

CONSEIL NATIONAL
DU TRAVAIL

CONSEIL CENTRAL DE
L'ECONOMIE

AVIS N° 2.239

CCE 2021-2650
CO 1000

Séance commune des Conseils du 28 septembre 2021

Avis sur l'avant-projet de loi organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité

X X X

Table des matières

| | |
|--|----------|
| 1. Remarques introductives | 4 |
| 2. Considérations générales communes | 4 |
| 2.1 Concernant l'accélération de la décarbonation du parc automobile des véhicules d'entreprise (titre 2, chapitre 1 de l'avant-projet de loi)..... | 4 |
| 2.2 Concernant l'incitation à déployer des infrastructures de recharge pour les voitures électriques et les camions sans émission carbone (titre 2, chapitres 2, 3 et 4 de l'avant-projet de loi)..... | 5 |
| 2.3 Concernant l'encouragement de l'utilisation du budget mobilité (titre 2, chapitre 5 de l'avant-projet de loi)..... | 5 |
| 2.3.1 Propositions concrètes pour faire face aux abus..... | 6 |
| 2.3.2 Propositions concrètes visant à réduire la complexité administrative..... | 7 |
| 2.4 Concernant l'évaluation de l'impact de la loi organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité (titre 4 de l'avant-projet de loi) | 8 |

Saisine

Par courrier électronique du 22 mai 2021 (confirmé par lettre du 24 mai 2021), les Vice-Premiers ministres Van Peteghem et Vandembroucke ont demandé au Conseil national du Travail de remettre un avis sur l'avant-projet de loi organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité.

Étant donné que cet avant-projet de loi traite de divers sujets sur lesquels le Conseil central de l'Économie (CCE) et le Conseil national du Travail (CNT) coopèrent (comme le budget mobilité et le verdissement du parc des voitures de société), les Bureaux du CCE et du CNT ont décidé que les deux Conseils formuleraient de concert une réponse à cette demande d'avis.

Le 1^{er} juin 2021, les représentants des cellules stratégiques des Vice-Premiers ministres Van Peteghem et Vandembroucke ont expliqué l'avant-projet de loi à la sous-commission mixte « Budget mobilité », chargée de traiter la demande d'avis au sein des Conseils.

Par lettre du 16 juillet 2021, les Conseils ont informé les Vice-Premiers ministres Van Peteghem et Vandembroucke de leurs préoccupations communes concernant les volets de l'avant-projet de loi qui ne concernent pas le budget mobilité. Ceci afin de permettre au gouvernement de se conformer au calendrier européen sur le verdissement du parc des voitures de société et d'achever le processus législatif correspondant dans les délais fixés.

Leurs travaux sur l'avant-projet de loi coïncidant avec ceux relatifs à l'exécution de l'accord social du 25 juin 2021, il a été impossible pour les Conseils de rendre un avis le 16 juillet 2021 sur le volet de l'avant-projet de loi consacré au budget mobilité.

Dans une lettre datée du 23 juillet 2021, les Vice-Premiers ministres Van Peteghem et Vandembroucke ont exprimé leur compréhension à cet égard et ont demandé aux Conseils de se prononcer sur ce volet spécifique de l'avant-projet de loi pour le 1^{er} octobre 2021 au plus tard.

L'avis ci-dessous, qui a été approuvé lors de la séance plénière commune des Conseils du 28 septembre 2021, est le résultat des discussions sur l'avant-projet de loi menées au sein de la sous-commission mixte « Budget mobilité » les 1^{er} juin, 10 juin, 21 juin, 12 juillet, 27 août et 14 septembre 2021.

Dans le présent avis, les Conseils formulent d'une part des considérations générales communes sur les volets de l'avant-projet de loi qui ne concernent pas le budget mobilité. D'autre part, ils formulent à propos du volet spécifique sur le budget mobilité deux types de propositions concrètes visant à adapter l'avant-projet de loi : des propositions visant à prévenir les abus du système du budget mobilité et des propositions visant à réduire la complexité administrative qui freine l'accès au budget mobilité et son utilisation.

Avis

1. Remarques introductives

Sans préjudice des positions respectives des différentes organisations, les Conseils ont choisi de ne pas s'exprimer de façon détaillée sur l'intégralité de l'avant-projet de loi. Ils ont décidé de se concentrer dans le présent avis sur un certain nombre de considérations générales communes qu'ils jugent essentielles pour les volets de l'avant-projet de loi qui ne concernent pas le budget mobilité, ainsi que sur quelques propositions concrètes visant à adapter l'avant-projet de loi. Dans la formulation de ces propositions, les Conseils ont tenu compte des objectifs de mobilité poursuivis par le budget mobilité ainsi que des principes que le cadre du budget mobilité devrait selon eux respecter de manière équilibrée (voir point 2.3.).

Ils soulignent que cet avis ne peut pas être interprété comme une approbation par les Conseils de l'ensemble des mesures proposées dans l'avant-projet de loi. Ce n'est pas parce que les Conseils en partagent les objectifs¹ qu'ils sont d'accord avec l'ensemble des mesures qui y sont proposées pour atteindre ces objectifs.

2. Considérations générales communes

2.1 Concernant l'accélération de la décarbonation du parc automobile des véhicules d'entreprise (titre 2, chapitre 1 de l'avant-projet de loi)

Selon les Conseils, il est important d'accélérer le verdissement de l'ensemble du parc automobile pour atteindre les objectifs climatiques et environnementaux de la Belgique.

En ce qui concerne plus spécifiquement le verdissement du parc des voitures de société, les Conseils rappellent qu'ils ont déjà demandé dans leur avis² du 7 avril 2017 que le traitement fiscal et parafiscal spécifique des voitures de société soit lié à un verdissement accéléré du parc des voitures de société et ce, en tenant compte des contrats de leasing actuels et des amortissements ainsi que de l'offre réelle de voitures vertes sur le marché.

Les Conseils sont d'avis que les réformes concernant le parc des voitures de société et le budget mobilité devraient être menées en coopération avec les partenaires sociaux.

¹ Dans un souci de clarté, les objectifs sont les suivants : accroître l'utilisation du budget mobilité ; accélérer la décarbonation du parc de voitures de société ; encourager le déploiement d'infrastructures de recharge pour voitures électriques et camions décarbonés.

² Source : Avis relatif au budget mobilité du 7 avril 2017 ([Avis CCE 2017-0885 DEF](#), [Avis CNT n° 2030](#))

Ils soulignent que la transition vers un parc de voitures de société sans émission de carbone d'ici le 1^{er} janvier 2026, qui est visée par l'avant-projet de loi, est une réforme très ambitieuse qui implique, entre autres, que :

- le réseau électrique soit suffisamment préparé d'ici le début de l'année 2026 pour alimenter un nombre considérable de voitures électriques qui devront être rechargées (simultanément) ;
- l'infrastructure de recharge des voitures électriques soit suffisamment déployée d'ici cette date.

Étant donné qu'il n'y a aucune certitude sur ces deux questions, les Conseils demandent que la situation soit évaluée dès 2023 (voir également le point 2.4.), afin que la loi puisse être adaptée si nécessaire.

2.2 Concernant l'incitation à déployer des infrastructures de recharge pour les voitures électriques et les camions sans émission carbone (titre 2, chapitres 2, 3 et 4 de l'avant-projet de loi)

Les Conseils soulignent la nécessité d'un réseau de bornes de recharge pour voitures électriques réparti sur tout le territoire afin de permettre l'électrification (accélérée) du parc automobile³.

Ils attirent l'attention sur le fait que l'électrification du transport routier de passagers est une réforme qui présente des défis énormes et urgents sur les plans social, énergétique, environnemental, fiscal et technologique, entre autres. Afin d'utiliser au mieux les moyens publics limités, les Conseils demandent de veiller à ce que les incitants fiscaux à l'installation d'infrastructures de recharge n'entraînent pas d'effets d'aubaine⁴.

Les Conseils notent que l'avant-projet de loi organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité prévoit une déduction de frais majorée pour des bornes de recharge pour voitures électriques dans l'impôt des sociétés, mais pas dans l'impôt des personnes morales. Ils soulignent qu'au-delà des sociétés, il existe également des entreprises à profit social qui disposent de parkings où peuvent être installées des bornes de recharge publiques pour voitures électriques.

2.3 Concernant l'encouragement de l'utilisation du budget mobilité (titre 2, chapitre 5 de l'avant-projet de loi)

Les Conseils rappellent que le budget mobilité constitue à leurs yeux un élément important qui contribuera à la réalisation par la Belgique de ses objectifs environnementaux. Ils estiment que le budget mobilité est un instrument à fort potentiel⁵, dont l'utilisation doit être encouragée afin de favoriser l'utilisation d'alternatives à la voiture de société dans le cadre (notamment) des déplacements domicile-travail et de contribuer ainsi à la réalisation d'un transfert modal.

³ Source : Avis sur le volet « Projets d'investissement » du Plan pour la reprise et la résilience, point 3.5. ([Avis CCE 202-0760, Avis CNT n°2205](#))

⁴ Source : Avis sur le volet « Réformes structurelles » du Plan pour la reprise et la résilience, point 3.2. ([Avis CCE 2021-0900, Avis CNT n° 2212](#))

⁵ Il ressort en effet de chiffres de l'ONSS que 503 budgets mobilité seulement ont été octroyés au cours du quatrième trimestre de 2020.

L'avant-projet de loi apporte des modifications à la loi du 17 mars 2019 concernant l'instauration d'un budget mobilité. Les Conseils estiment important que le cadre modifié pour le budget mobilité respecte les principes suivants (qu'ils ont définis dans leur [avis du 7 avril 2017 relatif au budget mobilité](#)) de manière équilibrée :

- simplification administrative, entre autres contrôle de l'utilisation du budget mobilité qui n'impose aucune charge administrative supplémentaire aux employeurs par rapport à ce qui existe aujourd'hui ;
- neutralité budgétaire pour l'État (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés et recettes de sécurité sociale) et le fait que, de ce point de vue, le budget mobilité ne peut pas créer une possibilité supplémentaire d'optimisation salariale ;
- neutralité budgétaire pour l'employeur (l'employeur ne peut pas payer plus que le *total cost* actuellement applicable) ;
- neutralité budgétaire pour le travailleur (le travailleur doit se voir garantir au moins le même niveau de remboursement des frais de déplacement domicile-travail que dans le système conventionnel existant) ;
- un traitement fiscal et parafiscal cohérent/harmonisé et transparent qui contient des incitations suffisantes pour promouvoir des choix de mobilité durable et des restrictions appropriées pour éviter des choix de mobilité non durable.

2.3.1 Propositions concrètes pour faire face aux abus

Les Conseils rappellent la position qu'ils ont adoptée dans leur avis du 7 avril 2017 relatif au budget mobilité, à savoir que le budget mobilité doit être accompagné selon eux de mesures anti-abus qui visent à garantir la neutralité budgétaire pour l'État.

Dans le même but, les Conseils demandent que soient inscrits dans la loi organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité un montant minimum et un montant maximum entre lesquels la valeur du budget mobilité devrait se situer.

- Pour les travailleurs qui disposent d'une voiture de société, la valeur du budget mobilité doit correspondre à la valeur de la voiture à laquelle ils ont droit ou dont ils disposent et ce montant doit se situer selon les Conseils entre minimum 3 000 euros et maximum 16 000 euros par an.
- Pour les travailleurs qui ne disposent pas (encore) d'une voiture de société, mais qui y ont droit en vertu de la politique de l'employeur en matière de voitures de société, la valeur du budget mobilité (c'est-à-dire le « Total Cost of Ownership » ou TCO) doit correspondre à la valeur de la voiture à laquelle il a droit ou à un forfait (avec les mêmes limites minimale et maximale que celles mentionnées ci-dessus).

En outre, les Conseils demandent la suppression de l'article 5, §3, §4 et §5 de la loi du 17 mars 2019 concernant l'instauration d'un budget mobilité. Les mesures anti-abus prévues aux §3 et §4 de l'article 5 impliquent que les travailleurs doivent disposer d'une voiture de société (ou y avoir droit) pendant une période donnée⁶ avant de pouvoir demander un budget mobilité. Cette suppression présente l'avantage de permettre aux travailleurs éligibles de demander un budget mobilité immédiatement (et non plus après une période d'attente). En matière de mobilité, l'avantage de cette suppression est que les travailleurs éligible au budget mobilité ne sont plus obligés de rouler avec cette voiture pendant au moins un an, en polluant, en contribuant à la congestion routière, etc. avant de pouvoir l'échanger contre un budget mobilité (qui est une alternative durable à la voiture de société). Plus les travailleurs bénéficient des avantages et de la commodité d'une voiture de société, plus il est difficile de les convaincre de passer totalement ou en partie à d'autres modes de transport plus durables.

Par ailleurs, les Conseils préconisent le maintien des mesures anti-abus prévues à l'article 4, §2 et §3 de la loi du 17 mars 2019 concernant l'instauration d'un budget mobilité. Ces mesures impliquent que les employeurs sont tenus de mettre à disposition des voitures de société (pendant une période ininterrompue d'au moins 36 mois⁷) avant d'instaurer un budget mobilité. Les Conseils estiment que ces mesures sont toujours pertinentes car la philosophie qui sous-tend la loi relative à l'instauration d'un budget mobilité n'a pas changé, à savoir offrir aux travailleurs éligibles à une voiture de société, un budget mobilité dans lequel ils peuvent choisir différentes possibilités de transport durable en échange de leur (droit à une) voiture de société.

En outre, les Conseils notent avec satisfaction que l'article 11 de la loi du 17 mars 2019 concernant l'instauration d'un budget mobilité est resté inchangé dans l'avant-projet de loi. Cet article interdit - comme les Conseils l'ont eux-mêmes proposé dans leur avis du 25 septembre 2018⁸ - le cumul d'un budget mobilité et d'une voiture de société qui ne fait pas partie d'un budget mobilité.

Compte tenu de l'équilibre et de la cohérence du point 2.3.1 du présent avis, qui traite des mesures anti-abus, les Conseils demandent que soient prises en compte l'ensemble des propositions et des considérations qu'ils ont formulées dans ce point et qui forment un tout indissociable.

2.3.2 Propositions concrètes visant à réduire la complexité administrative

En matière de simplification administrative, les Conseils notent avec satisfaction que l'article 12 de la loi du 17 mars 2019 concernant l'instauration d'un budget mobilité sera complété par un paragraphe disposant que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, fixer une formule selon laquelle le montant du budget mobilité doit être calculé. Il n'est en effet pas clair pour tous les employeurs quels éléments ils doivent prendre en compte dans le calcul du Total Cost of Ownership (TCO) sur la base duquel le montant du budget mobilité est déterminé. Les Conseils souhaitent être associés à l'élaboration de cette formule. Ils demandent à être consultés en la matière afin de veiller à ce que la formule simplifie le travail des employeurs par rapport à la situation actuelle. Les Conseils sont d'avis que la formule doit respecter le principe de transparence à l'égard des travailleurs et qu'elle ne peut pas empêcher les employeurs qui utilisent actuellement des montants forfaitaires pour fixer le montant du budget mobilité de poursuivre cette pratique.

⁶ Pendant au moins 12 mois dans les 36 mois précédant la demande d'un budget mobilité et pendant au moins 3 mois sans interruption au moment de la demande d'un budget mobilité.

⁷ Le délai d'attente d'au moins 36 mois n'est pas applicable aux employeurs qui sont actifs depuis moins de 36 mois.

⁸ Source : Avis concernant l'instauration d'un budget mobilité et le dispositif adapté de l'allocation de mobilité ([Avis CCE 2018-2400, CNT Avis n° 2.095](#))

Les Conseils demandent que le montant consacré au pilier 1 du budget mobilité (c'est-à-dire la voiture de société respectueuse de l'environnement et les frais connexes dans le cadre de la politique des voitures de société) soit désormais calculé de manière forfaitaire sur la base de ce qui est autorisé conformément aux accords applicables aux travailleurs dans le cadre de la politique des voitures de société. Une méthode de calcul forfaitaire présente des avantages tant pour l'employeur que pour le travailleur.

- Pour l'employeur, cette méthode de calcul entraîne une simplification administrative : l'employeur peut verser sans problème le solde du budget mobilité au plus tard avec le salaire du premier mois de l'année civile suivante ; actuellement, cela pose un problème aux employeurs qui ne disposent à ce moment pas encore de toutes les informations nécessaires pour déterminer l'ensemble des coûts liés à la voiture de société.
- Pour le travailleur, cela clarifie immédiatement le montant qu'il peut dépenser dans le cadre du pilier 2 ou qui peut lui être versé comme solde du budget mobilité (pilier 3).

Les Conseils considèrent qu'il est important que le montant forfaitaire soit déterminé de telle sorte qu'il :

- entraîne une simplification administrative pour l'employeur ;
- n'encourage pas l'utilisation de la voiture de société, même si elle est sans émission de carbone ;
- ne conduise pas à une compensation supplémentaire en plus du budget mobilité pour les travailleurs qui dépasseraient le montant forfaitaire.

Les Conseils proposent de fixer par arrêté royal les modalités de calcul de la somme forfaitaire. Ils souhaitent être consultés sur cette question afin de s'assurer que la méthode de calcul du montant forfaitaire répond aux trois conditions susmentionnées.

La loi organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité stipule qu'à partir du 1^{er} janvier 2026, tout véhicule compris dans le pilier 2 du budget mobilité (par exemple, les voitures partagées et le covoiturage) ne pourra pas émettre de CO₂. Tant que des mesures structurelles n'assurent pas que les voitures partagées, les voitures de covoiturage et les taxis sont tous sans émission de carbone, une distinction doit pouvoir être facilement faite entre les véhicules qui émettent du CO₂ et ceux qui n'en émettent pas. Les Conseils appellent les autorités à prendre les mesures nécessaires vis-à-vis des prestataires de services concernés par le budget mobilité afin de rendre possible le contrôle des dépenses du pilier 2 du budget mobilité.

2.4 Concernant l'évaluation de l'impact de la loi organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité (titre 4 de l'avant-projet de loi)

Les Conseils soulignent que les travailleurs qui circuleront encore après le 1^{er} juillet 2023 avec une voiture de société émettant du carbone seront désavantagés financièrement : l'avantage de toute nature sur lequel ils sont imposés et qui est calculé sur la base, entre autres, des émissions de CO₂ de la voiture, ne cessera en effet d'augmenter en raison de l'électrification continue du parc automobile. Ils demandent que la situation soit évaluée dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur de la loi.

L'article 35 de l'avant-projet de loi stipule que le Roi évaluera l'impact de la loi (notamment l'impact sur les finances publiques) au plus tard le 30 avril 2026. Les Conseils estiment qu'en plus d'une évaluation finale (en 2026), une évaluation intermédiaire (en 2023) devrait – en tout cas- également être mentionnée dans la loi. De cette façon, la loi pourrait être adaptée à temps si nécessaire. Les Conseils demandent à être associés à la fois à l'évaluation intermédiaire (ou aux évaluations intermédiaires) et à l'évaluation finale.

Selon les Conseils, un monitoring adéquat de l'exécution de la loi est important afin de pouvoir évaluer s'il y a un écart par rapport aux objectifs à atteindre et de pouvoir adapter la loi si nécessaire.

Si, dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur de la loi, les propositions de simplification contenues dans la loi se sont avérées efficaces (c'est-à-dire si davantage d'employeurs/de travailleurs ont été incités à proposer/utiliser un budget mobilité), les Conseils s'engagent à examiner comment encourager davantage encore l'utilisation du budget mobilité.

Si l'évaluation intermédiaire de 2023 révèle :

- que l'infrastructure de recharge des voitures électriques n'a pas été suffisamment déployée et/ou que le réseau électrique n'est pas suffisamment préparé pour alimenter le grand nombre de voitures électriques qui doivent être rechargées en même temps, un régime transitoire différent pourrait par exemple être prévu pour les voitures hybrides rechargeables⁹.
- qu'il existe d'autres carburants alternatifs neutres en CO₂ que l'électricité avec lesquels le verdissement accéléré du parc de voitures (de société) peut être réalisé¹⁰, il pourrait être décidé de les prendre également en considération.

Afin de permettre ces évaluations et ce monitoring, des données sont nécessaires. Pour la collecte des données, les Conseils estiment important, dans le cadre de la simplification administrative, que les efforts demandés à ceux qui doivent fournir les données soient proportionnés à l'objectif poursuivi. Ils soulignent que les nouvelles technologies peuvent y contribuer.

Conformément aux avis antérieurs des Conseils, ces informations devraient permettre de vérifier si la triple neutralité budgétaire (pour l'État, pour les employeurs, pour les travailleurs), qui devrait être poursuivie selon eux par le budget mobilité, a été atteinte. Si les données recueillies montrent que la neutralité budgétaire n'est pas garantie pour l'État (voir 2.3), parce que le budget mobilité a été utilisé (en masse) pour optimiser les salaires, les Conseils sont d'avis que des mesures doivent être prises pour rétablir la neutralité budgétaire. Les Conseils soulignent que l'utilisation optimale du budget mobilité est susceptible d'entraîner un important transfert modal vers des modes et services de transport durables, ce qui conduira à une réduction de la congestion et des coûts connexes pour l'environnement et la santé publique. Ils attirent également l'attention sur le fait que ce changement souhaité des comportements de mobilité pourrait avoir un impact sur le budget de l'État et de la sécurité sociale en particulier, qu'il faudra anticiper et examiner, en tenant compte des externalités positives et négatives qui y sont associées¹¹.

⁹ En vertu de l'avant-projet de loi, seules les voitures de société sans émission de carbone resteront fiscalement déductibles à 100 % à partir du 1^{er} janvier 2026. Pour tous les autres types de véhicules (dont les voitures hybrides rechargeables), les avantages fiscaux existants seront limités et progressivement réduits jusqu'à 0 %.

¹⁰ Cela prend en compte les quantités disponibles actuelles et futures et l'utilisation la plus efficace de ces dernières.

¹¹ Source : Avis relatif au budget mobilité du 7 avril 2017 ([Avis CCE 2017-0885 DEF](#), [Avis CNT n° 2030](#))

Les Conseils demandent également que les données collectées soient mises à leur disposition annuellement, afin qu'ils puissent suivre l'évolution du parc des voitures de société, l'évolution du réseau d'infrastructures de recharge des voitures électriques, l'utilisation du budget mobilité et la mesure dans laquelle cette utilisation a entraîné un changement de comportement vers une mobilité plus durable.

Enfin, les Conseils estiment qu'il est important d'assurer une continuité des recherches menées en appui des politiques concernant les thématiques traitées dans l'avant-projet de loi.