

CONSEIL NATIONAL
DU TRAVAIL

CONSEIL CENTRAL DE
L'ECONOMIE

AVIS N° 2.328

CCE 2022-3051
CO 1000

Séance commune des Conseils du 29 novembre 2022

Projet d'arrêté royal concernant le calcul du budget mobilité

x x x

3.232/1

Saisine

Par lettre du 21 septembre 2022, les ministres fédéraux des Finances, de l'Économie et du Travail, des Affaires sociales et de la Santé publique ont sollicité l'avis du Conseil central de l'Économie et du Conseil national du Travail (ci-après, les Conseils) sur un projet d'arrêté royal portant exécution des articles 8, §5 et 12, §5 de la loi du 17 mars 2019 concernant l'instauration d'un budget mobilité et modifiant l'arrêté royal du 21 mars 2019 pris en exécution de la loi précitée.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a tout d'abord pour objet d'adapter les articles 1, 2, 3 et 9 de l'arrêté royal du 21 mars 2019 car c'est dorénavant l'intégralité du budget mobilité qui doit être mis à disposition du travailleur de façon virtuelle sur le compte mobilité, et non plus uniquement le budget mobilité après déduction, le cas échéant, de la partie utilisée pour le financement d'une voiture de société respectueuse de l'environnement et des frais y afférents. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a ensuite pour objet de déterminer, en application des nouveaux articles 8, §5 et 12, §5 de la loi du 17 mars 2019 précitée, des formules pour le calcul du montant des dépenses dans le pilier 1 et du montant du budget mobilité lui-même sur base de frais réels ou de valeurs forfaitaires.

L'avis ci-dessous a été approuvé le 29 novembre 2022 par la séance plénière mixte des Conseils. Il est le résultat des discussions sur le projet d'arrêté royal qui ont été menées le 13 octobre, le 14 octobre et le 18 novembre 2022 par la sous-commission mixte « Budget mobilité », chargée de traiter cette demande d'avis au sein des Conseils. Lors de l'élaboration de cet avis, il a également été tenu compte des éclaircissements sur le projet d'arrêté royal que des représentants de la cellule stratégique du ministre des Finances et du SPF Finances sont venus fournir à la sous-commission mixte « Budget mobilité » le 14 octobre 2022.

Cet avis est constitué de deux parties. Dans la première partie, les Conseils formulent des remarques concernant le projet d'arrêté royal qui leur est soumis pour avis. Ensuite, ils émettent des demandes spécifiques par rapport au contenu du site web <https://lebudgetmobilitte.be/>.

Avis

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis

1.1 Remarques générales

Les Conseils remercient les ministres d'avoir sollicité leur avis sur le projet d'arrêté royal. En effet, les ministres donnent ainsi suite à la demande qu'ils avaient formulée dans leur [avis du 28 septembre 2021](#) d'être associés à l'élaboration des formules pour calculer le montant (des dépenses dans le pilier 1) du budget mobilité.

Les Conseils apprécient que les ministres veuillent s'assurer que l'arrêté royal (et plus précisément, les formules de calcul qui y sont déterminées) réponde aux trois conditions formulées dans leur avis précité, à savoir :

- l'arrêté royal doit entraîner une simplification administrative pour l'employeur ;
- l'arrêté royal ne peut pas encourager l'utilisation de la voiture de société, même si elle est sans émission de carbone ;
- l'arrêté royal ne peut pas conduire à une compensation supplémentaire en plus du budget mobilité pour les travailleurs qui dépasseraient le montant forfaitaire.

Les Conseils ont analysé le projet d'arrêté royal sous l'angle des trois conditions susmentionnées et livrent ci-après les conclusions de leur analyse.

Les Conseils estiment que le projet d'arrêté royal va dans la bonne direction sur le plan de la simplification administrative, mais attirent néanmoins l'attention sur le fait que : la mise en œuvre du budget mobilité reste compliquée et le rapportage y afférent « time consuming » pour les entreprises ; la clôture du pilier 3 du budget mobilité en janvier¹ reste difficile ; les règles de calcul proposées dans le projet d'arrêté royal sont encore trop complexes et trop déconnectées des pratiques actuelles au niveau des entreprises (voir aussi les points 1.2.4.1 à 1.2.4.4. ci-dessous) ; il manque dans le projet d'arrêté royal une référence à la possibilité pour l'employeur de réduire le budget mobilité à concurrence de l'utilisation professionnelle de la voiture de société, pour autant que ces frais professionnels incombant à l'employeur soient remboursés en sus du budget mobilité.

Aux yeux des Conseils, le projet d'arrêté royal pourrait mener à des usages indus et non voulus du budget mobilité. Pour les Conseils, le budget mobilité doit être utilisé pour apporter une réponse aux défis en matière de mobilité auxquels notre pays est confronté (plus précisément, pour rendre la mobilité plus durable et favoriser la multimodalité). Le fait de proposer dans le projet d'arrêté royal de remplacer – dans les articles 2, 3 (5^{ème} et 7^{ème} tiret) et 9 (5^{ème} tiret) de l'arrêté royal du 21 mars 2019 – les mots « moyens de transport durables » par le mot « dépenses » sans aucune autre précision pourrait mener à une utilisation du budget mobilité à des fins d'optimisation salariale, utilisation à laquelle les Conseils se sont opposés dans tous leurs avis sur le budget mobilité (voir aussi les points 1.2.2., 1.2.3. et 1.2.5. ci-dessous).

1.2 Remarques spécifiques « article par article »

1.2.1 Concernant l'article 1 du projet d'arrêté royal

Cet article vise à abroger, dans l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 21 mars 2019 pris en exécution de la loi du 17 mars 2019 concernant l'instauration d'un budget mobilité, les mots « , après déduction, le cas échéant, de la partie utilisée pour le financement d'une voiture de société respectueuse de l'environnement et des frais y afférents »". Cette proposition d'abrogation est accueillie favorablement par les Conseils.

¹ C.-à-d. le fait de devoir verser le solde du budget mobilité au plus tard avec le salaire du premier mois de l'année civile suivante.

1.2.2 Concernant l'article 2 du projet d'arrêté royal

Cet article a pour objet de remplacer, dans l'article 2 de l'arrêté royal du 21 mars 2019, les mots « moyens de transports durables » par le mot « dépenses ». En vue d'éviter l'utilisation du budget mobilité à des fins d'optimisation salariale, les Conseils proposent de ne pas remplacer les mots « moyens de transports durables » car l'article 3, §2 de la loi du 17 mars 2019 assimile déjà de manière exhaustive, certaines dépenses particulières à des moyens de transport durables. La précision dans l'arrêté royal est donc inutile, d'autant plus qu'elle est susceptible de créer de nouvelles attentes sur le terrain.

1.2.3 Concernant l'article 3 du projet d'arrêté royal

Les Conseils accueillent favorablement la proposition (cf. art. 3, 1° du projet d'arrêté royal) d'abroger, dans le 4^{ème} tiret de l'article 3 de l'arrêté royal du 21 mars 2019, les mots « , après déduction, le cas échéant, de la partie utilisée pour le financement d'une voiture de société respectueuse de l'environnement et des frais y afférents ».

L'article 3, 2° du projet d'arrêté royal a pour objet de remplacer, dans le 5^{ème} et le 7^{ème} tiret de l'article 3 de l'arrêté royal du 21 mars 2019, les mots « moyens de transports durables » par le mot « dépenses ». Pour les raisons évoquées au point 1.1., les Conseils proposent de ne pas remplacer les mots « moyens de transports durables ».

1.2.4 Concernant l'article 4 du projet d'arrêté royal

Il est positif que l'article 4 du projet d'arrêté royal prévoit la possibilité demandée par les Conseils dans leur [avis du 28 septembre 2021](#) d'utiliser une formule forfaitaire pour déterminer le montant des dépenses dans le pilier 1 et le montant du budget mobilité. Une méthode de calcul forfaitaire présente en effet des avantages importants, tant pour l'employeur que pour le travailleur. Cette méthode de calcul répond au problème des employeurs qui sont dans l'impossibilité de fixer de manière certaine le montant disponible pour les piliers 2 et 3 à un moment où ils ne disposent pas encore de toutes les informations nécessaires pour déterminer l'ensemble des coûts liés à la voiture de société (pilier 1). Pour le travailleur, cette méthode 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).

Au niveau des formules proposées à l'article 4 du projet d'arrêté royal, il y a selon les Conseils encore quelques points à préciser et quelques éléments à adapter pour tenir compte des pratiques bien établies au niveau des entreprises (voir les remarques formulées ci-dessous). Faute de quoi, l'arrêté royal risque de créer des nouvelles difficultés sur le terrain et, partant, de décourager les entreprises à recourir au budget mobilité.

Concernant le calcul de certains coûts, il est selon les Conseils important que les montants à prendre en compte pour le calcul soient adaptés annuellement à la réalité. En l'absence de leurs adaptations annuelles, les travailleurs risquent en effet d'être sous-compensés.

L'article 4 du projet d'arrêté royal vise à insérer, dans l'arrêté royal du 21 mars 2019, un nouveau chapitre 1^{er}/1 comprenant les articles 7/1 à 7/6. Les positions des Conseils à propos de ces articles sont détaillées ci-dessous.

1.2.4.1 La formule « frais réels » pour calculer le montant des dépenses du pilier 1 (art. 7/1)

Cet article énumère de manière exhaustive les frais à prendre en compte pour calculer le montant des dépenses du pilier 1 sur la base de frais réels.

D'une part, les Conseils s'étonnent de retrouver les frais de gestion du budget mobilité dans cette énumération. Cette dépense devrait selon eux être imputée au pilier 2 du budget mobilité, afin d'avoir un traitement social et fiscal unifié par pilier. En effet, aucune cotisation CO₂ ne sera due à l'ONSS sur cet avantage et il serait donc davantage à sa place dans le pilier 2, avec les autres dépenses de mobilité durable qui sont exonérées d'impôts et de cotisations ONSS.

D'autre part, les Conseils font remarquer que certains frais courants qui devraient être repris dans la liste, n'y figurent pas.

- À côté des frais d'entretien et de réparation de la borne de recharge, il faudrait prévoir les frais de gestion de la borne de recharge ou du câble de recharge communiquant².
- Les frais d'expertise (c.-à-d. les « car checks » au moment de rendre la voiture ou de changement de conducteur) devraient également être repris dans la liste.
- En ce qui concerne l'impôt sur la partie non déductible des postes précités et l'impôt sur la partie de l'avantage de toute nature constitutive d'une dépense non admise, il est à noter qu'ajouter simplement 25 % des dépenses non admises (DNA) au TCO (Total Cost of Ownership) n'est pas correct, puisque le TCO est un montant brut, alors que l'ISOC est un montant net. Il faudrait donc faire un gross up (un brutage) de l'ISOC pour déterminer l'impact de l'ISOC sur les DNA avant impôt. Une suggestion consiste à indiquer une formule (un pourcentage) à utiliser.
- La portée de l'arrêté royal doit correspondre à celle de la loi. À cet effet, il convient de préciser que l'employeur a la possibilité³ de réduire le budget mobilité à concurrence de l'utilisation professionnelle de la voiture de société, pour autant que ces frais professionnels incombant à l'employeur soient remboursés en sus du budget mobilité.

Il est également prévu à l'article 7/1 du nouveau chapitre 1^{er}/1 que les frais qui y sont énumérés ne peuvent être pris en compte pour calculer le montant des dépenses du pilier 1 que dans la mesure où leur financement est prévu par la politique en matière de voitures de société. Pour tenir compte des pratiques existantes, il faudrait selon les Conseils aussi prévoir la possibilité de prendre les frais énumérés en considération lors du calcul des dépenses du pilier 1 dans la mesure où leur financement est prévu dans les instructions au sein de l'entreprise.

1.2.4.2 La formule « valeurs forfaitaires » pour calculer le montant des dépenses du pilier 1 (art. 7/2)

L'article 7/2, §2 détermine une formule en vue de calculer de façon forfaitaire le montant des dépenses du pilier 1 pour un véhicule pris en location ou en leasing. En ce qui concerne les frais non inclus dans le contrat de location ou de leasing dont il est question dans cette formule, les Conseils demandent de préciser que ceux-ci doivent être prévus dans la politique en matière de voitures de société ou dans les instructions au sein de l'entreprise.

² Un Smart cable est souvent fourni à la place d'une borne dans les sociétés avec un turnover de personnel important.

³ Possibilité autorisée par la loi du 25 novembre 2021 organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité.

Concernant l'impôt sur les frais de voiture non déductibles (art. 7/2, §2) et l'impôt sur la partie non déductible de la valeur catalogue (art. 7/2, §3), il est selon les Conseils à noter qu'ajouter simplement 25 % des dépenses non admises (DNA) au TCO (Total Cost of Ownership) n'est pas correct, puisque le TCO est un montant brut, alors que l'ISOC est un montant net. Il faudrait donc faire un gross up (un brutage) de l'ISOC pour déterminer l'impact de l'ISOC sur les DNA avant impôt. Une suggestion consiste à indiquer une formule (un pourcentage) à utiliser.

L'article 7/2, §4 précise ce qu'il faut entendre par « le coût annuel moyen de tous les frais non inclus dans le contrat de location ou de leasing » en cas d'application de la formule forfaitaire décrite à l'art. 7/2, §2 (cf. supra). Il est selon les Conseils à noter que si l'on se réfère à la voiture du pilier 1, cela sera toujours un coût théorique à estimer a priori puisque, par hypothèse, il s'agit d'un véhicule nouvellement mis à disposition.

1.2.4.3 La formule « frais réels » pour calculer le montant du budget mobilité (art. 7/3)

Cet article détermine une formule en vue de calculer le montant du budget mobilité sur la base de frais réels.

Tel qu'il est rédigé actuellement, cet article risque selon les Conseils d'entraîner une complexité considérable. À leurs yeux, la formule proposée est satisfaisante pour les (très rares) sociétés au sein desquelles le budget mobilité est calculé sur base de la voiture réellement utilisée auparavant par le bénéficiaire. Mais qu'en est-il de la majorité des sociétés qui utilisent un budget par niveau de fonction (tel qu'accepté par l'administration⁴) qui a été déterminé un jour et est repris dans la politique en matière de voitures de société ? Avec ce budget TCO, le travailleur peut choisir une voiture classique (hors budget mobilité) ou utiliser ce budget TCO comme budget mobilité.

1.2.4.4 La formule « valeurs forfaitaires » pour calculer le montant du budget mobilité (art. 7/4)

Cet article détermine une formule en vue de calculer de façon forfaitaire le montant du budget mobilité.

Il convient selon les Conseils de préciser que l'employeur a la possibilité⁵ de réduire le budget mobilité à concurrence de l'utilisation professionnelle de la voiture de société, pour autant que ces frais professionnels incombant à l'employeur soient remboursés en sus du budget mobilité.

Les Conseils se demandent comment les employeurs qui utilisent déjà actuellement des montants forfaitaires fixés sur d'autres bases qui tiennent compte de coûts théoriques basés sur des moyennes collectives et pas individuelles (ex. 500 euros par mois pour telle catégorie de travailleurs, 750 euros pour une autre et enfin 950 pour la 3e catégorie...) vont procéder pour fixer le montant du budget mobilité. Pourront-ils poursuivre cette pratique ?

Enfin, les Conseils constatent que rien n'est prévu lorsque le travailleur renonce à une voiture dès le départ. Dans pareille hypothèse, il n'y a pas de voiture de référence. C'est la raison pour laquelle il faut à leurs yeux pouvoir prévoir des forfaits basés sur des moyennes collectives.

⁴ L'administration accepte que l'employeur fixe le budget mobilité sur la base de la voiture de référence qui vaut pour la catégorie de fonctions à laquelle le travailleur appartient, à condition qu'il applique cette méthode pour fixer le budget mobilité de tous les travailleurs ayant une voiture de société. La même méthode doit être appliquée de manière cohérente : soit, fixer le budget mobilité par travailleur individuel, soit, sur la base de la voiture de référence qui correspond à la catégorie de fonctions à laquelle le travailleur appartient.

⁵ Possibilité autorisée par la loi du 25 novembre 2021 organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité.

1.2.4.5 L'article 7/6 du nouveau chapitre 1^{er}/1

Cet article propose que le choix éventuel de la méthode d'évaluation forfaitaire soit posé pour tous les travailleurs de la société. Cette proposition est accueillie favorablement par les Conseils.

1.2.5 Concernant l'article 5 du projet d'arrêté royal

Cet article a pour objet de remplacer, dans l'article 9, 5^{ème} tiret de l'arrêté royal du 21 mars 2019, les mots « moyens de transports durables » par le mot « dépenses ». En vue d'éviter l'utilisation du budget mobilité à des fins d'optimisation salariale (cf. le point 1.1.), les Conseils proposent de ne pas remplacer les mots « moyens de transports durables ». Ils rappellent que la loi prévoit déjà de manière limitative certaines assimilations.

1.2.6 Concernant l'article 6 du projet d'arrêté royal

Cet article stipule que les articles 1, 2, 3 et 5 produisent leurs effets à partir du 1^{er} janvier 2022, alors que l'article 4 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

Les Conseils demandent d'appliquer une date d'entrée en vigueur uniforme pour l'ensemble des articles précités. Ils s'opposent à une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022 avec effet rétroactif. Le 1^{er} janvier 2023 semble également très court pour les entreprises qui ont déjà calculé leur budget mobilité sur une autre base. Une période de tolérance pour se mettre en ordre devrait être prévue, et pour celles qui se lancent, il faudrait un délai un peu plus long. D'expérience, un budget mobilité met au minimum 6 mois, et plus souvent un an, à être mis en place dans une entreprise. Une entreprise qui prépare son budget mobilité depuis un an pour le mettre en œuvre au 1^{er} janvier 2023 serait forcée de revoir sa copie en très peu de temps.

2. Le contenu du site web <https://lebudgetmobilite.be/>

Les Conseils félicitent les administrations impliquées dans la conception et l'entretien du site web qui contient une mine d'informations très utiles pour les entreprises et les travailleurs.

Ils demandent que les pratiques administratives en matière d'acceptation de dépenses éligibles pour le budget mobilité qui figurent sur le site web <https://lebudgetmobilite.be/fr> soient rédigées dans une optique de mobilité durable, qui matérialise l'esprit de la loi concernant l'instauration d'un budget mobilité.

Ils demandent également d'être consultés lorsque des modifications sont apportées au contenu du site web susmentionné afin de s'assurer que la description des pratiques administratives en matière d'acceptation de dépenses éligibles pour le budget mobilité ne conduise pas à des usages indus et non voulus du budget mobilité.

À titre d'exemple, les Conseils citent la question 5.49 sur le site web <https://lebudgetmobilite.be/fr> et la réponse à celle-ci. Telles que formulées actuellement, celles-ci pourraient non seulement mener à une utilisation du budget mobilité à des fins d'optimisation salariale, mais également encourager l'utilisation de la voiture personnelle pour effectuer les déplacements domicile-travail ⁶.

⁶ Plus concrètement, les formulations actuelles pourraient aboutir à ce qu'un travailleur (qui travaille 60 % de son temps de travail à domicile) affecte l'ensemble de son budget mobilité à des dépenses sans lien avec la mobilité et utilise (lors des 2 jours par semaine où il ne fait pas du télétravail) sa voiture personnelle pour effectuer ses déplacements domicile- travail.