'accord de coopération soit davantage un outil exécutif que législatif. En effet, cela a permis de négocier à l'ombre de la scène médiatique et avec un nombre restreint d'acteurs, ce qui facilite l'accord entre les régions. Deuxièmement, c'est le morcellement du pouvoir qui a paradoxalement renforcé la solidité du projet. En effet, conclure un accord entre une multitude de partis provenant de différentes régions donne davantage de légitimité que si celui-ci avait été soutenu par un seul ministre au niveau fédéral. Enfin, c'est le cadre législatif européen incitant à la

taxation à l'utilisation pour les poids lourds qui a permis de faciliter la coopération entre les régions en donnant une base commune préalable aux négociations. La combinaison des éléments développés ci-dessus a permis de faire de ce dossier un modèle de coopération interrégionale.

La situation est bien différente pour la réforme de la fiscalité des véhicules légers. L'hypothèse que nous formulons est que la difficulté de coopérer dans ce dossier est due au fait qu'aucun des deux instruments revendiqués par les régions, à savoir la vignette et le prélèvement kilométrique, ne permettent de concilier les objectifs de chacun. Le choix de l'instrument fiscal dépend de la problématique qu'il doit solutionner. Les Régions flamande et bruxelloise nécessitent d'un instrument qui leur permet de réguler le trafic, car la congestion est devenue une problématique majeure. La vignette revendiquée par les autorités wallonnes ne permet pas de rencontrer l'objectif flamand et bruxellois en terme de mobilité. La Wallonie ne nécessitant pas autant que la Flandre et Bruxelles d'un outil de régulation du trafic n'est pas favorable à la mise en place d'un prélèvement kilométrique. Rappelons tout de même que le projet de prélèvement kilométrique comporte de nombreux inconvénients : Coût de perception élevé, défi technologique, efficacité incertaine, éthiquement discutable... La Wallonie défend une fiscalité plus douce avec la vignette. Cependant, ce modèle est loin d'être parfait et semble quelque peu dépassé, en tout cas d'un point de vue européen. La coopération semble compromise dans le dossier de la réforme de la fiscalité des véhicules légers. Toutefois, il convient de nuancer cette situation d'immobilisme. En effet, des réformes des taxes de circulation et mise en circulation ont lieu au sein des trois régions. Bien que celles-ci soient transitoires, vers un système de vignette ou de prélèvement kilométriques, elles sont la preuve que le fédéralisme permet à chaque région de construire sa propre politique lorsqu'il n'y a pas de volonté de coopérer.

Nous évoquons deux hypothèses qui permettraient de mettre un terme à l'inertie de la réforme à long terme. La première hypothèse serait la mise en place d'un système de fiscalité routière européenne avec l'Euro-Redevance, similaire au prélèvement kilométrique. Nous serions alors dans le modèle d'*intergovernmental bargaining*<sup>238</sup> à l'échelle européenne. Cependant, le projet doit encore surmonter de nombreux obstacles, notamment obtenir le vote du parlement ainsi que des états membres au sein du conseil de l'Union européenne. La seconde situation qui

---

<sup>238</sup> BAKVIS H. et BROWN D., *op. cit.*, p. 485.

mettrait un terme à l'immobilisme serait la décision de la part de la Flandre et Bruxelles de mettre en place un prélèvement kilométrique sans la Région wallonne. Les spécificités des régions primeraient sur la nécessité de se coordonner. Nous pourrions par exemple envisager que la Wallonie s'en tienne aux réformes des taxes de circulation et mise en circulation sans mettre en place une taxation à l'utilisation. Cela lui permettrait par exemple d'attirer davantage d'entreprises sur son territoire grâce à l'absence du surcoût de la mobilité. Bien sûr, nous sommes ici dans l'expectative.

Le principal moteur de la gestion coordonnée de la fiscalité routière en Belgique est donc la capacité de trouver un instrument fiscal qui permet d'intégrer les revendications de l'ensemble des parties. Dans le cas contraire, la politique se retrouve soit dans une situation d'immobilisme, soit dans la mise en place de politiques différenciées comme c'est le cas avec les taxes de circulation et mise en circulation. Le fait d'accorder davantage d'autonomie aux régions risque de multiplier ce genre de situations. C'est la raison pour laquelle de nombreux politiciens, en particulier du côté francophone, évoquent la refédéralisation de compétences. Cela va à l'encontre de la dernière réforme de l'état qui a transféré tant de compétences aux régions. Le ministre fédéral de la Mobilité François Bellot fait partie de ceux qui prônent la refédéralisation de certaines compétences nécessitant d'être coordonnées pour une meilleure efficacité :

« Dans ces matières, on est dans un État plus proche du confédéral que du fédéral. C'est la politique qui a organisé tout ça. Le découpage institutionnel s'impose à moi. La Mobilité est la face visible de cette réforme de l'État, d'autres sont invisibles. Ah, ce morcellement ! Au cabinet, on travaille à 30 % sur le contenu, le reste c'est de la coordination dans tous les sens. »<sup>239</sup>

« Il faut le savoir : la régionalisation coûte dans ces cas-là de 3 à 4 % du PIB minimum ». <sup>240</sup>

François Bellot dénonce un manque de vision interfédérale en matière de mobilité et une impossibilité de forcer les entités à coopérer. En plus de ces difficultés du point de vue politique, lorsqu'une décision commune est prise, les administrations responsables de la mise en œuvre de la politique le font de manière différente<sup>241</sup>. Ces raisons expliquent la volonté de plus en plus

---

<sup>239</sup> DELVAUX B. et JULY B., « François Bellot: 'La mobilité est paralysée par le merdier institutionnel' », *Le soir*, 7 juin 2018, disponible à l'adresse suivante : <http://plus.lesoir.be/161148/article/2018-06-07/francois-bellot-la-mobilite-est-paralysee-par-le-merdier-institutionnel> (consultée le 7 juin 2018).

<sup>240</sup> *Ibid.*

<sup>241</sup> « François Bellot et Alexander De Croo pour une refédéralisation de la Mobilité », *Le soir*, 23 décembre 2017, disponible à l'adresse suivante : <http://plus.lesoir.be/130823/article/2017-12-23/francois-bellot-et-alexander-de-croo-pour-une-refederalisation-de-la-mobilite> (Consultée le 9 août 2018).

grande pour certains politiques à vouloir refédéraliser des compétences. Cependant, un transfert de compétence des entités fédérées au fédéral impliquerait une nouvelle réforme de l'État :

« [Cela] nécessitera une double majorité des deux tiers : dans chacun des groupes linguistiques, à la Chambre et au Sénat, et une majorité globale des deux tiers à la Chambre. Rien qu'à travers ce prisme, vu les rapports de force en place, on prend vite conscience que le débat a peu de chance d'aboutir à des actes concrets. »<sup>242</sup>

En effet, la N-VA est en totale opposition avec cette idée et rappelle que « la seule solution structurelle, c'est le confédéralisme »<sup>243</sup>. En l'absence de modifications institutionnelles, la décision suivante revient aux régions : soit favoriser leurs particularités régionales en menant des politiques différencierées, soit coopérer pour la cohérence des politiques publiques. Le compromis à la belge semble de moins en moins s'imposer aux décideurs à mesure que les compétences sont régionalisées. En matière de mobilité, la coopération dépend de la volonté des décideurs politiques.

---

<sup>242</sup> Bamps N., « Refédéraliser la mobilité, tout bénéfice pour l'économie », *L'Echo*, 7 août 2018, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/refederaliser-la-mobilite-tout-benefice-pour-l-economie/10037525.html> (consultée le 8 août 2018).

<sup>243</sup> COPPI D et DUBUSSON M., « VLD, CD&V, MR, N-VA et verts... Le communautaire revient au galop », *Le Soir*, 3 août 2018, disponible à l'adresse suivante : <http://plus.lesoir.be/171337/article/2018-08-03/vld-cdv-mr-n-va-et-verts-le-communautaire-revient-au-galop> (consultée le 3 août 2018).

## 8. Bibliographie

### Ouvrages ou chapitres d'ouvrage

- BAYENET B. et BOURGEOIS M., « Le financement des entités fédérées en Belgique : quels changements après la sixième réforme de l'état ? » in *La sixième réforme de l'État (2012-2013) - Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, 2014, pp. 281-282.
- BAYENET B. et BOURGEOIS M., *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État : précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions*, Bruxelles, Larcier, 2017, 994 p.
- BAYENET B. et TURNER S., « Chapitre 18. Le pouvoir fiscal des entités fédérées en Belgique », in *Le fédéralisme fiscal. Leçons de la théorie économique et expérience de 4 États fédéraux*. Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, coll. « Économie, Société, Région », 2005, pp. 5-21.
- DERROUBAIX J-F et LEHEIS S., « Chapitre 7 / Les politiques de déplacements à Paris et à Londres. Le choix des instruments a-t-il une incidence dans le débat sur le financement des politiques publiques ? », in *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), coll. « Académique », 2011, pp. 323-353.
- DESCHOUWER K., *The politics of Belgium : Governing a divided society*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, coll. « Comparative government and politics », 2009, 262 p.
- LASCOUMES P., et LE GALES P., *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2005, 370 p.
- MIGNOLET M., *Le fédéralisme fiscal. Leçons de la théorie économique et expérience de 4 États fédéraux*, De Boeck Supérieur, coll. « Économie, Société, Région », 2005, pp. 307-308.
- MUNUNGU LUNGUNGU K., « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution a minima ? », in *La sixième réforme de l'État (2012-2013) - Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, 2014, pp. 487-525.
- REUCHAMPS M., « Structures institutionnelles du fédéralisme belge », in DANDOY R., MATAGNE G., et Van WYNBERGHE C., *Le fédéralisme belge*. Louvain-la-Neuve, Éditions Bruylant, 2013, pp. 29-61.
- SARTORI G., *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*, New York, NYU Press, 1 octobre 1994, p. 72.
- SAURUGGER S. et GROSSMAN E., *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, Coll. « U », 2012, pp. 1-130.

- SAUTOIS J., « Le concept de loyauté fédéral et la sixième réforme de l'État », in VANDENBOSSCHE E. et al., *Evolutions dans le fédéralisme coopératif belge*, bibliotheek grondwettelijk recht, Brugge, Die Keure, 2013, pp. 79-100.

### Articles scientifiques

- BAKVIS H. et BROWN D., « Policy Coordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes in Canada and the United States », *Publius: The Journal of Federalism*, Volume 40, 2010, pp. 484-507.
- BEYERS J. et BURSENS P., « How Europe Shapes the Nature of the Belgian Federation: Differentiated EU Impact Triggers Both Cooperation and Decentralization », *Regional & Federal Studies*, vol 23, 2013, pp. 271-291.
- BRODERSEN M., « Les mobilisations dans le transport routier de marchandises en 2015-2016», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2017, n° 2341-2342, pp. 86-96.
- CATELLIN S., « L'abduction: une pratique de la découverte scientifique et littéraire », *Hermès, La Revue*, 2004, n° 39, pp. 179-185.
- DUMONT H., « L'État belge résistera-t-il à sa contractualisation ? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération », *Revue de Droit de l'ULB*, vol 33, n° 1, 2006, pp. 315-344.
- KLEBEL C., « Droit européen de l'environnement et politique des transports : le principe du pollueur-payeur à la croisée des chemins », *Revue du droit de l'Union Européenne*, 2011, pp. 59-79.
- LASCOUMES P. et SIMARD L., « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, vol. 61, n°1, 2011, pp. 5-22.
- LASCOUMES P., « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006). » *Politique et Sociétés*, volume 26, n° 2-3, 2007, pp. 73-89.
- LOWIES J. et SCHROBILTGEN M., « L'accord de coopération culturelle entre la Communauté française et la Communauté flamande », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2293-2294, 2016, pp. 5-60.
- PALIER B., BONOLI G., « Phénomènes de *Path Dependence* et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, n°3, 1999, pp. 399-420.

- PIRON D. et BAYENET B., « Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes », *Revue Bancaire et Financière*, n° 2, 2015, pp. 100-106.
- POIRIER J., « Souveraineté parlementaire et armes à feu: le fédéralisme coopératif dans la ligne de mire? », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, n°45, 2015, pp. 47-131.
- SAINT-MARTIN D., « Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de « l'investissement dans l'enfance » au Canada et en Grande-Bretagne. », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, 2002, pp. 41-67.
- SINARDET D., « Le Fédéralisme Consociatif Belge : Vecteur D'instabilité ? », *Pouvoirs*, n°136, 2010, pp. 21-35.
- UYTENDAELE M. et COENRAETS P., « Les accords de coopération », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1325, n° 20, 1991, pp. 1-42.
- VANDER STICHELE G. et VERDONCK M., « Les modifications de la loi spéciale de financement du Lambeumont », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1733, n° 28, 2001, pp. 5-52.

### Législations

- Accord entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois Régions et à la constitution d'un partenariat interrégional de droit public Viapass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis, §1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (M. B. du 14 mai 2014).
- Article 92bis de la loi spéciale des réformes institutionnelles (M. B. du 15 aout 1980).
- Directive 2004/52/CE du parlement européen et du conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la communauté.
- Directive 93/89/CEE du Conseil, du 25 octobre 1993, relative à l'application par les États membres des taxes sur certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises par route, ainsi que des péages et droits d'usage perçus pour l'utilisation de certaines infrastructures.
- Loi du 27 décembre 1994 portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles le 9 février 1994, entre les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas et instaurant une eurovignette, conformément à la directive 93/89/C.E.E. du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993. (M. B. du 31 décembre 1994).

- Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant sur refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions (M.B. du 3 aout 2001).
- Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (M. B. du 17 janvier 1989).
- Loi spéciale portant modification des lois spéciales des 8 août 1980 de réformes institutionnelles et 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions et abrogation de la loi du 27 décembre 1994 portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles le 9 février 1994, entre les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du grand-duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas et instaurant une Eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993, ensuite de l'introduction du prélèvement kilométrique. (M. B. 31 décembre 2013).

### Sites internet et articles de presse

- BAMPS N., « Refédéraliser la mobilité, tout bénéfice pour l'économie », *L'Echo*, 7 août 2018, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lecho.be/economie-politique/federal/refederaliser-la-mobilite-tout-benefice-pour-l-economie/10037525.html> (Consultée le 8 août 2018).
- BETTEL X. et DRAPS W., « Conseil interparlementaire Consultatif de Benelux », *commissions réunies des finances et de la mobilité et des affaires économiques, de l'agriculture et de la pêche*, 6 mars 2013, disponible à l'adresse suivante : <https://anzdoc.com/conseil-interparlementaire-consultatif-beneluxraad-rapport-ve23039b1c084dce91302173a348f294695153.html> (consultée le 14 mars 2018)
- CHAUVEAU L., « L'écotaxe revient sous la forme d'une redevance européenne », *Sciences et avenir*, 26 mai 2018, disponible à l'adresse suivante : [https://www.sciencesetavenir.fr/high-tech/transport/le-parlement-europeen-vote-une-redevance-sur-les-utilisateurs-de-la-route\\_124273](https://www.sciencesetavenir.fr/high-tech/transport/le-parlement-europeen-vote-une-redevance-sur-les-utilisateurs-de-la-route_124273) (consultée le 26 juillet 2018)
- CLAESSENS E., « Le prélèvement kilométrique sur les camions rapporte en une année 648 millions € », *Viapass*, 30 avril 2017, disponible à l'adresse suivante : <http://www.viapass.be/fr/> (Consultée le 25 octobre 2017).
- COPPI. D et DUBUSSON M., « VLD, CD&V, MR, N-VA et verts... Le communautaire revient au galop », *Le soir*, 3 aout 2018, disponible à l'adresse suivante : <http://plus.lesoir.be/171337/article/2018-08-03/vld-cdv-mr-n-va-et-verts-le-communautaire-revient-au-galop> (consultée le 3 aout 2018)

- DELVAUX B. et JULY B., « François Bellot: ‘La mobilité est paralysée par le merdier institutionnel’ », *Le soir*, 7 juin 2018, disponible à l’adresse suivante : <http://plus.lesoir.be/161148/article/2018-06-07/francois-bellot-la-mobilite-est-paralysee-par-le-merdier-institutionnel> (consultée le 7 juin 2018)
- LECLERCQ D., « L’Europe veut un péage routier uniformisé dès 2026 », *Le moniteur automobile*, 29 mai 2018, disponible à l’adresse suivante : <https://www.moniteurautomobile.be/actu-auto/juridique/europe-peage-routier-2021-2026-vote-deputes-2018.html> (consultée le 26 juillet 2018)
- LENEUF S., « Bientôt le principe du pollueur/payeur à tous les véhicules en Europe ? », *France Inter*, 3 février 2018, disponible à l’adresse suivante : <https://www.franceinter.fr/emissions/cafe-europe/cafe-europe-03-fevrier-2018> (Consultée le 9 juin 2018).
- MONTAY J. « Quand Ecolo soutient Ben Weyts sur la taxe au kilomètre », *RTBF*, 19 mai 2015, disponible à l’adresse suivante : [https://www.rtbf.be/info/dossier/chroniques/detail\\_quand-ecolo-soutient-ben-weyts-sur-la-taxe-au-kilometre-johanne-montay?id=8984575](https://www.rtbf.be/info/dossier/chroniques/detail_quand-ecolo-soutient-ben-weyts-sur-la-taxe-au-kilometre-johanne-montay?id=8984575) (Consultée le 14 mars 2018)
- REVAULT D’ALLONNES-BONNEFOY C., « Adoption du rapport sur la Directive Euro-redevance routière », *Christine Revault d’Allonnes-Bonnefoy*, 24 mai 2018, disponible à l’adresse suivante : <https://crevaultdallonnesbonnefoy.eu/2018/05/24/adoption-du-rapport-sur-la-directive-euro-redevance-routiere-les-deputes-europeens-votent-en-faveur-de-lapplication-des-principes-utilisateur-payeur-et-pollueur-payeur-sur-tout-le-reseau-rou/> (consultée le 22 juillet 2018)
- REVAULT D’ALLONNES-BONNEFOY C., « Euro-redevance », *Christine Revault d’Allonnes-Bonnefoy*, 2018, disponible à l’adresse suivante : <https://crevaultdallonnesbonnefoy.eu/tag/euro-redevance/> (Consulté le 22 juillet 2018).
- ROELENS N, « La dette wallonne à l’épreuve de l’Europe : interview de Damien Piron », *revue démocratie*, 1<sup>er</sup> mars 2015, disponible à l’adresse suivante : <http://www.revue-democratie.be/index.php/politique-belge/18-politique-belge/1121-la-dette-wallonne-a-l-epreuve-de-l-europe-interview-de-damien-piron> (consultée le 12 avril 2018)
- ROLAND J-P et DEHALU J., « La SOFICO, outil de la Région wallonne pour le financement des grandes infrastructures de transport, dans le cadre d’un partenariat public-privé », *Service public fédéral Finances*, 2006, disponible à l’adresse suivante : [https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/BDocB\\_2006\\_Q3f\\_Roland\\_Dehalu.pdf](https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/BDocB_2006_Q3f_Roland_Dehalu.pdf) (consultée le 22 octobre 2017)
- SOONE J., « Redevances routières: plus d’équité et de protection environnementale », *Parlement européen*, 24 mai 2018, disponible à l’adresse suivante :

<http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20180524IPR04229/redevances-routieres-plus-d-equite-et-de-protection-environnementale> (Consultée le 23 juillet 2018).

- VAN APELDOORN R. « Une taxe kilométrique sur les voitures en Flandre ? », *Le vif Trends*, 30 juillet 2018, disponible à l'adresse suivante : <https://trends.levif.be/economie/politique-economique/une-taxe-kilometrique-sur-les-voitures-en-flandre/article-normal-870339.html> (consultée le 30 juillet 2018)
- VAN DER BORGHT H., « Viapass : situation du projet », *Congrès belge de la route*, 13 septembre 2013, disponible à l'adresse suivante : [http://www.abr-bwv.be/sites/default/files/15\\_1%20vanderborgh%20F.pdf](http://www.abr-bwv.be/sites/default/files/15_1%20vanderborgh%20F.pdf) (consultée le 12 mars 2018)
- WILLEM J-C, « Taxes automobiles: pas tous logés à la même enseigne », *RTBF*, 21 septembre 2017, disponible à l'adresse suivante : [https://www.rtbf.be/info/societe/onpdp/mobilite-transports/detail\\_taxes-automobiles-pas-tous-loges-a-la-meme-enseigne?id=9709090](https://www.rtbf.be/info/societe/onpdp/mobilite-transports/detail_taxes-automobiles-pas-tous-loges-a-la-meme-enseigne?id=9709090) (consultée le 21 mars 2018)
- Article 10 de la convention relative à la réalisation d'un marché conjoint, Viapass, disponible à l'adresse suivante : [https://www.viapass.be/fileadmin/viapass/documents/download/Viapass\\_voor\\_vrachtwagens Samenvoegingsovereenkomst\\_FR\\_NL.pdf](https://www.viapass.be/fileadmin/viapass/documents/download/Viapass_voor_vrachtwagens Samenvoegingsovereenkomst_FR_NL.pdf)
- « Datadigest 2018 », *Fédération belge et luxembourgeoise de l'automobile et du cycle*, 2018, disponible à l'adresse suivante : <https://www.febiac.be/public/statistics.aspx?FID=23&lang=FR> (consultée le 28 juillet 2018)
- « Des taxes kilométriques à la place des vignettes », *L'avenir*, 24 mai 2018, disponible à l'adresse suivante : [https://www.lavenir.net/cnt/dmf20180524\\_01175017/des-taxes-kilometriques-a-la-place-des-vignettes](https://www.lavenir.net/cnt/dmf20180524_01175017/des-taxes-kilometriques-a-la-place-des-vignettes) (consultée le 9 juin 2018).
- « François Bellot et Alexander De Croo pour une refédéralisation de la Mobilité », *Le soir*, 23 décembre 2017, disponible à l'adresse suivante : <http://plus.lesoir.be/130823/article/2017-12-23/francois-bellot-et-alexander-de-croo-pour-une-refederalisation-de-la-mobilite> (consultée le 9 août 2018).
- « Qui sommes nous ? Crédit », *Wallonie infrastructures SOFICO*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.sofico.org/fr/3cnolink3e/creation> (consultée le 22 octobre 2017)
- « Qui sommes nous ? Financement », *Wallonie infrastructures SOFICO*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.sofico.org/fr/3cnolink3e/financement> (consultée le 22 octobre 2017)

- « Ségolène Royal met un terme au feuilleton de l'écotaxe », *Figaro*, 9 octobre 2014, disponible à l'adresse suivante : <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2014/10/09/20002-20141009ARTFIG00190-segolene-royal-met-un-terme-au-feuilleton-de-l-ecotaxe.php> (consultée le 23 avril 2018).
- « Stats », *Viapass*, disponible à l'adresse suivante : [https://www.viapass.be/fileadmin/viapass/documents/download/tolheffing\\_2017full.pdf](https://www.viapass.be/fileadmin/viapass/documents/download/tolheffing_2017full.pdf) (consultée le 18 avril 2018)
- « Transfert de compétences vers les Régions et administrations du secteur public », *Service publique fédéral finances*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.2014.rapportannuel.finances.belgium.be/fr/transfert-de-competences-vers-les-regions-et-administrations-du-secteur-public/>
- « Vocabulaire politique : Fédéralisme », *Centre de recherche et d'information socio-politiques*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.vocabulairepolitique.be/federalisme/> (consultée le 10 mars 2018)

## Autres documents

- ADANT I., et GASPART F., « Etude sur les impacts socio-économiques en Wallonie de la mise en œuvre du prélèvement kilométrique intelligent pour les poids lourds », *UCL*, 24 juin 2015.
- ATANASSOFF N. et MARTENS M., « ACEA Tax Guide 2018 », *European Automobile Manufacturers Association*, pp. 21-45.
- Avis du conseil de la fiscalité et des finances de Wallonie, Réformer la fiscalité routière en Wallonie, 2013.
- CARUANA N., « Thèse : La fiscalité environnementale, entre impératifs fiscaux et objectifs environnementaux, une approche conceptuelle de la fiscalité environnementale » *Université Aix-Marseille*, 2014.
- COURBE P., « Prélèvement kilométrique appliqué aux voitures : Une analyse critique », *Inter-environnement Wallonie* , 2015, 81 p.
- SCHOUPS J., Rapport annuel de Viapass, 2016, 50 p.
- SCHOUPS J., Rapport annuel de Viapass, 2017, 52 p.

## 9. Annexes

### Annexe n°1

Région	Nom	Fonction	Parti politique	Date
BXL	EMBRECHTS Alain	2009-.... Conseiller G. Vanhengel (Ministre Finances)	Open VLD	22/03/18
BXL	JANSSEN Ief	2014-.... Conseiller mobilité P. Smet (Ministre Mobilité)	SPA	23/04/18
FL	"	2009-2014 I. Lieten Vice MP (signe l'accord de coopération)	"	"
FL	DEWANDELEER Bart	2008-2014 Conseiller Fiscalité auto K. Peeters (MP)	CD&V	22/05/18
FL	ADRIAENS Wim	2009-.... Conseiller P. Muyters (Ministre Finances)	NVA	15/05/18 (écrit)
FL	STUBBE Louise	2014-.... Conseiller B. Tommelein (Ministre Finances)	Open VLD	01/06/18 (écrit)
WL	DEGAUTE Marc	2009-2014 Chef de cabinet R. Demotte (Ministre Président)	PS	30/03/18
"	"	2014-2017 Chef de cabinet C. Lacroix (Ministre Finances)	"	"
WL	ANTOINE Didier	2014-.... Conseiller mobilité C. Di Antonio (Ministre Mobilité)	CDH	14/03/18
///	VANDEBURIE Julien	2015 - Nov 2017 Membre du CA Viapass	///	21/11/17
///	SAELENS Samuel	Conseiller Union Wallonne des Entreprises	///	22/11/17
///	DE MAEGT Isabelle	Communication FEBETRA	///	08/11/17
///	HICTER Bernard	Economiste SOFICO	///	19/03/18
///	SCHOUPS Johan	DIRECTEUR GÉNÉRAL VIAPASS	///	23/04/18

## Annexe n°2<sup>244</sup>

<b>BT</b> est le tarif de base de la taxe, soit 11,30 centimes à l'introduction	<b>G</b> est la variation suivant la catégorie de poids	<b>E<sub>T</sub></b> est la variation en fonction du temps (n'est pas utilisée activement au stade actuel)	<b>E<sub>x</sub></b> est le supplément en fonction des charges externes
$T_z = F \times (BT + a \times A + b \times G + c \times E_N + d \times E_T + e \times E_p + f \times E_x)$			
<b>F</b> est le facteur pour les routes et segments de route faisant l'objet d'un péage	<b>E<sub>N</sub></b> est la catégorie de poids Euro	<b>E<sub>p</sub></b> est la variation en fonction du lieu (n'est pas utilisée activement au stade actuel)	
<b>A</b> est la variation en fonction du type de route			

## Annexe n°3

[€ / km]	FLANDRE, BRUXELLES AUTOROUTE			ZONE URBAINE BRUXELLOIS*			WALLONIË (EX BTW)		
	3,5-12 TONNES	12-32 TONNES	> 32 TONNES	3,5-12 TONNES	12-32 TONNES	> 32 TONNES	3,5-12 TONNES	12-32 TONNES	> 32 TONNES
Euro 0	0,149	0,199	0,204	0,191	0,268	0,297	0,149	0,199	0,203
Euro 1	0,149	0,199	0,204	0,191	0,268	0,297	0,149	0,199	0,203
Euro 2	0,149	0,199	0,204	0,191	0,268	0,297	0,149	0,199	0,203
Euro 3	0,128	0,179	0,183	0,166	0,242	0,272	0,129	0,179	0,183
Euro 4	0,097	0,148	0,152	0,134	0,211	0,240	0,098	0,148	0,152
Euro 5	0,085	0,136	0,140	0,121	0,197	0,227	0,077	0,127	0,131
Euro 6	0,075	0,126	0,130	0,101	0,177	0,207	0,077	0,127	0,131

(\*) Zone intra-urbaine Bruxelloise = toutes les voies qui ne sont pas des autoroutes.

<sup>244</sup> Rapport annuel de Viapass, 2016, p. 19.