

CONSEIL NATIONAL
DU TRAVAIL

CONSEIL CENTRAL DE
L'ECONOMIE

AVIS N° 2.075

CCE 2018-0540 DEF
CCR 10

Séance commune des Conseils du 21 février 2018

Projet de loi concernant l'instauration d'une allocation de mobilité

x

x

x

2.968

Saisine

Dans le cadre de l'exécution de l'accord interprofessionnel 2017-2018, le Conseil central de l'Economie et le Conseil national du Travail (ci-après, les Conseils) ont émis le 7 avril 2017 un avis unanime dans lequel ils proposent un budget mobilité qui s'insère dans une politique intégrée de mobilité durable en incitant notamment à un changement de comportement vers une mobilité plus durable, et qui ne peut constituer un instrument d'optimisation salariale.

Depuis la publication de cet avis unanime, la sous-commission mixte « Mobilité », qui a été chargée de ce dossier au sein des Conseils, a poursuivi ses travaux en la matière et concrétisé, de sa propre initiative, cet avis dans une proposition de texte qui pourrait être traduite dans un projet de loi concernant l'instauration d'un budget mobilité. L'avis et la proposition de texte ont fait l'objet d'une discussion, le 7 novembre 2017, entre les Conseils et un groupe de travail intercabinets.

Dans son avis du 14 novembre 2017, le Conseil d'État a formulé un ensemble de remarques fondamentales à propos de l'avant-projet de loi concernant l'instauration d'une allocation de mobilité.

Lors du Conseil des ministres du 9 décembre 2017, il a été décidé que le budget mobilité tel que proposé par les Conseils sera discuté au sein du groupe de travail chargé de la coordination de la politique en janvier 2018.

Le 21 décembre 2017, le Conseil national du Travail a reçu de la part de la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, Madame Maggie De Block, une lettre lui demandant d'émettre un avis sur le projet de loi concernant l'instauration d'une allocation de mobilité.

Le 19 janvier 2018, des représentants des cabinets des Ministres De Block, Peeters, Van Overtveldt et Jambon sont venus commenter le projet de loi susmentionné au sein de la sous-commission mixte « Mobilité », qui a été chargée par les Bureaux des Conseils de préparer une réponse à cette demande d'avis.

Le 23 janvier 2018, le budget mobilité tel que décrit par les Conseils dans leur avis unanime du 7 avril 2017 a été présenté dans le cadre d'une audition organisée par la Commission des affaires sociales et la Commission des finances et du budget de la Chambre des Représentants de Belgique.

Sur la base de ces présentations et des échanges de vues qui ont suivi, la sous-commission mixte « Mobilité » a rédigé, lors de ses réunions du 19 janvier 2018 et des 2 et 9 février 2018, l'avis ci-dessous, lequel a été approuvé le 21 février 2018 lors de la séance plénière commune des Conseils.

Avis

1 Remarque préliminaire

Avant de formuler un certain nombre de considérations, les Conseils souhaitent préciser la différence entre l'allocation de mobilité et le budget mobilité afin d'assurer une bonne compréhension du présent avis.

L'allocation de mobilité (mieux connue sous la dénomination « cash for cars »), telle qu'elle est proposée par le gouvernement, est un montant à dépenser librement que le travailleur peut recevoir de son employeur contre la restitution de sa voiture de société.

Tel qu'il a été proposé par les Conseils, le budget mobilité est un budget - calculé sur base annuelle - que l'employeur peut octroyer à un travailleur comme alternative à la voiture de société à laquelle il peut prétendre. Ce budget mobilité offre le choix au travailleur de remplacer la voiture de société à laquelle il peut prétendre (s'il renonce totalement à celle-ci) ou d'opter pour la combinaison d'une voiture de société plus respectueuse de l'environnement et/ou meilleur marché (budget de leasing ou charges d'amortissement moins élevés) avec des modes et services de transport durables. Seule la partie non dépensée du budget mobilité peut être versée au travailleur en fin d'année.

2 Considérations générales

2.1 L'allocation de mobilité n'a de sens que si un budget mobilité est également instauré

Les Conseils sont convaincus qu'un instrument isolé ne suffira pas à lui seul à résoudre tous les problèmes de mobilité, mais qu'il convient de mettre en œuvre une combinaison d'instruments qui s'inscrivent dans le cadre d'une politique (interfédérale) intégrée de mobilité durable¹. Chacun des instruments suivants est considéré par les Conseils comme une partie de la solution globale à la problématique de la mobilité en Belgique : l'allocation de mobilité, le budget mobilité, l'amélioration du cadre fiscal et parafiscal relatif aux modes de mobilité durable en termes d'harmonisation et de simplification² et le fait que le cadre (para-)fiscal des voitures de société soit conditionné à l'avenir à un verdissement accéléré du parc des voitures de société³.

Les Conseils ont pris acte de la remarque formulée par le Conseil d'État, dans son avis du 14 novembre 2017, selon laquelle l'allocation de mobilité proposée par le gouvernement répond de manière imparfaite aux objectifs de mobilité visés, à savoir stimuler un changement de comportement dans le sens d'une mobilité plus durable et contribuer à une réduction de la congestion du trafic.

¹ Tel que défini dans l'avis du CCE du 18 novembre 2015 sur les principes de base pour une politique de mobilité durable.

² Voir chapitre 3 « Vers un cadre (para)fiscal favorisant la mobilité durable et l'intermodalité » de l'avis CCE/CNT du 7 avril 2017 concernant le budget mobilité.

³ Voir les considérations finales de l'avis CCE/CNT du 7 avril 2017 concernant le budget mobilité.

Les Conseils font remarquer que le budget mobilité poursuit les mêmes objectifs que l'allocation de mobilité. Ils estiment qu'il est possible de répondre à l'importante remarque précitée du Conseil d'État en instaurant un budget mobilité en complément de l'allocation de mobilité. Ils étayent leur position comme suit.

2.1.1 Le budget mobilité donne au travailleur une plus grande incitation à faire des choix de mobilité durable que l'allocation de mobilité

Le budget mobilité donne au travailleur une plus grande incitation à faire des choix de mobilité durable que l'allocation de mobilité via les exigences imposées en termes d'utilisation du budget mobilité et via le traitement (para)fiscal de celui-ci.

Les travailleurs peuvent dépenser leur allocation de mobilité librement et à leur guise. En revanche, les travailleurs qui optent pour un budget mobilité doivent consacrer prioritairement⁴ à des modes et services de transports durables, le solde dégagé par l'abandon de la voiture de société à laquelle ils peuvent prétendre ou par le choix d'une voiture de société plus respectueuse de l'environnement et/ou moins chère.

La manière dont l'allocation de mobilité est utilisée (éventuellement pour une voiture privée) n'a aucune influence sur le traitement (para)fiscal de celle-ci, contrairement à la manière dont le budget mobilité est utilisé. D'une part, la partie du budget mobilité consacrée aux abonnements de transports en commun publics et/ou au vélo est complètement exonérée fiscalement et parafiscalement. D'autre part, l'intégralité de la partie restante⁵ du budget mobilité est soumise à un traitement (para)fiscal plus avantageux que le salaire brut si un montant minimum a été consacré à des modes ou services de transport durables. Les Conseils souhaitent ainsi maximiser l'incitation à un changement de comportement en faveur de l'usage effectif des modes plus durables pour le trajet à parcourir (dans son intégralité ou en partie).

2.1.2 Le budget mobilité encourage la multimodalité, contrairement à l'allocation de mobilité

Dans le cas d'une allocation de mobilité, le travailleur doit renoncer totalement à sa voiture de société. Dans le cas d'un budget mobilité, en revanche, le travailleur a la possibilité d'opter pour une voiture de société plus respectueuse de l'environnement et/ou moins chère (que celle à laquelle il peut prétendre) en combinaison avec des modes et services de transport durables existants ou nouveaux qui lui permettent également d'effectuer ses déplacements domicile-travail. Le budget mobilité constitue donc un incitant supplémentaire à développer de nouveaux modes et services de transport durables, et, pour les travailleurs, à les utiliser et à réduire l'usage de leur voiture de société.

⁴ En premier lieu, ils doivent consacrer le solde à des abonnements de transports en commun publics et/ou au vélo (indemnité et/ou leasing) liés aux déplacements domicile-travail. Ensuite, ils doivent le consacrer à d'autres modes et services de transports durables et partagés, tels que les systèmes de vélo et voiture partagés et des titres de transport en commun publics. Enfin, seule la partie de leur budget qui n'a pas été dépensée peut être versée à la fin de l'année au travailleur.

⁵ L'intégralité de la partie restante du budget mobilité = la partie du budget mobilité qui est consacrée à des modes et services de transport durables et partagés (p.ex. des systèmes de vélo et voiture partagés et des titres de transport en commun publics) autres qu'un abonnement de transports en commun publics, une indemnité vélo et/ou un leasing vélo + la partie du budget mobilité qui n'a pas été consacrée à la mobilité.

2.1.3 Le budget mobilité encourage les choix de mobilité durable aussi bien avant qu'après l'octroi d'une voiture de société

Tant l'allocation de mobilité que le budget mobilité veulent encourager les travailleurs qui disposent d'une voiture de société à faire des choix de mobilité durable. Le budget mobilité va plus loin que l'allocation de mobilité en encourageant immédiatement à des choix de mobilité durable les travailleurs qui ne disposent pas encore d'une voiture de société, mais qui peuvent y prétendre.

L'allocation de mobilité ne s'applique qu'aux travailleurs qui disposent effectivement d'une voiture de société depuis au moins 12 mois, tandis que le budget mobilité est mis à la disposition de tous les travailleurs qui peuvent prétendre à une voiture de société, c'est-à-dire également aux travailleurs qui ne disposent pas encore d'une voiture de société. Dans le cas d'un budget mobilité, les nouveaux travailleurs ont la possibilité, dès leur entrée en fonction, de renoncer à la voiture de société à laquelle ils peuvent prétendre.

2.1.4 Le budget mobilité décourage (para-)fiscalement les travailleurs à échanger leur voiture de société pour une voiture privée

L'enquête menée par iVox pour le compte du fournisseur de services RH SD Worx et vacature.com auprès de 2 000 travailleurs et 500 employeurs en Belgique montre que 46 % des navetteurs disposant d'une voiture de société et étant intéressés par une allocation de mobilité opteraient à nouveau pour la voiture privée comme moyen de transport s'ils devaient échanger leur voiture de société. En moyenne, une voiture privée est remplacée moins régulièrement et est moins respectueuse de l'environnement qu'une voiture de société.

Le remplacement d'une voiture de société par une voiture privée, pour utiliser cette dernière de façon intensive, ne se fera probablement pas dans le cas d'un budget mobilité en raison de son traitement (para-)fiscal. Les travailleurs qui optent pour un budget mobilité choisiront en revanche de combiner une voiture de société plus respectueuse de l'environnement et/ou moins chère (que celle à laquelle ils peuvent prétendre) avec des modes et services de transport durables - s'ils doivent/veulent continuer à se déplacer en voiture pendant un grand nombre de jours notamment dans le cadre de déplacements autres que le déplacement 'domicile-lieu de travail'.

2.1.5 Le budget mobilité favorise de manière générale des déplacements plus durables

Il ressort entre autres d'une enquête de VIM-KMPG que le budget mobilité n'a pas seulement une influence sur la manière d'effectuer les déplacements domicile-travail, mais aussi sur les déplacements vers les commerces et les déplacements liés aux loisirs.

2.2 Le budget mobilité est administrativement plus simple que l'allocation de mobilité

Comme ils l'avaient déjà souligné dans leur avis unanime du 7 avril 2017 concernant un budget mobilité, les Conseils estiment que la simplification administrative peut aussi constituer un moyen de faciliter la multimodalité.

Ils estiment que le projet de loi concernant l'instauration d'une allocation de mobilité ne tient pas suffisamment compte de la complexité administrative à laquelle les entreprises sont confrontées dans la gestion quotidienne de leurs activités.

Les Conseils considèrent que les conditions énumérées à l'article 5 du projet de loi sont complexes sur le plan administratif. Un facteur supplémentaire de complexité administrative qui se pose en cas de changement d'employeur est que le nouvel employeur doit uniquement tenir compte, pour l'attribution d'un budget mobilité, de la politique de mobilité qu'il applique lui-même, tandis qu'en cas d'attribution d'une allocation de mobilité, il devra s'informer et tenir compte de la politique de mobilité en vigueur chez l'employeur précédent.

2.3 Le budget mobilité évolue en fonction de la carrière du travailleur

En outre, les Conseils constatent que l'allocation de mobilité est une donnée figée qui ne tient pas compte de l'évolution de la carrière du travailleur. Ceci implique qu'un travailleur ne peut demander une allocation de mobilité plus élevée qu'après avoir suspendu l'allocation de mobilité actuelle en concertation avec son employeur et utilisé effectivement une voiture de société pendant 12 mois. Selon les Conseils, le budget mobilité est en la matière plus souple que l'allocation de mobilité, puisqu'il évolue en fonction de la carrière du travailleur et des développements observés sur le marché du travail.

2.4 Une évaluation est prévue dans l'avis des Conseils, pas dans le projet de loi

Afin de pouvoir évaluer et rectifier si nécessaire l'allocation de mobilité et le budget mobilité, il est nécessaire de prévoir un suivi statistique des deux systèmes (p.ex. le nombre de travailleurs qui reçoivent un budget ou une allocation, les parties exonérées et non exonérées de l'allocation et du budget etc.).

Afin de permettre l'évaluation du budget mobilité, les Conseils demandent dans leur avis unanime du 7 avril 2017 que, préalablement à la mise en place du système, le cadre législatif et administratif prévoit les mesures permettant à l'ONSS et au fisc de disposer des données nécessaires en vue d'assurer un suivi administratif et statistique du système ainsi que l'accès à ces données pour les Conseils. Cela signifie notamment que des données intégrantes à ce nouveau système de budget mobilité qui, à ce jour, ne font pas l'objet de déclaration spécifique (par ex. via la DMFA) devront pouvoir être identifiées et quantifiées.

Les Conseils constatent que le projet de loi concernant l'instauration d'une allocation de mobilité ne prévoit pas explicitement les modalités de suivi et d'évaluation statistique de cette allocation.

3 Considérations spécifiques

3.1 Concernant les conditions auxquelles un travailleur doit satisfaire pour pouvoir demander une allocation de mobilité

L'une des conditions auxquelles un travailleur doit satisfaire, en vertu de l'article 5, §2, 1° du projet de loi, pour pouvoir demander une allocation de mobilité est qu'il/elle doit disposer, au moment de la demande, d'une voiture de société depuis au moins trois mois sans interruption auprès de l'employeur actuel. Les Conseils souhaitent savoir ce qu'il se passe en cas de suspension du contrat de travail (p.ex. pour cause de maladie). La période de suspension du contrat de travail est-elle neutralisée dans le calcul des trois mois ?

3.2 Concernant le traitement de l'allocation de mobilité en droit du travail

Un travailleur qui est absent pendant plus d'un mois pour cause de maladie a droit à une assurance maladie et invalidité. Les Conseils souhaitent savoir si ce travailleur a droit à une allocation de mobilité pendant cette période. La même question peut se poser pour les autres formes de suspension (à temps plein ou pas) ou d'adaptations temporaires du contrat de travail telles que les congés thématiques, le crédit-temps et les petits chômages. Pour les Conseils, il est important que l'allocation de mobilité bénéficie du même traitement en droit du travail que la voiture de société dans le cadre de la politique en matière de voitures de société de l'employeur.

Les Conseils souhaitent également savoir si l'allocation de mobilité entre en ligne de compte en cas de saisie sur salaire.

3.3 Concernant les conséquences juridiques de l'allocation de mobilité

Les Conseils estiment que le libellé actuel de l'article 9 §4 du projet de loi n'établit pas clairement que les obligations en matière d'intervention financière dans les frais de déplacement (qui ont été définies dans la CCT n°19 octies et/ou dans des CCT sectoriels plus favorables) ne sont plus applicables, sauf dispositions contraires, aux employeurs qui offrent une allocation de mobilité.

Concrètement, les Conseils proposent de remplacer, à l'article 9, §4 du projet de loi, le passage « Les obligations existantes pour l'employeur d'accorder une indemnité de déplacement cesseront d'exister à partir du [...] » par « Sauf dispositions contraires, les obligations pour l'employeur d'intervenir dans le coût des déplacements domicile-travail ne sont plus applicables à partir du [...] ».

3.4 Concernant le traitement fiscal de l'allocation de mobilité

L'article 22, §2 du projet de loi dispose que l'avantage imposable annuellement de l'allocation de mobilité a été fixé à 4 % de six septièmes de la valeur catalogue de la voiture de société restituée. Les Conseils se demandent si ce pourcentage est suffisamment élevé pour garantir la neutralité budgétaire de l'allocation de mobilité pour l'État.

Les Conseils demandent des précisions concernant l'article 22, §3 du projet de loi, selon lequel le montant de l'allocation de mobilité qui excède l'avantage imposable annuellement de l'allocation de mobilité est exonéré.

3.5 Concernant l'avis du Conseil d'État du 14 novembre 2017 sur l'avant-projet de loi concernant l'instauration d'une allocation de mobilité

Les Conseils attirent l'attention sur les conséquences qui pourraient découler d'un recours introduit auprès de la Cour Constitutionnelle contre la loi concernant l'instauration d'une allocation de mobilité, sur la base de cet avis du Conseil d'État.

Les Conseils sont convaincus que le budget mobilité peut répondre à certaines remarques critiques du Conseil d'État au sujet de l'allocation de mobilité. Ils demandent par conséquent que les deux projets de loi concernant l'instauration d'une allocation de mobilité et concernant l'instauration d'un budget mobilité soient déposés ensemble.

3.6 Concernant la neutralité budgétaire de l'allocation de mobilité pour l'employeur

Les Conseils constatent que le travailleur qui échange sa voiture de société devra utiliser effectivement son allocation de mobilité pour financer ses déplacements domicile-travail. Ils font remarquer que des déplacements professionnels qui étaient effectués auparavant avec la voiture de société devront potentiellement être payés en supplément par l'employeur et que la neutralité budgétaire n'est donc pas garantie dans tous les cas pour les employeurs. Les Conseils constatent toutefois que l'employeur a la possibilité à tout moment de reconverter l'allocation de mobilité en voiture de société.

4 Considérations finales

4.1 Un budget mobilité doit être instauré parallèlement à l'allocation de mobilité

Les Conseils réitèrent leur position selon laquelle l'allocation de mobilité n'a de sens, du point de vue de la mobilité durable, que si un budget mobilité est également instauré.

4.2 La coexistence de l'allocation et du budget requiert l'adoption de mesures anti-abus supplémentaires

Lors de l'audition du 23 janvier 2018 à la Chambre des Représentants, les Conseils ont pris acte du fait que les partis du gouvernement ont l'intention de faire coexister l'allocation de mobilité et le budget mobilité indépendamment l'un de l'autre. Le fait qu'il ne soit pas dans leur intention d'intégrer les deux systèmes apparaît aussi clairement, selon les Conseils, dans l'absence de dispositions concernant un budget mobilité dans le projet de loi concernant l'instauration d'une allocation de mobilité. Cela apparaît aussi, selon les Conseils, dans l'exclusion du principe du budget mobilité exprimée dans l'exposé des motifs de l'article 8 du projet de loi concernant l'instauration d'une allocation de mobilité (doc 54 2838/001 - page 23).

Si les deux systèmes devaient coexister indépendamment l'un de l'autre, il serait nécessaire, selon les Conseils, de prendre des mesures anti-abus supplémentaires qui empêcheraient les travailleurs de combiner le budget mobilité avec une allocation de mobilité ou avec plus qu'une voiture de société.

4.3 Les travaux du gouvernement relatifs au budget mobilité doivent être finalisés dans les plus brefs délais

Sur la base de leur conviction qu'un budget mobilité devrait être instauré parallèlement à l'allocation de mobilité, et compte tenu de la forte adhésion⁶ des employeurs et des travailleurs à un budget mobilité, les Conseils demandent au gouvernement de poursuivre au plus vite ses travaux relatifs au budget mobilité.

4.4 L'allocation de mobilité et le budget mobilité doivent être adoptés ensemble

Les Conseils demandent qu'une loi soit adoptée à la fois concernant l'instauration de l'allocation de mobilité et concernant l'instauration du budget mobilité. Ils demandent également des précisions concernant la date de l'entrée en vigueur des deux lois. Les Conseils estiment que cela n'a pas de sens que ces lois entrent en vigueur de manière rétroactive.

Enfin, les Conseils demandent d'être consultés sur le projet de loi concernant l'instauration d'un budget mobilité.

⁶ Il ressort de l'enquête réalisée par iVox pour le compte de SD Worx et vacature.com que le budget mobilité recueille une forte adhésion auprès des employeurs et des travailleurs. Deux employeurs sur cinq (42,8 %) sont intéressés par un budget mobilité et plus de la moitié d'entre eux (52,1 %) envisagent de l'introduire dans un futur proche ou l'ont déjà fait. Un peu plus de la moitié des travailleurs (51,8 %) sont ouverts à un budget mobilité.