



AVIS A. 1149

sur l'avant-projet de décret portant assentiment à l'Accord de coopération 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, § I de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

Adopté par le Bureau du CESW le 25 octobre 2013

1. Rétroactes et saisine

Le 21 janvier 2011, les trois Régions ont conclu un accord politique visant à l'introduction d'une vignette routière pour les véhicules légers et d'un prélèvement kilométrique pour les véhicules utilitaires lourds et légers belges et étrangers.

Le 22 octobre 2012, le CESW, invité à se prononcer à l'égard de l'architecture provisoire élaborée par un consultant en vue de la mise en œuvre de ces systèmes, a rendu un avis sur l'introduction au sein des trois Régions d'une vignette routière pour les véhicules légers et d'un prélèvement kilométrique pour les poids lourds (Avis A.1097). L'architecture définitive pour le péage kilométrique a été approuvée par le Gouvernement wallon le 10 janvier 2013.

Le 1^{er} octobre 2013, le Ministre en charge du Budget et des Finances, Monsieur André Antoine, a sollicité l'avis du CESW sur l'avant-projet de décret portant assentiment à l'Accord de coopération 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, § I de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cet avant-projet de décret a été adopté en première lecture par le Gouvernement wallon le 19 septembre 2013.

Dans ce cadre, le CESW a entendu au sein de ses Commissions « Mobilité – Aménagement du territoire » et « Finance – Institutionnel » réunies conjointement le 10 octobre 2013, Monsieur Marc Degaute, Chef de Cabinet du Ministre-Président Rudy Demotte, et Monsieur Benoît Flahaut, Conseiller au sein du Cabinet du Ministre André Antoine, à propos de l'avant-projet de décret précité.

2. Exposé du dossier

a) Objectifs de l'accord de coopération

L'accord de coopération s'inscrit dans le cadre d'un projet des trois Régions, en collaboration avec le Gouvernement fédéral, visant à introduire un prélèvement kilométrique pour les poids lourds sur certaines parties du réseau routier des trois régions et poursuit deux objectifs.

1°) Il détermine les principes communs que les Régions observeront lors de l'exécution des réglementations régionales futures. Ces principes communs visent à :

- encadrer l'introduction d'un impôt pour l'utilisation des routes non concédées par un véhicule dont la masse maximale autorisée est de plus de 3,5 tonnes ;
- mettre en œuvre un cadre réglementaire qui autorise un concessionnaire à prélever des péages de concession pour l'utilisation des routes concédées par un véhicule dont la masse maximale autorisée est de plus de 3,5 tonnes.

Les réglementations régionales plus détaillées seront développées ultérieurement par les Régions à leur propre initiative.

2°) Il instaure une association interrégionale de droit public dénommée Viapass, chargée notamment de suivre la bonne exécution du marché de mise en œuvre et d'exploitation du système de péage kilométrique.

b) Contexte européen

L'introduction du prélèvement kilométrique s'inscrit dans une dynamique générale existant dans les pays proches et qui vise à instaurer des droits d'usage (comme l'Eurovignette depuis 1994) ou des péages équivalents au prélèvement kilométrique (comme en Autriche, en Allemagne, en France, en République tchèque, en Slovaquie, en Pologne, au Portugal) pour l'utilisation de la route par le transport de marchandises. Pour ces péages, l'enregistrement de la distance parcourue s'effectue à l'aide d'un dispositif d'enregistrement électronique.

Ces différents systèmes s'inscrivent dans le cadre d'initiatives prises par l'Union européenne, notamment au travers de diverses directives (93/89/CEE, 1999/62/CE, 2004/52/CE) ou de Livres blancs (« *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix* » (COM(2001) 370), « *Feuille de route pour un espace européen unique des transports - Vers un système de transport compétitif et économe en ressources* » (COM(2011) 144)), et relatives à la répercussion sur les usagers des coûts d'utilisation du réseau routier conformément au principe du « pollueur/utilisateur – payeur ».

c) Architecture du système

Le prélèvement kilométrique est un prélèvement fondé sur la distance parcourue et applicable aux véhicules d'une masse maximale autorisée (MMA) supérieure à 3,5 tonnes. Il sera dû pour la première fois simultanément dans les trois régions et au plus tôt le 1^{er} janvier 2016.

Le prélèvement kilométrique poursuit différents objectifs :

- faire supporter de manière équitable le coût des investissements et de l'entretien des routes par les entreprises de transport de marchandises ;
- améliorer la mobilité sur le territoire, en incitant les sociétés de transport à opérer un transport plus efficient des marchandises ;
- contribuer à l'amélioration des performances écologiques du système de transport en tenant compte des spécificités polluantes des véhicules concernés.

Le prélèvement kilométrique est introduit sur le réseau concédé comme péage de concession et est dû au concessionnaire, qui récupère ainsi les coûts d'infrastructure directement auprès de l'utilisateur. La tarification est fonction d'un tarif de base, calculé au regard du coût d'infrastructure, et peut varier selon le type de route, la catégorie de poids du véhicule et la classe d'émission EURO.

Le prélèvement kilométrique est introduit sur le réseau non concédé comme taxe et est dû à la Région. La tarification peut intégrer en ce cas un supplément pour les coûts externes engendrés par le véhicule.

Avant d'utiliser le réseau, le détenteur d'un véhicule soumis au prélèvement kilométrique doit conclure un contrat avec un prestataire de services qui lui fournit le dispositif d'enregistrement électronique des kilomètres parcourus ("On Board Unit", ou OBU), perçoit le prélèvement kilométrique dû auprès du détenteur du véhicule et transfère ce montant au service des impôts compétent ou au concessionnaire. L'enregistrement électronique des kilomètres parcourus s'effectue au moyen de la technologie GNSS (Global Navigation Satellite System) qui est interopérable avec d'autres systèmes électroniques de télépéage de l'Union européenne. Le prestataire de services est rémunéré par des indemnités de mise à disposition versées par les Régions.

Les recettes du système sont réparties entre les Régions selon la localisation des kilomètres parcourus, tandis que la contribution de chaque Région à l'indemnité de mise à disposition due au SSP est calculée selon une clé de répartition fixe basée sur le nombre estimé de kilomètres parcourus dans chaque région (35,62% pour la Wallonie, 62,20% pour la Flandre et 2,18% pour la Région de Bruxelles-Capitale).

d) Single Service Provider

Les Régions désigneront un prestataire de services via un marché public commun à l'occasion duquel le Single Service Provider (SSP) sera nommé et un contrat *Design Build Finance Maintain Operate* (DBFMO) conclu.

Dans le cadre du contrat DBFMO, le SSP est responsable du financement de l'investissement nécessaire pour la réalisation du système de prélèvement kilométrique et développe les produits et services requis, comme le dispositif d'enregistrement électronique et l'entretien du matériel de contrôle le long de la route. Le contrat DBFMO contient un modèle d'indemnisation pour le SSP sur la

base d'une indemnité de mise à disposition. Le Single Service Provider est également un prestataire de services et est donc aussi responsable de la facturation et de la perception du prélèvement kilométrique dû auprès de l'utilisateur avec qui il a conclu un contrat ainsi que de son transfert aux Régions ou, le cas échéant, aux concessionnaires. D'autres prestataires de services pourront également être autorisés à offrir leurs services.

e) Viapass

Le présent accord de coopération constitue Viapass, une association interrégionale de droit public, fixe sa structure, son fonctionnement et ses statuts, et définit ses missions, à savoir entre autres :

- assurer la coopération, la coordination et la concertation entre les Régions relatives au système du prélèvement kilométrique (échange de données, contrôles de terrain, assistance judiciaire) ;
- conclure un contrat DBFMO avec le SSP, qui fournit l'infrastructure nécessaire pour la mise en œuvre du système de prélèvement kilométrique et exécute les tâches de prestation de services ;
- contrôler l'exécution du contrat DBFMO ;
- enregistrer et analyser les demandes de prestataires de services autres que le SSP.

3. Avis

Si le CESW est favorable au principe d'un prélèvement kilométrique pour l'utilisation du réseau routier, il se voit toutefois contraint de rendre un avis négatif à l'égard de l'avant-projet de décret qui lui est soumis. Le CESW ne peut en effet souscrire au processus de mise en œuvre de la nouvelle tarification en raison des nombreuses interrogations qui subsistent à ce stade quant aux impacts, aux procédures et aux coûts du système faisant l'objet dudit accord de coopération. Ces préoccupations ont déjà été exprimées par le CESW dans son avis A.1097 rendu dans le cadre de la première phase de consultation sur l'architecture du système. Le CESW considère que le présent accord s'inscrit dans une logique purement budgétaire de financement des infrastructures routières et souffre d'un manque de vision globale et d'analyse préalable quant aux impacts du mécanisme sur la compétitivité de certains secteurs wallons et sur le développement régional.

Il relève d'emblée que les autorités régionales attendent de cet accord un impact favorable sur le plan environnemental. Pourtant, ainsi que le CESW le stipulait déjà dans son avis A.1097, les perspectives de l'évolution des transports à l'horizon 2030, élaborées par le Bureau fédéral du Plan, montrent que le mécanisme proposé ne produira pas d'effet significatif sur la congestion routière, le report modal et les émissions polluantes. Pour le CESW, seule une application du prélèvement kilométrique généralisée à l'ensemble des usagers de la route susciterait une mobilité plus fluide et plus respectueuse de l'environnement. Il estime dès lors que les considérations d'ordre environnemental n'ont pas lieu d'être au sein du présent accord de coopération.

En revanche, le CESW déplore vivement l'absence complète de prise en compte des impacts socio-économiques du prélèvement kilométrique sur les entreprises de transport wallonnes, sur certains secteurs d'activités wallons tributaires de la route et à forte intensité de transport, et de manière globale sur certains pans de l'économie wallonne. Il réitère dès lors avec insistance sa demande déjà formulée dans l'avis A.1097 de mener une évaluation de l'impact du prélèvement kilométrique sur les secteurs industriels concernés. Cette étude s'avère cruciale dans la mesure où le passage du système Eurovignette au prélèvement kilométrique multiplierait cette part du coût de transport de manière très significative, dans certains cas jusqu'à un facteur proche de 10, impactant dès lors sensiblement le coût global. Une telle augmentation des coûts de transport risque d'une part, de pénaliser fortement les secteurs traitant des produits lourds à faible valeur ajoutée (comme les secteurs cimentier, carrier, sucrier, de la construction,...) et d'autre part, d'inciter certaines entreprises à se détourner des transporteurs belges mis en concurrence avec des transporteurs étrangers à faible coût salarial. Le CESW rappelle à cet égard que le Plan Marshall 2022 reprend de façon très claire dans son Axe 2, Mesure 3, une action précisant qu'il faut « *évaluer toute nouvelle décision fiscale et parafiscale au regard des impacts sur l'activité marchande* ».

Le CESW s'interroge par ailleurs sur le fait que certaines exonérations existantes (au système Eurovignette) n'aient pas été reprises dans les exonérations du prélèvement kilométrique. L'étude socio-économique devrait pouvoir étudier l'impact de ce choix. De plus, si l'étude apporte la preuve de difficultés importantes dans certains cas (secteurs particuliers, véhicules particuliers), ceux-ci devraient pouvoir être exonérés du prélèvement kilométrique ainsi que l'article 7 §3 de l'accord de coopération en ouvre la possibilité.

Le CESW manifeste en outre certaines craintes quant au différentiel de tarifs qui pourrait apparaître entre les régions. Un tarif plus élevé en Wallonie qu'en Flandre, alors que le tissu économique wallon est plus intensif en transport, porterait inévitablement préjudice à la compétitivité des entreprises wallonnes. Sur le plan budgétaire, le montant global des recettes brutes devrait être revu à la baisse et la part relative des coûts du système partirait à la hausse. De plus, les recettes estimées en provenance du prélèvement kilométrique ne tiennent pas compte des retombées négatives de l'instauration de la nouvelle tarification en termes de pertes de marché et d'impacts socio-économiques.

Le CESW s'inquiète en outre des coûts administratifs inhérents au système proposé, un problème rencontré actuellement du côté français dans la mise en œuvre d'un mécanisme similaire sur leur territoire. Le CESW relève à cet égard que certains pays de taille comparable à la Belgique (Danemark, Pays-Bas) ont également envisagé la mise en œuvre d'un prélèvement kilométrique avant d'y renoncer.

Le choix de recourir du côté wallon à un prélèvement kilométrique sous la forme d'une redevance, au contraire des deux autres Régions qui ont opté pour une taxe, suscite des questions de mise en œuvre auprès du CESW. Ce dernier comprend les motivations derrière ce choix : référence aux directives européennes, cadrage de l'affectation des recettes, perception possible pour la Sofico. Mais le CESW se pose la question de la procédure de recouvrement à mettre en œuvre et plus particulièrement l'obligation de recourir ou non aux tribunaux civils dans le cadre des contentieux. Une simplification de cette procédure, qui semble envisagée par les autorités wallonnes, requiert un accord au niveau fédéral pour pouvoir déroger à la procédure classique. Le CESW craint dès lors que sans cette clarification sur la procédure envisagée, certaines entreprises de transport étrangères puissent échapper à sa perception, alors même que le nouveau système de tarification est censé intégrer le trafic de transit. Le CESW souhaite dès lors être informé de la méthodologie que le Gouvernement wallon compte mettre en œuvre pour éviter que le coût de recouvrement soit plus élevé en Wallonie que dans les deux autres régions du pays.

Si l'accord de coopération détaille les dispositions relatives au Single Service Provider (SSP), il est nettement moins clair pour ce qui concerne les éventuels autres prestataires de services, notamment au niveau des rémunérations dont ils bénéficieraient pour les services prestés (comptage des kilomètres, facturation,...). Le CESW invite le Gouvernement wallon à clarifier cette question dans le cadre du processus législatif en cours de manière à lever toute incertitude quant à son impact sur le coût global du système.

En définitive, le CESW en vient à se demander si les recettes nettes escomptées, après déduction des rémunérations du SSP et des éventuels autres prestataires de service, des coûts de fonctionnement de Viapass et des coûts de contrôle, s'avéreront réellement supérieures aux recettes de l'Eurovignette moyennant un contrôle renforcé au niveau de sa perception. D'autant que la Région sera compétente pour le service de l'impôt en matière d'Eurovignette dès le 1^{er} janvier 2014.

En conclusion, du fait de ces multiples incertitudes qui subsistent actuellement au niveau des impacts, des procédures et des coûts liés au système, le CESW ne peut que rendre un avis négatif à l'égard du mécanisme proposé, et ce même s'il reste favorable au principe d'une tarification kilométrique.

De manière plus ponctuelle, au niveau de la méthodologie de tarification, le CESW relève que l'article 6bis introduit un terme supplémentaire E_x dû en fonction des coûts externes engendrés par le véhicule. Il convient de préciser qu'il s'agit d'externalités complémentaires dans la mesure où certaines externalités sont déjà intégrées dans d'autres facteurs comme le poids du véhicule (facteur G) ou la classe d'émission EURO (facteur E_N).

Enfin, du fait des incidences du prélèvement kilométrique sur le plan socio-économique, le CESW demande au Gouvernement wallon à être consulté au fil des différentes étapes du processus.
