



Cour des comptes



Cotisations sociales sur les véhicules de société et le budget mobilité des travailleurs

Audit de suivi et évaluation de la politique sociale



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, octobre 2024



Cour des comptes

Cotisations sociales sur les véhicules de société et le budget mobilité des travailleurs

Audit de suivi et évaluation de la politique sociale



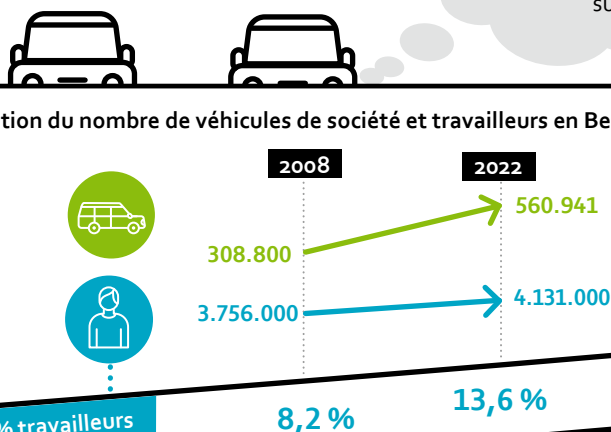
Rapport adopté le 30 octobre 2024 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Cotisations sociales sur les véhicules de société et le budget mobilité des travailleurs

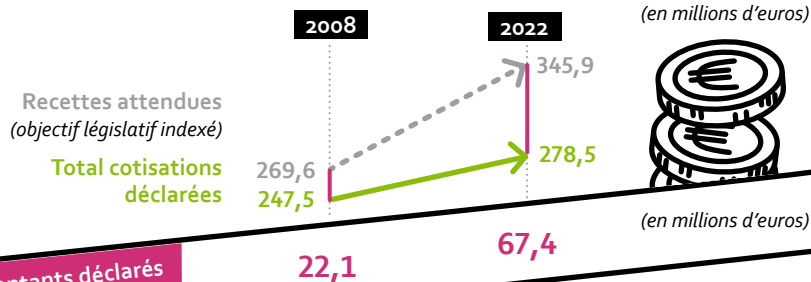
Cotisation de solidarité (CO₂)

Le **véhicule de société** est un avantage salarial qui n'est pas soumis à des cotisations sociales classiques mais à une **cotisation de solidarité** moins élevée, calculée sur la base des émissions CO₂ (cotisation CO₂).

Évolution du nombre de véhicules de société et travailleurs en Belgique

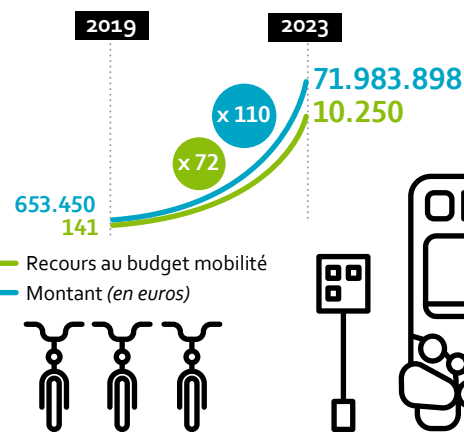


Évolution des cotisations CO₂ déclarées et attendues (en millions d'euros)

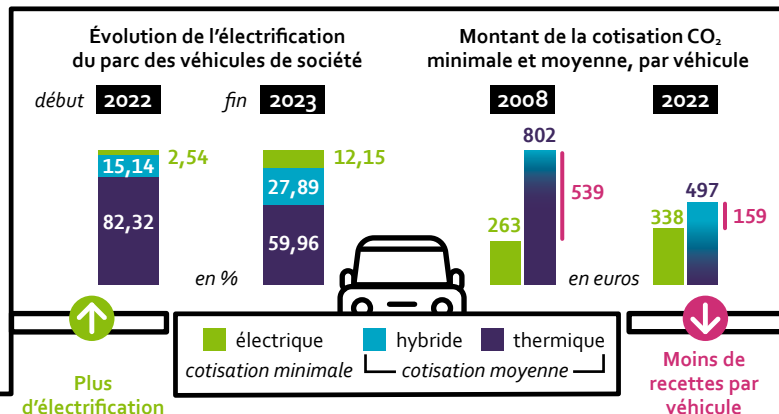


Évolution du budget mobilité

Le recours au budget mobilité augmente entre 2019 et 2023, mais demeure marginal (environ 50 fois moins que le nombre de travailleurs avec véhicule de société).



Verdissement du parc des véhicules de société



Données déclarées à l'ONSS incomplètes et de mauvaise qualité

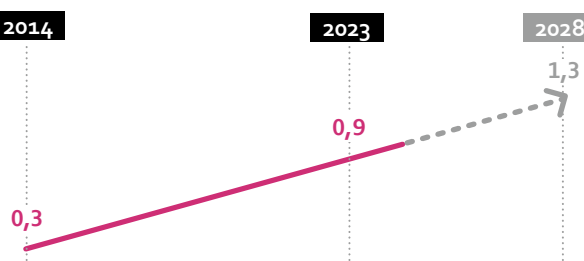
Données inutilisables pour **B 47.637** plaques déclarées au 4^e trim. 2023

7,74 % mal déclarées ou erronées

X Pas de contrôle de la qualité des plaques déclarées

Coût de l'incitant public

Différence entre les recettes de la cotisation CO₂ et les recettes que la cotisation patronale ordinaire produirait sur l'avantage salarial (en milliards d'euros).



Cotisations sociales sur les véhicules de société et le budget mobilité des travailleurs

Suite à son premier audit réalisé en 2014 sur la cotisation de solidarité sur les véhicules de société (« cotisation CO₂ »), la Cour des comptes a réexaminé les mesures mises en œuvre par l'ONSS pour s'assurer de la bonne perception de cette cotisation. Elle a également étendu le champ de l'audit initial à l'évaluation de la politique sociale liée à ces véhicules et à la cotisation spéciale du budget mobilité. En 2019, le législateur avait en effet prévu la possibilité pour un employeur de mettre à disposition de ses travailleurs un budget mobilité en vue de les inciter à un changement modal (*modal shift*). Ce budget pourrait être librement réparti entre trois piliers : un véhicule de société plus respectueux de l'environnement (1^{er} pilier), des incitants au changement modal (2^e pilier) ou le versement du solde du budget mobilité (3^e pilier) moyennant une cotisation spéciale à charge du travailleur.

Un véhicule de société peut donc être mis à disposition du travailleur dans le cadre du budget mobilité (1^{er} pilier) ou en dehors.

Identification des employeurs concernés par la cotisation de solidarité

En ce qui concerne l'identification des employeurs concernés par la cotisation de solidarité, la Cour des comptes constate les mêmes risques que ceux identifiés dans son premier audit. L'ONSS n'est pas en mesure de s'assurer que tous les véhicules soumis à cotisation sont déclarés. Le risque se pose particulièrement pour les véhicules pris en leasing. En 2022, Febiac a recensé 1.104.706 véhicules détenus par des personnes morales (hors indépendants), tandis que 578.331 véhicules de société étaient déclarés à l'ONSS au 4^e trimestre 2022, soit près de la moitié. La Cour constate que l'ONSS n'a pas l'assurance que cet écart s'explique par la seule présence de véhicules de flotte. En effet, l'Office n'a pas entrepris les démarches nécessaires auprès du SPF Mobilité et Transports ni du SPF Finances pour obtenir les données lui permettant d'identifier correctement tous les employeurs concernés. L'obtention de ces données par l'ONSS est pourtant prévue par la législation. Sur la base d'une étude commandée par l'ONSS visant à évaluer les différents systèmes de rémunérations, la Cour estime le risque de manque à gagner en termes de cotisations à minimum 22 millions d'euros pour 2020.

Comme en 2014, la Cour des comptes recommande à l'ONSS d'utiliser les banques de données pertinentes prévues par la loi afin d'alimenter une analyse de risques permettant d'identifier les employeurs ne déclarant pas de véhicules de société soumis à la cotisation CO₂. La Cour recommande également de renforcer la législation pour permettre à l'ONSS et au SPF Mobilité de demander les données concernant les véhicules en leasing.

Contrôle des montants déclarés

L'ONSS ne procède à aucun contrôle structurel pour s'assurer que les montants de cotisations CO₂ déclarés par les employeurs sont exacts. Le montant de la cotisation sociale spéciale due dans le cadre

du 3^e pilier du budget mobilité octroyé au travailleur fait quant à lui l'objet d'un contrôle automatique. Actuellement, l'ONSS ne dispose pas de toutes les informations nécessaires pour vérifier les données de cotisation CO₂. L'utilisation des banques de données du SPF Mobilité prévue par la législation et l'intégration de champs complémentaires dans la déclaration de l'employeur (actuellement la DMFA) pourraient permettre à l'ONSS d'identifier les déclarations erronées ou frauduleuses sur la base d'une analyse de risques.

Lors des enquêtes des services d'inspection, le contrôle de ce volet social est mené systématiquement sur certaines catégories d'employeurs. Les inspecteurs sociaux, chargés du contrôle au sein des services d'inspection, n'ont pas toujours un accès direct au taux d'émission de CO₂ des véhicules, alors que ce taux est un paramètre essentiel du calcul de la cotisation. En outre, depuis l'entrée en vigueur de la norme WLTP en 2018, plus stricte que la NEDC, les deux normes d'émissions coexistent, ce qui rend les contrôles plus complexes. La possibilité laissée aux employeurs de déclarer les émissions qui leur sont économiquement les plus favorables représente un coût pour la sécurité sociale estimé par la Cour des comptes à 74 millions d'euros pour 2022.

La Cour des comptes recommande à l'ONSS de fournir aux inspecteurs sociaux les données nécessaires à un contrôle efficient, mais aussi de croiser les données du SPF Mobilité avec celles des DMFA en vue d'identifier les déclarations erronées ou frauduleuses sur la base d'une analyse de risques. En croisant les données de l'ONSS et de la DIV elle-même, la Cour des comptes constate que, même en admettant une marge d'erreur de 20% entre les montants de cotisation déclarés et le montant dû, 13% à 27% des employeurs présentent un risque de déclaration erronée, ce qui représente un risque de perte de recettes de 4 à 32 millions d'euros par an. Plus de la moitié de ces montants proviennent d'un nombre restreint d'employeurs.

Évaluation de la politique sociale

En ce qui concerne l'efficacité de la politique sociale liée aux véhicules de société, la Cour des comptes constate que les objectifs budgétaires que s'était fixés le législateur n'ont pas été atteints. Par rapport à 2008, le nombre de véhicules de société soumis à la cotisation CO₂ a augmenté de 82%, tandis que les recettes de cette cotisation ont augmenté de 12% (278,52 millions d'euros de recettes en 2022). L'écart cumulé entre l'objectif législatif et les cotisations déclarées entre 2008 et 2022 est de 958 millions d'euros.

Les paramètres de calcul de la cotisation CO₂ favorisent de fait les véhicules à basses émissions de CO₂. Toutefois, le régime social préférentiel dont bénéficient les véhicules de société encourage toujours la mise à disposition de ces véhicules par les employeurs. En conséquence, l'utilisation de véhicules de société est en augmentation constante, tandis que la cotisation moyenne par véhicule est passée de 802 à 497 euros entre 2008 et 2022.

La Cour des comptes a estimé la différence entre les recettes de la cotisation CO₂ et celles issues des cotisations patronales ordinaires qui seraient dues sur l'équivalent salarial d'une voiture de société. Selon cette estimation, la différence ne fera que s'accroître au cours des prochaines années et dépassera 1 milliard d'euros d'ici 2026, en raison notamment de la généralisation de la cotisation minimale qui résulte de la loi sur le verdissement des véhicules de société.

En ce qui concerne la politique environnementale, la loi relative au verdissement du parc des véhicules de société vise à encourager l'électrification du parc de ces véhicules. La Cour des comptes constate une électrification des nouveaux véhicules immatriculés et une augmentation rapide de la part des véhicules

électriques. L'électrification du parc des véhicules de société permet de réduire l'externalité négative liée aux émissions de CO₂. Cependant, d'autres externalités négatives demeurent, comme la congestion du transport routier ou l'émission de particules fines.

L'objectif du budget mobilité introduit en 2019 est d'encourager un changement modal. La Cour des comptes constate que l'objectif du législateur n'est pas encore atteint. L'utilisation de ce budget demeure marginale, mais en forte progression en 2023.

La Cour des comptes considère qu'à politique inchangée, la mise à disposition d'un véhicule de société uniquement au sein du budget mobilité permettrait d'encadrer le régime actuel de manière plus transparente et de mieux atteindre les divers objectifs du législateur en facilitant le changement modal et le verdissement du parc des véhicules de société.

Réponse de l'ONSS et des ministres compétents

Le ministre de l'Économie et du Travail ainsi que le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique n'ont pas réagi.

Dans sa réponse, l'ONSS souligne que les banques de données du SPF Mobilité (la Banque-Carrefour des véhicules – BCV) et du SPF Finances ne contiennent pas les données permettant une identification fiable de tous les employeurs mettant à disposition des véhicules de société et de toutes les plaques d'immatriculation de ces véhicules. Par conséquent, l'ONSS considère que la proposition de la Cour des comptes visant à ce que l'Office conclue des protocoles avec ces organismes à cette fin ne sera pas efficace et estime inopportun d'y investir maintenant.

L'ONSS ajoute également que le projet de refonte de la déclaration de l'employeur (e-gov 3.0) prévoit une nouvelle banque de données qui recueillera des informations plus détaillées, et à une fréquence plus élevée, que l'actuelle DMFA. Il annonce que la qualité des données sera bien améliorée grâce à un lien direct avec les fiches de paie et à la récupération d'informations supplémentaires. Il considère dès lors plus judicieux de lier la mise en œuvre des améliorations à l'élaboration de ce nouveau modèle de données et s'engage à tenir compte des recommandations lorsque ce projet sera réalisé.

Réaction de la Cour des comptes

La Cour des comptes fait remarquer que les constats et recommandations visant à améliorer l'identification et le contrôle de la cotisation CO₂ sont quasiment les mêmes que ceux repris dans son audit de 2014. Dix ans plus tard, elle constate que la grande majorité de ces recommandations n'ont pas été suivies. L'ONSS a, comme mentionné dans les recommandations, la possibilité légale de demander des données aux SPF Mobilité et au SPF Finances pour le contrôle spécifique de la cotisation CO₂. Si la Cour rejoint l'observation de l'ONSS quant à l'absence de certaines données, elle le renvoie aux constats relatifs aux banques de données et aux recommandations visant à assurer non seulement une meilleure qualité des données, mais aussi la communication des données complémentaires nécessaires au contrôle spécifique de la cotisation CO₂. En effet, l'utilisation concrète des banques de données permettra de détecter les anomalies (données manquantes, valeurs erronées, etc.) et de les corriger.

Concernant le projet e-gov 3.0, celui-ci étant en phase de développement et de test, la Cour des comptes ne peut pas établir de constats et de recommandations sur cette base. Elle souligne que certaines recommandations peuvent être transposées dans le nouveau système de déclaration et qu'il en sera tenu compte lors du suivi des recommandations de cet audit.

Chapitre 1

Introduction	10
1.1 Évolution de la cotisation de solidarité	11
1.1.1 Introduction de la cotisation de solidarité sur les véhicules de société	11
1.1.2 Vers une cotisation de solidarité CO ₂	11
1.1.3 Systèmes encourageant le changement modal	12
1.1.4 Verdissement du parc des véhicules de société	13
1.2 Véhicules concernés par la cotisation CO ₂	14
1.3 Recettes des cotisations CO ₂	15
1.3.1 Mode de calcul de la cotisation CO ₂	15
1.3.2 Évolution des recettes de cotisations	15
1.4 Audit 2014	16
1.5 Audit 2024	17
1.5.1 Domaine et questions d'audit	17
1.5.2 Méthode d'audit	18
1.5.3 Structure du rapport	18
1.5.4 Calendrier de l'audit	18
1.5.5 Données nécessaires à l'audit	19

Chapitre 2

Identification des employeurs et des véhicules concernés par la cotisation CO₂	20
2.1 Identification des employeurs et des véhicules	20
2.1.1 Données nécessaires à l'identification	20
2.1.2 Présomption légale d'utilisation à des fins privées	21
2.2 Identification correcte des employeurs	22
2.2.1 Enjeu	22
2.2.2 Risques	22
2.3 Accès aux données	23
2.3.1 SPF Mobilité - DIV	23
2.3.2 SPF Finances	25
2.4 Conclusions et recommandations	26
2.4.1 Réponse de l'ONSS	27
2.4.2 Réaction de la Cour des comptes	28

Chapitre 3

Méthode de déclaration et contrôles de la DMFA	30
3.1 Contrôles automatiques de la cotisation CO ₂ lors de l'établissement de la DMFA	30
3.2 Informations nécessaires au contrôle	31
3.2.1 Nombre de mois	31
3.2.2 Taux d'émission de CO ₂ pris en compte	32
3.2.3 Mention de la date de la commande ou du début du leasing du véhicule	33
3.2.4 Type de carburant	33
3.3 Données croisées par la Cour des comptes en vue d'une analyse de risques	34
3.4 Exactitude des montants de la cotisation spéciale de 38,07 % sur le 3 ^e pilier du budget mobilité	36

3.5	Conclusions et recommandations	36
3.5.1	Réponse de l'ONSS	37
3.5.2	Réaction de la Cour des comptes	37
Chapitre 4		
Contrôles des services d'inspection et sanctions		39
4.1	Contrôles des services d'inspection de l'ONSS	39
4.1.1	Employeurs concernés par les cotisations	39
4.1.2	Informations à disposition des services d'inspection de l'ONSS	40
4.2	Application de la sanction CO ₂	41
4.3	Conclusions et recommandations	42
4.3.1	Réponse de l'ONSS	43
4.3.2	Réaction de la Cour des comptes	43
Chapitre 5		
Évaluation de la politique sociale		45
5.1	Réalisation des objectifs légaux de la cotisation CO ₂	45
5.1.1	Objectifs du législateur	45
5.1.2	Objectifs du plan national Énergie-Climat 2021-2030	46
5.1.3	Réalisation de l'objectif budgétaire de 2005	47
5.1.4	Conséquences de la formule de calcul de la cotisation CO ₂	47
5.1.5	Part de l'électrification	50
5.2	Budget mobilité	50
5.2.1	Objectifs législatifs	50
5.2.2	Utilisation du budget mobilité	51
5.2.3	Cotisations dues sur le budget mobilité	52
5.3	Incidence financière de l'incitant social	53
5.4	Efficiency de la politique sociale	55
5.4.1	Efficiency économique pour la sécurité sociale	55
5.4.2	Efficiency environnementale	58
5.4.3	Clause évaluative de la loi de 2021	59
5.5	Conclusions et recommandations	60
Chapitre 6		
Conclusions générales et recommandations		62

Chapitre 1

Introduction

Le véhicule de société est celui que l'employeur met à la disposition de travailleurs salariés pour un usage autre que strictement professionnel. Il s'agit de véhicules permettant le transport de personnes (M1) ou de marchandises jusqu'à 3,5 tonnes (N1).

Le véhicule de société se distingue du véhicule de flotte, à usage strictement professionnel.

Les véhicules de société se répartissent en deux catégories : les véhicules nécessaires à la fonction et pouvant également être utilisés pour un usage privé (appelés « véhicules de fonction » dans ce rapport) et les véhicules ayant un usage professionnel très limité. Ces deux catégories sont soumises à la cotisation de solidarité CO₂.

Pour chaque véhicule de société, l'employeur doit une cotisation de solidarité à l'Office national de sécurité sociale (ONSS) pour le mois où le véhicule est mis à disposition¹. Le montant de la cotisation est lié au taux d'émission de CO₂ (WLTP² ou NEDC³) et à son type de carburant (essence, diesel et autres). L'employeur calcule le montant dû pour chaque véhicule et indique un montant global dans sa déclaration ONSS trimestrielle (déclaration multifonctionnelle/*multifunctionele aangifte* – DMFA).

Cette cotisation alimente les recettes de la Gestion globale des travailleurs salariés⁴.

Le véhicule de société est un avantage de toute nature (ATN) qui est taxé à l'impôt des personnes physiques dans le chef du travailleur, mais qui n'est pas soumis à des cotisations sociales personnelles.

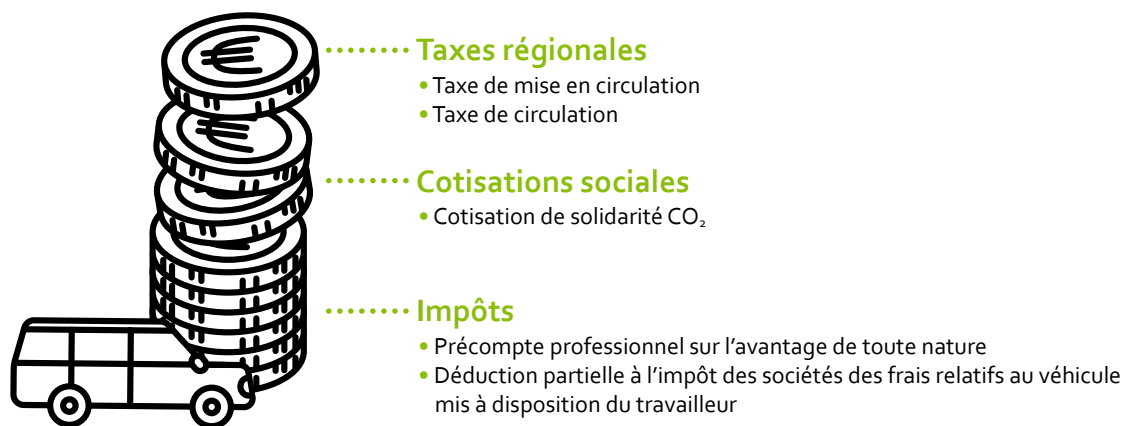
¹ Article 38, § 3quater, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

² *Worldwide Harmonized Light Vehicle Test Procedure*.

³ *New European Driving Cycle*.

⁴ Par ce système, l'ONSS globalise les moyens financiers alloués à la sécurité sociale des travailleurs (cotisations, subventions de l'État, financement alternatif) et les répartit entre les secteurs qui y ont droit. La répartition est effectuée en fonction des besoins de trésorerie, www.onss.be.

Graphique 1 – Taxes et cotisations sociales dues sur les véhicules de société



1.1 Évolution de la cotisation de solidarité

1.1.1 Introduction de la cotisation de solidarité sur les véhicules de société

La cotisation de solidarité pour l'utilisation des véhicules de société a été introduite par l'arrêté royal du 20 décembre 1996⁵. Auparavant, ces véhicules étaient entièrement exemptés de cotisations. Il s'agit d'une des mesures visant à réaliser les conditions budgétaires nécessaires à la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, notamment via la réalisation de l'équilibre financier de la sécurité sociale à partir de 1997.

Au moment de son instauration en 1997 et jusqu'à fin 2004, la cotisation de solidarité calculée correspondait à un pourcentage de la valeur de l'avantage réel pour le travailleur, qui était fonction des chevaux fiscaux du véhicule et des kilomètres parcourus. Le taux de cette cotisation était de 33 % du montant de l'avantage tel que déterminé en application des dispositions fiscales en la matière, en tenant compte d'un nombre minimum de kilomètres.

1.1.2 Vers une cotisation de solidarité CO₂

En 2005, le législateur a constaté que l'ONSS ne disposait pas d'informations suffisantes pour vérifier l'exactitude de la cotisation payée⁶. Le régime de la cotisation de solidarité a alors connu deux modifications importantes⁷.

Premièrement, la cotisation a pris la forme d'un forfait mensuel établi en fonction du taux d'émission de CO₂ du véhicule et de son type de carburant.

Deuxièmement, le champ d'application s'est étendu à tous les véhicules mis à disposition des travailleurs à des fins non strictement professionnelles, sans tenir compte d'une éventuelle participation financière du travailleur. En effet, certains travailleurs interviennent financièrement dans

⁵ Arrêté royal du 20 décembre 1996 portant des mesures en vue de l'instauration d'une cotisation de solidarité pour l'utilisation d'un véhicule de société pour les déplacements du domicile au lieu du travail, en application de l'article 3, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

⁶ Chambre, 17 novembre 2004, [DOC 511437/001](#), *Projet de loi-programme*, p.16, www.lachambre.be.

⁷ Article 2 de la loi-programme du 27 décembre 2004.

le coût que représente leur véhicule de société. Cette intervention peut être déduite du montant de l'avantage de toute nature, le réduisant dans certains cas à zéro.

Selon les travaux préparatoires de la loi, le nombre de véhicules concernés devait passer de 120.000 à 300.000 unités et les recettes escomptées étaient évaluées à 256 millions d'euros⁸. Le législateur a prévu la possibilité d'adapter les montants dans l'hypothèse où ces objectifs ne seraient pas atteints⁹.

La loi adoptée en juillet 2005 visait à renforcer le système pour assurer la perception correcte de la cotisation de solidarité¹⁰. Elle a introduit, à partir du 1^{er} juillet 2005, une présomption légale d'utilisation privée applicable à tous les véhicules de l'employeur. Chaque véhicule immatriculé au nom de l'employeur ou faisant l'objet d'un contrat de location (leasing) est désormais considéré comme véhicule soumis à la cotisation de solidarité, sauf si l'employeur démontre que son usage est strictement professionnel¹¹. Dans ce cas, le véhicule est considéré comme un véhicule de flotte.

En 2006¹², le législateur a instauré, de manière rétroactive à partir du 1^{er} janvier 2005, une sanction égale au double des cotisations éludées en cas de non-paiement de la cotisation ou de fausse déclaration. Les sanctions administratives traditionnelles (majorations des cotisations et intérêts de retard) restent en outre applicables.

1.1.3 Systèmes encourageant le changement modal

1.1.3.1 Allocation mobilité

L'allocation mobilité a été introduite en 2018¹³. Ce système, aussi appelé *cash for car*, avait pour objectif de proposer aux employeurs et aux employés qui le désiraient de remplacer leur véhicule de société par un montant correspondant à la valeur, sur une base annuelle, de l'avantage de l'utilisation du véhicule restitué. Ce montant bénéficiait toujours d'un avantage fiscal et social. Il était donc soumis à la cotisation de solidarité en lieu et place des cotisations sociales ordinaires. La loi sur l'allocation mobilité a été annulée par la Cour constitutionnelle¹⁴ aux motifs qu'elle créait une différence de traitement non raisonnablement justifiée entre les travailleurs qui ne bénéficient pas de l'allocation de mobilité (et dont le salaire est intégralement soumis aux contributions fiscales et sociales) et les travailleurs qui touchent une allocation dont ils peuvent disposer librement et qui est privilégiée sur le plan fiscal et social. L'arrêt de la Cour constitutionnelle soulignait également que la loi ne permettait pas nécessairement d'atteindre les objectifs qu'elle se fixait (à savoir la diminution du recours à un véhicule individuel pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail).

8 Chambre, 17 novembre 2004, DOC 51 1437/001, ibid., p.17, www.lachambre.be.

9 Ibid., p. 18.

10 Loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses.

11 L'employeur doit mettre en œuvre un système cohérent (*car policy*) qui régit l'utilisation des véhicules de la société. Ce système doit permettre à l'employeur de contrôler les infractions éventuelles et de sanctionner le travailleur en défaut (par exemple, s'il a utilisé un véhicule de flotte à des fins privées).

12 Article 31 de la loi-programme du 20 juillet 2006.

13 Loi du 30 mars 2018 concernant l'instauration d'une allocation de mobilité.

14 Cour constitutionnelle, arrêt n°11/2020 du 23 janvier 2020, www.const-court.be.

1.1.3.2 Budget mobilité – trois piliers

Introduit en 2019, le budget mobilité a prévu la possibilité pour les employeurs de proposer à leurs travailleurs un budget mobilité comme alternative éventuelle au véhicule de société¹⁵.

Le travailleur peut répartir librement son budget mobilité entre les trois piliers suivants.

- Le 1^{er} pilier concerne la mise à disposition d'un véhicule de société respectueux de l'environnement. Le budget consacré à ce véhicule est soumis au traitement fiscal et social ordinaire d'un véhicule de société.
- Le 2^e pilier propose une série de modes de transport alternatifs et durables, dont les transports en commun, le vélo, la voiture partagée ou une intervention dans le loyer (ou remboursement du prêt hypothécaire) du travailleur selon certaines conditions. Le budget consacré au 2^e pilier est exonéré de cotisations de sécurité sociale. Au niveau fiscal, il est exonéré d'impôt pour le travailleur et déductible fiscalement pour l'employeur.
- Le 3^e pilier ouvre, pour le bénéficiaire, le droit au paiement du solde du budget qui n'a pas été dépensé dans les deux autres piliers. Ce 3^e pilier est soumis à une cotisation sociale spéciale de 38,07 %. Au niveau fiscal, le montant est exonéré d'impôt pour le travailleur et déductible fiscalement pour l'employeur.

1.1.4 Verdissement du parc des véhicules de société

La loi du 25 novembre 2021 visait à accélérer le verdissement du parc des véhicules de société¹⁶. L'adoption de cette loi découle du constat du nombre élevé de véhicules de société en circulation en Belgique, de la diminution trop lente des émissions de CO₂ au regard des objectifs climatiques européens et de l'incidence de ces véhicules en termes d'émissions (« 2,8 millions de tonnes d'émission de CO₂ par an, soit 20 % des émissions du parc automobile total sur les routes belges »¹⁷). Cette loi prévoit qu'au terme d'une période de transition de 2023 à 2028, tous les nouveaux véhicules de société devront rouler sans émettre de CO₂ pour bénéficier d'un traitement fiscal (déduction des frais professionnels à l'impôt des sociétés) et social (cotisation de solidarité sans coefficient) avantageux. La mise en application de cette disposition est progressive. La date pivot qui marque le début de la période de transition est le 1^{er} juillet 2023.

Les utilisateurs de véhicules qui émettent du CO₂ (véhicules à émissions) continueront à payer la cotisation CO₂ calculée selon l'équation actuelle, mais elle sera multipliée à terme par 5,5 (coefficient applicable à partir du 1^{er} janvier 2028) pour décourager le recours à ces véhicules. De plus, la cotisation mensuelle minimale non indexée applicable aux véhicules ne sera plus de 20,83 euros, mais portée progressivement à 31,15 euros¹⁸.

Les véhicules commandés avant le 1^{er} juillet 2023 ne sont pas concernés par ces augmentations. Les avantages sociaux (et fiscaux) dont ils bénéficient sont maintenus pendant toute la durée de vie du véhicule.

¹⁵ Loi du 17 mars 2019 concernant l'instauration d'un budget mobilité.

¹⁶ Loi du 25 novembre 2021 organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité.

¹⁷ Chambre, 14 septembre 2021, [DOC 55 2170/001](#), *Projet de loi organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité*, p. 6, www.lachambre.be.

¹⁸ Articles 34 et 35 de la loi du 25 novembre 2021 précitée.

Tableau 1 – Évolution des montants du coefficient et de la cotisation minimale fixés par la loi sur le verdissement (montants non indexés)

	1/7/2023	1/1/2025	1/1/2026	1/1/2027	1/1/2028
Coefficient	2,25	2,75	4	5,5	5,5
Cotisation minimale	20,83	23,41	25,99	28,57	31,15

Source : article 38, § 3quater, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés

Concernant les avantages fiscaux pour l'employeur, la déductibilité maximale à l'impôt des sociétés des frais professionnels afférents à des véhicules zéro émission passera de 100 à 67,5 % dès que le régime sera complètement implémenté en 2031. Pour les véhicules émettant du CO₂, la déduction minimale de 50 % sera supprimée à partir de 2025 et la déduction maximale progressivement supprimée afin d'atteindre 0 % à partir de 2028.

Les règles fiscales et sociales applicables aux véhicules sont déterminées par la date de commande, de location ou de mise en leasing.

Dans le cadre de la loi sur le verdissement, le législateur a également assoupli les conditions d'accès du budget mobilité et a élargi les avantages admissibles dans le cadre du 2^e pilier tels que l'augmentation de la distance qui sépare le domicile du lieu de travail pour pouvoir utiliser le montant du 2^e pilier dans son loyer ou son prêt hypothécaire.

1.2 Véhicules concernés par la cotisation CO₂

En 2013, 388.000 véhicules étaient concernés par la cotisation CO₂. Ce nombre a augmenté de 44 % pour atteindre 560.000 en 2022¹⁹. Parmi ces véhicules, certains sont utilisés par le travailleur exclusivement pour un usage privé, en ce compris les déplacements domicile-lieu de travail, et d'autres sont utilisés dans le cadre de la fonction et pour un usage privé (« véhicules de fonction »). Selon une enquête réalisée par un secrétariat social, « la moitié des voitures de société sont des voitures de fonction et nécessaires pour le travail »²⁰.

En 2022, la Belgique comptait un parc de plus de 5,8 millions de véhicules²¹ dont 1,1 million appartenant à des sociétés (véhicules de flotte et de société) et 215.000 à des indépendants selon Febiac²².

Depuis 2013, les parcs de voitures s'intensifient en Belgique. Le parc des véhicules de société soumis à la cotisation CO₂ a augmenté de 170.000 voitures (44 %), celui des véhicules de flotte de 140.000 voitures (37 %) et celui des particuliers a augmenté de près de 220.000 voitures (5 %) entre 2013 et 2022.

¹⁹ SPF Mobilité et Transports, *Le nombre de voitures de société en Belgique en 2022*, 28 avril 2023, www.mobilit.belgium.be.

²⁰ SD Worx, *Les employeurs sont moins rapides à offrir une voiture de société*, 15 janvier 2024, www.sdworx.be.

²¹ La notion de véhicule doit être comprise selon la définition de l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité comme tout véhicule de catégorie M1 dont l'habitacle est uniquement conçu et construit pour le transport de personnes et qui peut comprendre, en transport rémunéré de personnes, huit places au maximum, hors siège du conducteur.

²² Febiac, *Évolution du parc des voitures par type de propriétaire et par région*, Datadigest 2021, www.febiac.be. En 2022, les particuliers détenaient 4,55 millions de véhicules.

1.3 Recettes des cotisations CO₂

1.3.1 Mode de calcul de la cotisation CO₂

La cotisation CO₂ consiste en un montant forfaitaire en fonction du taux d'émission de CO₂ du véhicule. Cette cotisation est calculée mensuellement pour chaque véhicule utilisé dans le mois, indépendamment de sa durée d'utilisation. Les formules de calcul varient selon le type de carburant :

- Pour les véhicules à essence : $[(\text{CO}_2 \text{ g/km} * 9 \text{ euros}) - 768] : 12$
- Pour les véhicules au diesel : $[(\text{CO}_2 \text{ g/km} * 9 \text{ euros}) - 600] : 12$
- Pour les véhicules au gaz naturel ou méthane : $[(\text{CO}_2 \text{ g/km} * 9 \text{ euros}) - 990] : 12$

Les cotisations sont indexées annuellement.

Vu le taux d'émission peu élevé de certains véhicules, le résultat du calcul de la cotisation peut être négatif ou très bas. Dans ce cas, la cotisation minimale mensuelle de 20,83 euros s'applique²³.

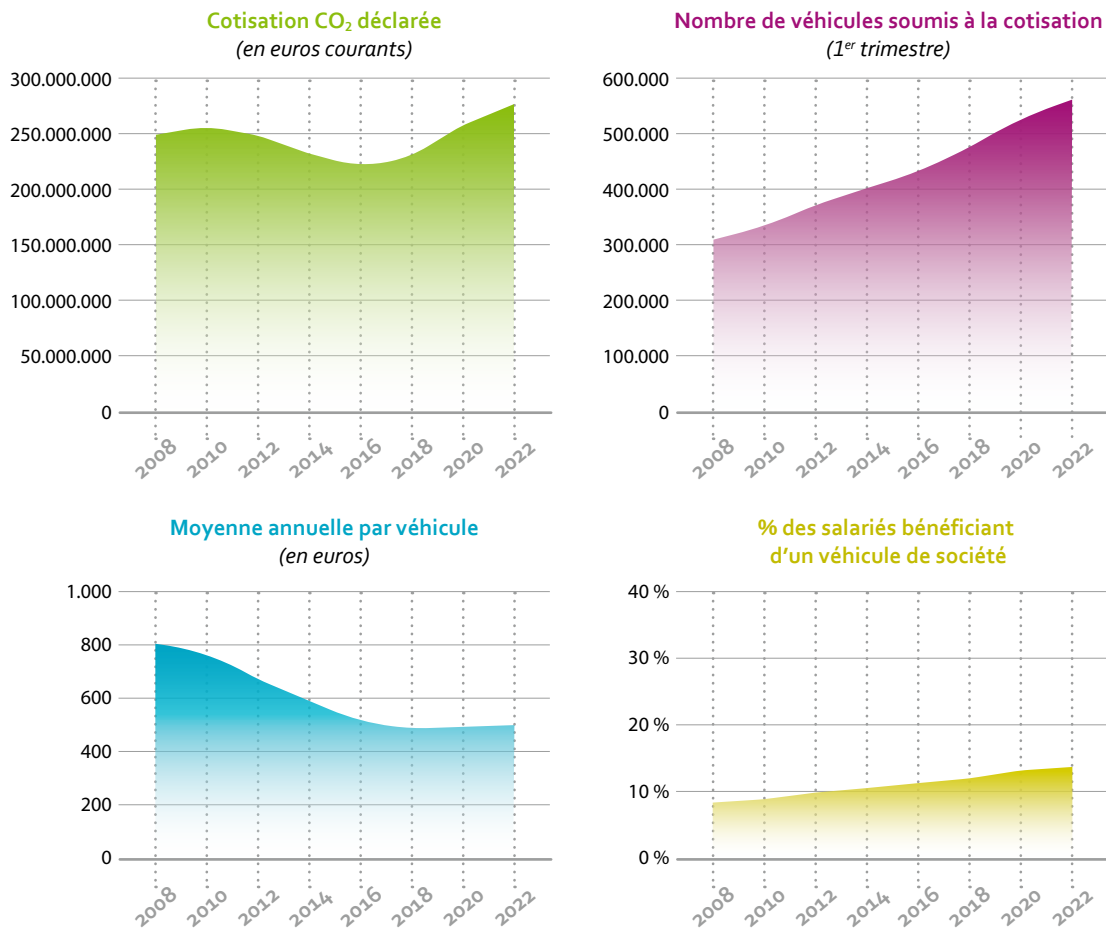
Pour les véhicules commandés ou loués à partir du 1^{er} juillet 2023, le système introduit par la loi sur le verdissement entre en application et un coefficient est d'application pour les véhicules à émissions (voir le [tableau 1](#) ci-avant).

1.3.2 Évolution des recettes de cotisations

Les recettes de la cotisation CO₂ n'ont pas connu la même évolution que le nombre de véhicules de société.

En 2022, la cotisation de solidarité déclarée constituait une recette de 278,52 millions d'euros (+12 % par rapport à 2008). Le nombre de véhicules soumis à la cotisation de solidarité a atteint 560.941 unités (+82 % par rapport à 2008). La cotisation moyenne de solidarité s'élevait à 802 euros en 2008 et à 497 euros en 2022, soit une diminution de 38 %.

²³ Office national de sécurité sociale (ONSS), *Instructions intermédiaires 2023/2*, www.socialsecurity.be.

Graphique 2 – Évolution du parc des véhicules de société et des cotisations CO₂ déclarées

Source : Cour des comptes à partir de données ONSS²⁴ et SPF Mobilité et Transports²⁵

Les cotisations de solidarité CO₂ déclarées dans le secteur public et l'enseignement sont de 6,9 millions en 2022, soit seulement 2,5 % de l'ensemble des cotisations déclarées tous secteurs confondus.

1.4 Audit 2014

En 2014, la Cour des comptes a publié les résultats de l'audit relatif au contrôle exercé par l'ONSS sur la cotisation CO₂ sur les véhicules de société²⁶. Dans cet audit, la Cour avait examiné l'efficacité :

- des moyens de contrôle mis en œuvre par l'ONSS pour identifier les employeurs ainsi que les véhicules concernés par la cotisation CO₂ et pour vérifier l'exactitude des montants de la cotisation déclarée ;
- de la gestion de l'application de la sanction CO₂ aux employeurs.

La Cour des comptes observait des lacunes dans les moyens de contrôle mis en œuvre par l'ONSS, notamment en ce qui concerne l'identification des véhicules concernés (et en particulier

²⁴ ONSS, *Cotisations déclarées*, www.onss.be.

²⁵ SPF Mobilité et Transports, op. cit.

²⁶ Cour des comptes, « ONSS : contrôle de la cotisation CO₂ sur les véhicules de société », *Cahier 2014 relatif à la sécurité sociale*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2014, p.121-134, www.courdescomptes.be.

les véhicules en leasing) et le contrôle de l'exactitude des montants déclarés des cotisations (présence significative d'anomalies dans les déclarations DMFA). Pour résoudre ces problèmes, la Cour avait formulé plusieurs recommandations relatives à l'identification des employeurs, à l'exactitude du montant de la cotisation et à l'évaluation de la politique publique. De plus, au vu de la complexité des enjeux de la cotisation de solidarité et du nombre d'intervenants, elle recommandait d'évaluer ce dispositif légal en vue de le confronter aux objectifs poursuivis.

La Cour des comptes a effectué un suivi de la mise en œuvre de ces recommandations en 2015 et 2016²⁷. Elle a constaté que ses recommandations n'avaient globalement pas été suivies.

1.5 Audit 2024

Suite aux modifications du cadre normatif des véhicules de société, la Cour des comptes a décidé de réaliser un second audit sur ce thème, incluant le suivi de la mise en œuvre des recommandations et une évaluation de la politique sociale.

1.5.1 Domaine et questions d'audit

La Cour des comptes a examiné les moyens mis en œuvre par l'ONSS pour identifier les employeurs concernés par la cotisation de solidarité CO₂ ainsi que la cotisation spéciale due dans le cadre du budget mobilité (cotisation du troisième pilier). Elle a également vérifié l'exactitude des montants des cotisations déclarées et le processus de contrôle de ces cotisations. Enfin, elle a examiné si les objectifs législatifs étaient atteints.

L'audit s'est articulé autour de deux questions d'audit, elles-mêmes déclinées en sous-questions.

Question 1 : La cotisation CO₂ et la cotisation du 3^e pilier du budget mobilité sont-elles perçues correctement par l'ONSS ?

- L'ONSS identifie-t-il correctement tous les employeurs concernés par ces cotisations ?
- Le montant des cotisations est-il correctement calculé au moyen de données fiables, vérifiées et exploitables par l'ONSS ?
- L'ONSS effectue-t-il des contrôles (cotisation CO₂ et budget mobilité) et applique-t-il correctement les sanctions liées au non-respect de la législation ?

Question n°2 : La législation relative à la cotisation CO₂ et au budget mobilité permet-elle d'atteindre les objectifs du législateur ?

- Le mode de calcul de la cotisation CO₂ répond-il aux objectifs législatifs ?
- L'utilisation du budget mobilité contribue-t-elle à un changement modal ?

La Cour des comptes n'a pas évalué les aspects fiscaux de la politique des véhicules de société en raison de la réforme fiscale en discussion lors des travaux d'audit.

²⁷ Cour des comptes, ONSS : contrôle de la cotisation CO₂ sur les véhicules de société, *Cahier 2015 relatif à la sécurité sociale*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, octobre 2015, p.162-164 ; *Cahier 2016 relatif à la sécurité sociale*, Bruxelles, août 2016, p.156-159, www.courdescomptes.be.

1.5.2 Méthode d'audit

La Cour des comptes a utilisé les méthodes suivantes :





- analyse qualitative du cadre normatif (législation et réglementation, travaux parlementaires, instructions administratives) et de différents rapports provenant d'institutions belges et internationales concernant le régime des véhicules de société ;
- analyse quantitative en termes d'identification des employeurs concernés par les cotisations et d'exactitude des montants.

La Cour des comptes a également procédé à des entretiens avec des fonctionnaires dirigeants de l'ONSS ainsi qu'à l'envoi de questionnaires à des fonctionnaires dirigeants du SPF Finances et du SPF Mobilité (parties prenantes non auditées).

1.5.3 Structure du rapport

Les chapitres 2 à 4 sont consacrés au suivi de la mise en œuvre des recommandations de 2014. Dans le chapitre 5, ce suivi se double d'une évaluation de la politique sociale.

Chaque chapitre se clôture par un tableau des recommandations qui comprend un état des lieux de la mise en œuvre des recommandations de 2014 ainsi qu'une ou plusieurs nouvelles recommandations. Les codes utilisés sont les suivants.

	Mise en œuvre complète
	Mise en œuvre en cours
	Absence de mise en œuvre
	Nouvelle recommandation

1.5.4 Calendrier de l'audit

25 janvier 2023	Annonce de l'audit au ministre de l'Économie et du Travail, au ministre des Affaires sociales et de la Santé publique ainsi qu'à l'administrateur général de l'ONSS
Janvier 2023 - mars 2024	Travaux d'audit
10 juillet 2024	Approbation et envoi du projet de rapport à l'ONSS et aux ministres concernés
29 juillet 2024	Demande de l'ONSS de prolongation du délai de réponse
30 août 2024	Réception de la réponse de l'ONSS au projet de rapport.

Le rapport tient compte de la réponse de l'ONSS.

Les ministres compétents n'ont pas répondu.

1.5.5 Données nécessaires à l'audit

La Cour des comptes a obtenu les données utiles à la réalisation de ses travaux d'audit en novembre 2023, soit 9 mois après l'approbation de l'étude préliminaire. La Cour signale que ce long délai nécessaire à l'obtention des données a perturbé le déroulement des travaux d'audit et retardé la finalisation de son rapport.

La méthode d'audit, ainsi que les données nécessaires à sa réalisation, a été présentée à l'ONSS le 17 février 2023. L'ONSS a rapidement signalé le caractère personnel des données demandées et a également produit une analyse de faisabilité de la méthode envisagée.

Le 5 avril 2023, l'équipe d'audit a reçu un fichier incomplet. Le 11 avril, l'équipe d'audit a précisé sa demande. Le 25 avril, l'ONSS a indiqué qu'il n'était pas en mesure de fournir les données demandées.

Le 10 mai 2023, au cours d'une réunion concernant la collecte de ces données, l'ONSS a objecté le coût que nécessiteraient la demande de ces données et leur traitement pour une autre finalité que celle précisée dans la délibération du Comité de sécurité de l'information (CSI) dans le cadre du monitoring sur le verdissement des véhicules de société.

À la suite de cette réunion, la Cour des comptes a demandé à l'ONSS une estimation du coût de fourniture des données demandées dans un courriel du 24 mai 2023 resté sans réponse. Dans un courriel du 9 juin, l'ONSS a mentionné que les données transmises en avril 2023 permettent une analyse globale et que « *le calcul résultant du fichier contenant les données de la DIV ne serait pas fiable* », que « *l'autorisation d'obtention des données du SPF Mobilité ne concerne que le monitoring. Toute autre finalité doit faire l'objet d'une modification officielle de la délibération existante* », que la demande « *de pouvoir effectuer ce calcul employeur par employeur, dépasse les limites normales d'un audit* » et qu'elle n'est pas possible du fait du règlement général sur la protection des données (RGPD).

La Cour des comptes a introduit une demande de délibération au CSI le 28 juin 2023 pour pouvoir avoir accès à ces données. Le 5 septembre, le CSI a accordé la délibération à la Cour, qui a adressé sa demande de données à l'ONSS le jour même. Ces données lui ont été communiquées le 10 octobre. Le 17 octobre, après analyse des données de l'ONSS, les données correspondantes ont été demandées à la direction de l'immatriculation des véhicules (DIV) qui les a transmises le 28 novembre 2023.

Chapitre 2

Identification des employeurs et des véhicules concernés par la cotisation CO₂

L'ONSS identifie les employeurs soumis à la cotisation de solidarité CO₂ au moyen des déclarations DMFA (déclaration multifonctionnelle/*multifunctionele aangifte*)²⁸ et récolte par ce biais les informations nécessaires à la perception de cette cotisation, dont les plaques d'immatriculation des véhicules.

2.1 Identification des employeurs et des véhicules

2.1.1 Données nécessaires à l'identification

Lors de la modification de régime en 2005, qui avait pour objectif de mettre à disposition les informations qui manquaient à l'ONSS pour qu'il puisse procéder à la bonne perception de la cotisation de solidarité CO₂ (voir le [point 1.1.2](#)), le législateur a prévu que l'ONSS reçoive des données du SPF Mobilité et Transports (direction de l'immatriculation des véhicules – DIV) et du SPF Finances²⁹.

L'ONSS dispose ainsi en théorie de plusieurs moyens pour s'assurer que les employeurs paient effectivement les cotisations de solidarité CO₂ dues pour les véhicules concernés.

Pour chaque véhicule immatriculé en Belgique, la Banque-Carrefour des véhicules (BCV) de la DIV reprend, entre autres, le nom du titulaire du certificat d'immatriculation ainsi que le numéro d'immatriculation du véhicule et ses caractéristiques techniques. L'ONSS devrait pouvoir croiser les données des DMFA avec les données de la BCV concernant les véhicules immatriculés au nom de sociétés. Sur la base des résultats de ces croisements, des contrôles sur place seraient possibles pour vérifier que l'employeur déclare bien tous les véhicules qu'il met à la disposition de ses travailleurs. À cette occasion, l'ONSS pourrait également s'assurer que les véhicules de flotte font l'objet d'un usage strictement professionnel contrôlé par l'employeur, notamment en consultant sa politique en matière de véhicules de société (*car policy*).

Le législateur avait prévu que les modalités de transmission des données de la DIV soient fixées par arrêté royal après avis de la Commission de la protection de la vie privée (désormais l'Autorité de protection des données). Cet arrêté, qui avait notamment comme but de résoudre le problème de la transmission de données à caractère personnel, n'a pas été adopté.

²⁸ L'employeur transmet, au moyen de cette déclaration, les données de salaire et de temps de travail relatives à ses travailleurs. Ces données sont traitées de telle façon que toutes les institutions de sécurité sociale puissent travailler avec les mêmes informations. Cette déclaration est « multifonctionnelle » parce qu'elle peut être utilisée par toutes les institutions de sécurité sociale.

²⁹ Article 38, § 3quater, de la loi du 29 juin 1981 précitée.

L'ONSS a croisé les données de la DIV avec celles de la DMFA jusque fin 2011³⁰. En 2012, la DIV a bloqué le transfert structurel des données, invoquant la législation sur les données à caractère personnel. L'ONSS a mis en place un accès aux données de la BCV au cas par cas dans l'application Dolsis³¹. Or seuls des croisements structurels de données permettent d'identifier à grande échelle les écarts entre les données de la DMFA et celles de la BCV.

2.1.2 Présomption légale d'utilisation à des fins privées

Depuis 2005, une présomption légale d'utilisation privée des véhicules est appliquée à tous les véhicules de l'employeur³². Cette notion a été introduite pour faciliter l'identification des employeurs. C'est à lui de démontrer que les véhicules de flotte, et donc à usage professionnel strict, ne sont pas mis à disposition du personnel également à des fins privées.

En 2014, l'ONSS introduit de sa propre initiative une dérogation pour les véhicules utilitaires. Cette présomption d'utilisation privée ne s'applique pas à ces véhicules à usage professionnel strict. De plus, pour ces véhicules, il reconnaît comme professionnel le déplacement entre le domicile et le lieu de travail. L'ONSS peut contrôler et identifier les cas où ils sont utilisés à des fins privées et donc soumis à cotisation. Lors de son audit de 2014, la Cour des comptes estimait que cette dérogation pour les véhicules utilitaires n'était pas conforme à la loi instituant la cotisation de solidarité CO₂ et recommandait de réexaminer ce régime.

En 2015, une modification législative a réglé ce problème et introduit une distinction entre les véhicules ordinaires et utilitaires. Les véhicules utilitaires sont désormais définis comme des camionnettes selon l'article 65 du code des impôts sur le revenu. La présomption d'utilisation privée du véhicule ne leur est pas appliquée. De plus, pour ces véhicules, un déplacement domicile-travail est considéré comme un déplacement professionnel, contrairement aux véhicules ordinaires.

Les catégories de véhicules M₁ et N₁, à l'exception des camionnettes, peuvent être soumises à une cotisation de solidarité CO₂³³. Elles regroupent respectivement les véhicules destinés au transport de passagers pour la catégorie M₁ (principalement des voitures) et les véhicules destinés au transport de marchandises pour la catégorie N₁. La présomption d'utilisation des véhicules à usage privé peut donc être appliquée à l'ensemble des véhicules détenus par des personnes morales pour la catégorie M₁ et, au cas par cas, pour les véhicules N₁. Selon les données du SPF Mobilité concernant les plaques d'immatriculation déclarées à l'ONSS pour le 4^e trimestre 2022, 3,7 % des véhicules de société sont des véhicules de types N₁. Les 96,3 % restants sont de type M₁ (92 %) ou autres (motos, tracteurs, quads, bus, etc.).

³⁰ Cour des comptes, *Cahier 2014 relatif à la sécurité sociale*, op. cit., p. 125.

³¹ L'application Dolsis permet de consulter les données du registre national et du registre bis, des répertoires ONSS et ORPSS des employeurs, du répertoire interactif du personnel, de la DMFA, de la Banque-Carrefour des entreprises, de Dimona, des déclarations des risques sociaux, des déclarations de travaux, de Checkin@Work, de Gotot In, du cadastre Limosa, de Mobivis, de l'Inasti, des CPAS et de l'Onem.

³² Article 38, § 3^{quater}, 1^o, de la loi du 29 juin 1981 précitée.

³³ Ibid.

2.2 Identification correcte des employeurs

2.2.1 Enjeu

L'identification des employeurs concernés par la cotisation de solidarité CO₂ est un processus essentiellement déclaratif, réalisé par les employeurs ou leur mandataire.

En 2022, Febiac a recensé 1.104.706 voitures détenues par des personnes morales (hors voitures pour indépendants)³⁴, tandis que seuls 578.331 véhicules de société étaient déclarés à l'ONSS (au 4^e trimestre 2022), soit près de moitié moins.

Ces véhicules sont immatriculés au nom de l'employeur ou, en cas de location, au nom de la société de leasing. En 2022, Febiac identifiait 476.083 voitures de société en leasing, soit 43 % de l'ensemble des véhicules détenus par une personne morale.

Les véhicules en leasing n'étant pas immatriculés au nom de l'employeur, l'ONSS a besoin d'informations externes pour identifier l'ensemble des employeurs recourant au leasing pour leurs véhicules de société.

Faute d'échange d'informations avec la Banque-Carrefour des véhicules, l'ONSS n'est actuellement pas en état de détecter les employeurs présentant un risque de défaut de déclaration. La Cour des comptes constate que l'ONSS n'a pas l'assurance que l'écart entre le nombre de véhicules de société déclarés dans la DMFA et le nombre de voitures détenues par des personnes morales s'explique par la seule présence de véhicules de flotte.

2.2.2 Risques

L'ONSS ne dispose pas de chiffres précis pour apprécier ce risque. En collaboration avec un secrétariat social et l'Antwerp Management School, il a cependant réalisé en 2020 une étude visant à évaluer les différents systèmes de rémunérations existants³⁵.

Cette étude est principalement fondée sur la base des données du secrétariat social, extrapolées au moyen d'outils statistiques pour couvrir les travailleurs avec un contrat à durée indéterminée, ayant au moins 6 ans d'ancienneté et dont le salaire annuel brut à temps plein était d'au moins 16.000 euros. Les travailleurs intérimaires de même que les étudiants jobistes, les apprentis, les personnes soumises à l'obligation scolaire, les parents d'accueil, les artistes, les travailleurs occasionnels, les flexi-jobs, le personnel domestique, les travailleurs domestiques et les marins n'étaient pas repris dans cette extrapolation³⁶.

L'étude estime qu'un peu plus de 20 % des travailleurs salariés bénéficient d'une voiture de société, correspondant à un avantage de toute nature moyen de 1.800 euros (A) pour un total estimé de 1.030.949.210 euros (B). En s'appuyant sur ces chiffres, la Cour des comptes calcule que le parc de voitures de société pour le secteur privé (B/A) peut être estimé à 572.749, soit une différence de 45.751 voitures avec les véhicules déclarés (secteur public et privé) en DMFA en 2020 (526.998).

³⁴ Febiac, *ibid.*

³⁵ ONSS, *Évaluation des différents systèmes de rémunérations alternatives existants - Volet 2 - Données salariales 2020*, 24 juin 2020, www.onss.be.

³⁶ ONSS, *Rapport succinct relatif à une étude sur les éléments de rémunération complémentaire en Belgique en 2019 et 2020*, 24 juin 2020, p.4, www.onss.be.

L'étude ne concerne que le secteur privé alors que le secteur public dispose aussi de voitures de société, ce qui induit une légère sous-estimation du manque à gagner, le nombre de voitures de société dans le secteur public étant faible (2,5 % des cotisations CO₂ déclarées). Il en résulterait un manque à gagner annuel de plus de 22 millions d'euros pour l'ONSS si l'on prend l'hypothèse que ces véhicules devraient être soumis à la cotisation de solidarité CO₂ moyenne de l'année 2020 (489 euros). Le montant calculé est un montant minimal étant donné qu'il exclut les travailleurs qui ne répondent pas aux critères repris pour l'extrapolation.

Dans sa réponse, l'ONSS met en question cette estimation. Elle ne serait pas suffisamment fiable pour deux raisons. Premièrement, l'étude sur les rémunérations alternatives sur laquelle l'estimation est fondée contient des données extrapolées, et donc non exactes, de l'ensemble de la population. Deuxièmement, l'Office conteste le mode de calcul de l'estimation de la Cour des comptes. La Cour estime la méthode d'extrapolation et les intervalles de confiance présentés dans l'étude suffisamment fiables pour l'audit. La Cour souligne que cette étude a été commanditée par l'ONSS lui-même, et qu'elle utilise cette estimation à défaut de données plus fiables.

La Cour des comptes relève que les manquements dans l'identification de l'ensemble des employeurs concernés par la cotisation de solidarité CO₂ risquent de priver la sécurité sociale de recettes de cotisations sociales. Identifier correctement l'ensemble des employeurs concernés constitue également une mesure d'équité sociale. Pour mener à bien cette identification, l'accès de l'ONSS aux données adéquates est essentiel.

2.3 Accès aux données

2.3.1 SPF Mobilité - DIV

L'ONSS a conclu plusieurs protocoles avec la DIV pour le contrôle de la cotisation de solidarité CO₂ par les services d'inspection de l'ONSS³⁷. Il n'existe toutefois pas de protocole réglant le transfert de données permettant un croisement systématique des données afin d'identifier les employeurs qui auraient omis de déclarer des cotisations de solidarité CO₂.

En septembre 2022, le Comité de sécurité de l'information (CSI) a autorisé la communication de données du SPF Mobilité à l'ONSS dans le cadre de l'évaluation de l'impact du verdissement fiscal et social de la mobilité, à la demande du ministre compétent³⁸.

Ce monitoring porte, entre autres, sur les éléments suivants³⁹ :

- nombre de véhicules de société ;
- nombre de travailleurs bénéficiant d'un véhicule de société ;
- montant de l'avantage lié au bénéfice d'un véhicule de société ;
- montant relatif à la cotisation CO₂ ;

³⁷ Entre 2014 et 2022, les protocoles suivants ont été conclus :

- *Protocole d'accord avec le SPF Mobilité*, 14 mai 2014, www.mobilit.belgium.be.
- Comité de sécurité de l'information, *Délibération des chambres réunies n°20/126*, 31 juillet 2020, www.ksz-bcss.fgov.be.
- Comité sectoriel pour l'autorité fédérale, *Délibération AF n° 19/2017*, 29 juin 2017, www.emploi.belgique.be.
- Comité de sécurité de l'information, *Délibération n° 22/029 relative à la communication de données à caractère personnel par le Service public fédéral Mobilité et Transports à l'Office national de sécurité sociale dans le cadre de l'évaluation de l'impact du verdissement fiscal et social de la mobilité*, 6 septembre 2022, www.bosa.belgium.be.

³⁸ Comité de sécurité de l'information, *Délibération n° 22/029*, *ibid*.

³⁹ Comité de sécurité de l'information, *Délibération n° 22/029*, *ibid*.

- type de carburant, émission de CO₂ ;
- nombre de travailleurs ayant eu recours au 1^{er} pilier dans le cadre du budget mobilité (choix d'un véhicule respectueux de l'environnement ou remplacement d'un véhicule existant par un véhicule moins polluant).

Le premier monitoring du verdissement a porté sur 2022⁴⁰. Depuis, il est réalisé de manière trimestrielle et communiqué au Conseil central de l'économie. Ce monitoring constitue le premier croisement généralisé des données DMFA et de la BCV. L'ONSS ne pourra toutefois pas utiliser ces données à des fins de contrôle. En effet, cette délibération concerne exclusivement le monitoring prévu par la législation. De surcroît, l'ONSS s'est limité, dans sa demande, aux données des véhicules déjà déclarés dans la DMFA. Ces données ne permettent donc pas à l'ONSS d'identifier de nouveaux véhicules et, dès lors, des employeurs en défaut de déclaration.

Accessibilité

Une loi du 19 mai 2010 a créé la Banque-Carrefour des véhicules (BCV), dont la gestion a été confiée au SPF Mobilité⁴¹. Cette législation énonce que :

« La Banque-Carrefour a pour objectif, d'une part, d'assurer la traçabilité des véhicules [...], d'autre part, d'identifier à tout moment leur propriétaire, le demandeur et le titulaire de leur immatriculation, ainsi que de retrouver les données concernant leur homologation afin de :

1° faciliter et soutenir le développement d'une politique de mobilité efficace et respectueuse de la sécurité et de l'environnement ;

[...]

8° faciliter la perception des taxes, des rétributions ou des redevances liées à l'acquisition, l'immatriculation, la mise en circulation, l'utilisation, la mise hors circulation ou le transfert d'un véhicule »⁴².

La Cour des comptes constate qu'une interprétation restrictive de cette loi pourrait exclure la bonne perception des cotisations sociales des missions de la BCV. En effet, la notion de cotisation sociale est différente de celle de taxes ou de rétributions, car les cotisations sociales financent exclusivement la sécurité sociale.

Renta, la fédération belge des loueurs de véhicules qui couvre l'essentiel du marché de la location de véhicules⁴³, est un des fournisseurs de données de la BCV. La réglementation prévoit ainsi que cette fédération privée soit associée au fonctionnement de la BCV « *dans la mesure où elle soutient activement et contribue à :*

- *faciliter la recherche, la poursuite pénale et l'application des peines des infractions ;*
- *faciliter l'exécution des missions de la police de la circulation routière et de la sécurité routière, la sécurité des véhicules à moteur et des remorques incluses ;*
- *faciliter l'exercice par les services de police de leur mission de police administrative ;*
- *faciliter l'encaissement des taxes, des rétributions ou des redevances de stationnement des véhicules⁴⁴.*

⁴⁰ ONSS, *Monitoring sur le verdissement du parc des voitures de fonction 2022*, avril 2023, www.onss.be.

⁴¹ Loi du 19 mai 2010 portant création de la Banque-Carrefour des véhicules.

⁴² Article 5 de la loi du 19 mai 2010 portant création de la Banque-Carrefour des véhicules.

⁴³ En 2018, Renta revendique couvrir 95 % du marché belge de location.

⁴⁴ Article 4, 7°, de l'arrêté royal du 8 juillet 2013 portant exécution de la loi du 19 mai 2010 portant création de la Banque-Carrefour des véhicules.

Cependant, la réglementation ne prévoit pas que Renta facilite la perception de la cotisation CO₂, alors que presque un véhicule immatriculé au nom d'une personne morale sur deux est en leasing. Cette réglementation habilite néanmoins Renta à collecter les données d'identification de la personne physique ou morale qui prend en location un véhicule chez un de ses membres et les données du conducteur habituel du véhicule. Par conséquent, la Cour des comptes considère que les données de Renta pourraient permettre à l'ONSS d'identifier les employeurs recourant au leasing.

En 2015, un protocole a été conclu entre le SPF Mobilité et Renta pour la mise en œuvre de la BCV⁴⁵. Dans ce protocole, Renta s'engage à fournir, sous certaines conditions, les informations concernant le conducteur des véhicules pris en leasing. Les données concernant l'employeur locataire, bien que mentionnées dans l'arrêté royal d'exécution de la BCV⁴⁶, ne sont pas visées par le protocole. La DIV justifie cette absence de mention par le fait que ces données n'ont pas de plus-value au regard des objectifs légaux de la BCV. Sans ces données, l'ONSS n'est pas en mesure d'identifier les entreprises utilisant des véhicules en leasing. L'ONSS pourrait demander les données de Renta à la DIV pour que celle-ci les inclue dans la BCV.

La loi portant création de la BCV mentionne toutefois que tout fournisseur de données cité dans la réglementation peut s'opposer à la communication de données dont il est le fournisseur⁴⁷. Renta pourrait donc théoriquement s'y opposer et la DIV ne pourrait alors pas autoriser l'accès aux données demandées. La Cour des comptes estime qu'une modification de la législation et de la réglementation est nécessaire afin de prévoir un accès structurel et régulier de l'ONSS aux données sur les véhicules de société en leasing, conformément à la loi du 29 juin 1981 telle que modifiée par la loi du 27 décembre 2004.

2.3.2 SPF Finances

Par le biais de la déclaration fiscale annuelle, le SPF Finances dispose de données relatives à la globalité de l'avantage de toute nature (ATN) par travailleur, ce montant pouvant englober divers avantages dont l'usage privé d'un véhicule. Cet avantage résultant de l'usage privé d'une voiture doit également être déclaré à l'ONSS via la DMFA. L'ONSS n'utilise toutefois pas cette information dans le cadre de la perception des cotisations. Depuis 2022, l'ONSS s'appuie sur les données ATN de la DMFA dans son monitoring sur le verdissement des voitures de société pour estimer le nombre de travailleurs bénéficiaires d'une voiture de société. Comme le souligne l'ONSS, cette utilisation de l'ATN n'est pas optimale, car l'employé est autorisé à le diminuer via une participation payée à son employeur⁴⁸. Dans le cas où cette participation égale l'ATN, celui-ci ne sera pas obligatoirement renseigné dans les déclarations sociale et fiscale. De plus, l'ATN résultant de l'utilisation d'une camionnette⁴⁹ doit être évalué à la valeur réelle de l'avantage pour le bénéficiaire⁵⁰.

45 *Protocole d'accord avec le SPF Mobilité*, 14 avril 2015, www.mobilit.belgium.be.

46 Article 13 de l'arrêté royal du 8 juillet 2013 précité.

47 Article 22 de l'arrêté royal du 8 juillet 2013 précité.

48 ONSS, *Monitoring sur le verdissement du parc des voitures de fonction 2022*, op. cit., p. 5.

49 Selon une estimation du SPF Mobilité, 3 % des véhicules de société recensés par l'ONSS sont des camionnettes. Voir SPF Mobilité et Transports, *Le nombre de voitures de société en Belgique en 2022*, op. cit.

50 SPF Finances, *Voitures de société*, page consultée le 5 mars 2024, www.finances.belgium.be.

Cependant, une comparaison de ces déclarations avec celles du SPF Finances permettrait de détecter des véhicules non déclarés ou des incohérences majeures dans les DMFA. En effet, l'Administration générale de la fiscalité du SPF Finances est en mesure d'identifier, d'une part, les employeurs qui mettent à la disposition de leurs travailleurs un véhicule de société et, d'autre part, les travailleurs qui bénéficient d'un ATN avec l'indication d'une présence d'une voiture de société.

Il n'existe toutefois aucun croisement structurel de données entre le SPF Finances et l'ONSS. Les échanges d'informations se limitent aux services d'inspection, qui peuvent s'informer mutuellement lorsqu'une erreur concernant les voitures de société est constatée.

Selon l'ONSS, la plus-value d'un croisement avec les données du SPF Finances est limitée, car les déclarations fiscales sont réalisées annuellement et a posteriori, tandis que la DMFA est trimestrielle. La Cour des comptes estime cependant que les données fiscales identifiant les employeurs concernés par la cotisation CO₂ seraient utiles pour l'ONSS, d'autant plus qu'un risque significatif de non-déclaration de véhicules de société existe (voir le [point 2.2](#)). La Cour estime donc nécessaire que l'ONSS obtienne auprès du SPF Finances, comme prévu par la loi, les données d'identification des employeurs utilisateurs de véhicules de société et les compare avec les données déclarées de la DMFA, afin d'identifier les employeurs potentiellement en défaut de déclaration vis-à-vis de l'ONSS.

Dans sa réponse, l'ONSS réitère ses remarques sur le croisement de données avec le SPF Finances et rappelle la difficulté d'établir un lien entre la DMFA et la fiche fiscale, vu l'absence de mention des plaques d'immatriculation et du trimestre concerné dans la fiche ainsi que de lien entre employé et plaques d'immatriculation dans la DMFA. Il souligne également le biais possible lié à la participation de l'employé dans l'avantage de toute nature du véhicule (ATN).

La Cour des comptes souligne que le législateur a prévu, dès 2005, l'utilisation de données fiscales pour la perception de la cotisation CO₂ et, de nouveau, en 2021, dans le cadre du monitoring du verdissement de la mobilité. Les données du SPF Finances sur l'ATN d'un travailleur sont liées à un employeur. D'après l'ONSS lui-même, il existe dans les données fiscales un code lié à l'ATN permettant d'indiquer qu'une voiture de société est mise à disposition du travailleur⁵¹. Des contrôles globaux pourraient donc être menés de manière annuelle afin d'identifier des employeurs à risque, singulièrement des employeurs ne payant aucune cotisation CO₂, et ainsi faciliter d'autres contrôles ultérieurs. En s'abstenant de demander ces informations, l'ONSS se prive de données prévues par la législation pour le contrôle spécifique de la cotisation CO₂.

2.4 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes constate un risque significatif de non-déclaration de véhicules de société, et par conséquent une perte de recettes de cotisations pour l'État. La Cour estime ce risque de perte à minimum 22 millions d'euros par an.

La Cour des comptes constate par ailleurs que l'ONSS ne dispose pas de toutes les données lui permettant d'identifier correctement l'ensemble des employeurs concernés par la cotisation de solidarité CO₂. Le risque d'absence d'identification de certains employeurs redevables de la cotisation constitue une source d'iniquité entre employeurs.

⁵¹ ONSS, *Monitoring sur le verdissement du parc des voitures de fonction 2022*, www.onss.be.

Il n'existe pas d'échange structurel de données avec le SPF Finances, alors qu'un tel échange pourrait permettre de détecter des employeurs en défaut de déclaration à l'ONSS.

La Cour des comptes constate par ailleurs qu'il n'existe toujours pas de croisement de données entre la BCV et la DMFA en vue d'une meilleure identification des employeurs concernés par la cotisation CO₂, comme elle l'avait déjà recommandé dans son audit de 2014.

Enfin, la Cour des comptes observe qu'en matière d'identification des employeurs recourant au leasing de véhicules, la réglementation ne permet pas explicitement à l'ONSS d'obtenir les données nécessaires à la perception de la cotisation CO₂. Or, seul le croisement des données de la DMFA avec les données des véhicules M₁ appartenant à une personne morale ou des véhicules M₁ loués par une personne morale collectées par Renta permettrait de détecter les employeurs présentant un risque de défaut de déclaration. Par ailleurs, certaines données concernant l'employeur locataire des véhicules de leasing ne sont pas communiquées à la DIV par Renta. Ces données sont nécessaires pour que l'ONSS puisse réaliser un croisement structurel efficient. Le résultat de ce croisement permettrait d'alimenter l'analyse de risques de l'ONSS en vue de contrôles d'inspection ciblés.

2.4.1 Réponse de l'ONSS

Dans sa réponse, l'ONSS déclare ne pas avoir pris de mesures vis-à-vis du SPF Mobilité et Transports et du SPF Finances en vue de conclure les protocoles d'échange de données recommandés par la Cour des comptes, car il estime que de tels protocoles ne permettraient pas d'identifier de manière adéquate les employeurs disposant de voitures de société. Pour l'ONSS, le croisement entre les données de la DMFA et celles de la BCV n'est pas pertinent pour les raisons suivantes :

- Dans le cas du leasing, la BCV ne mentionne que la société propriétaire du véhicule et non la société utilisatrice concernée par la contribution CO₂.
- La BCV inclut également les véhicules de société qui ne sont pas soumis à la cotisation CO₂, tels que des camions, tracteurs et voitures d'indépendants (par exemple, de chefs d'entreprise).
- La BCV indique le propriétaire du véhicule (particulier ou personne morale), mais ne mentionne pas si la cotisation CO₂ est due. Les véhicules de flotte (véhicules commerciaux utilisés exclusivement à des fins professionnelles) ne sont pas identifiés, alors qu'ils ne sont pas concernés par la cotisation CO₂.
- L'exception à la présomption légale d'utilisation privée du véhicule doit être déterminée par une enquête plus détaillée des services d'inspection l'ONSS (sur place) chez l'employeur.
- Les données fournies par Renta à la BCV ne sont pas complètes, notamment parce que la participation des sociétés de leasing à la BCV est volontaire.

2.4.2 Réaction de la Cour des comptes

La Cour des comptes souligne l'existence d'une base légale pour inclure les données de la société utilisatrice dans la BCV⁵². Elle recommande à l'ONSS de demander ces données afin que la BCV puisse les collecter sur cette base.

En ce qui concerne les véhicules non soumis à la cotisation CO₂, la Cour des comptes fait remarquer que des filtres peuvent être appliqués par la BCV en fonction du type de véhicule ou de propriétaire ou en fonction du numéro BCE.








Pour ce qui est de la présomption légale d'utilisation privée des véhicules, la Cour des comptes souligne qu'elle s'applique à tous les véhicules de l'employeur, à l'exception des camionnettes. C'est donc à l'employeur de démontrer que le véhicule est utilisé exclusivement à des fins professionnelles et que, dès lors, aucune cotisation CO₂ n'est due. En l'absence de preuves, la Cour confirme que les services d'inspection de l'ONSS doivent mener une enquête détaillée sur place pour déterminer l'exception à cette présomption légale. La Cour recommande que l'ONSS vérifie cette dérogation sur la base d'une analyse de risques ([recommandation 4](#)), mais également qu'elle cible ses contrôles sur la base du résultat de cette analyse ([recommandation 12](#)).

En ce qui concerne les données incomplètes fournies par Renta à la BCV, la Cour des comptes précise que, selon Renta, 99 % des leasings opérationnels passent par la plateforme informatique⁵³. En outre, la Cour renvoie à la recommandation 15 de l'audit sur les Banques de données des permis de conduire et véhicules⁵⁴, visant à améliorer le protocole entre la DIV et Renta.

⁵² L'article 13 de l'arrêté royal du 8 juillet 2013 prévoit que Renta collecte « les données d'identification de la personne physique ou morale, qui prend en location, à court ou à long terme, un véhicule faisant l'objet d'un contrat de location chez un de ses membres ».

⁵³ Renta Solutions, page consultée le 5 mars 2024, www.rentasolutions.org. Renta Solutions est une filiale indépendante de l'ASBL Renta, qui développe plusieurs services, dont la collecte de données.

⁵⁴ Cour des comptes, *Banques de données relatives aux permis de conduire et aux véhicules*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, décembre 2023, p. 84, www.courdescomptes.be.

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points	Recommandations (R) 2014 et mise en œuvre
Identification	1 Modifier l'article 5 de la loi du 19 mai 2010 portant création de la Banque-Carrefour des véhicules et l'arrêté d'exécution afin d'y inclure explicitement la bonne perception des cotisations sociales	Législateur	2.3	
	2 Poursuivre les démarches nécessaires [...] afin que l'ONSS soit habilité à recevoir les données de la DIV et du SPF Finances comme prévu par la loi depuis 2005	ONSS	2.1 2.2 2.3	R1 
	3 Prendre des mesures pour résoudre les problèmes relevés pour identifier les employeurs qui recourent au leasing opérationnel	ONSS	2.2	R2 
	4 Vérifier [sur la base d'une analyse de risques] si la dérogation à la présomption légale d'utilisation privée du véhicule par le travailleur est justifiée	ONSS	2.2	R3 
	5 Organiser la transmission avec le SPF Finances des données relatives aux avantages de toute nature sous forme de véhicules, afin de détecter des véhicules non déclarés ou des incohérences dans les déclarations	ONSS	2.3	R4 
	6 Conclure un protocole pour permettre à l'ONSS d'accéder aux données de la Banque-Carrefour des véhicules	ONSS	2.3	R6 
	7 Réexaminer la légalité de l'instruction administrative 2014/02, qui déroge à la loi instaurant la cotisation CO ₂ lorsque le véhicule mis à disposition du travailleur est un véhicule utilitaire	Législateur	1.1	R7 

Chapitre 3

Méthode de déclaration et contrôles de la DMFA

Le calcul de la cotisation CO₂ nécessite de connaître le nombre de mois d'utilisation du véhicule, son carburant et son taux d'émission de CO₂.

La cotisation CO₂ n'est pas liée à un travailleur en particulier. Selon les instructions administratives de l'ONSS⁵⁵, les employeurs doivent déclarer dans leur DMFA le montant total des cotisations dues et l'ensemble des plaques d'immatriculation dans les champs d'encodage relatifs à l'ensemble de l'entreprise. Les employeurs calculent eux-mêmes ce montant par véhicule et les additionnent ensuite afin d'obtenir le montant total de cotisations. Ils doivent également renseigner chaque plaque d'immatriculation et préciser si le véhicule concerné est écologique ou non.

Le budget mobilité doit par contre être déclaré dans les champs relatifs au travailleur. L'employeur déclare le montant par travailleur et, au besoin, la cotisation de solidarité CO₂ pour le 1^{er} pilier du budget mobilité ainsi que, pour le 3^e pilier, le solde du budget mobilité et la cotisation spéciale due sur celui-ci. Les plaques des véhicules écologiques du 1^{er} pilier sont déclarées avec les autres plaques d'immatriculation dans les champs relatifs à l'employeur. Il n'y a donc aucun lien entre la plaque d'immatriculation et l'utilisateur du véhicule.

Le budget mobilité et la cotisation de solidarité CO₂ pour le 1^{er} pilier sont donc rattachés à un travailleur, alors que la cotisation CO₂ classique est rattachée à l'employeur. Cette différence se justifie par l'individualisation du budget mobilité associé à un compte mobilité réservé au travailleur.

L'introduction du budget mobilité a entraîné l'ajout de champs relatifs d'une part au travailleur (montant du budget mobilité, cotisation CO₂ 1^{er} pilier, solde du budget mobilité et cotisation spéciale pour le 3^e pilier) et d'autre part à l'employeur (mention du caractère écologique du véhicule).

3.1 Contrôles automatiques de la cotisation CO₂ lors de l'établissement de la DMFA

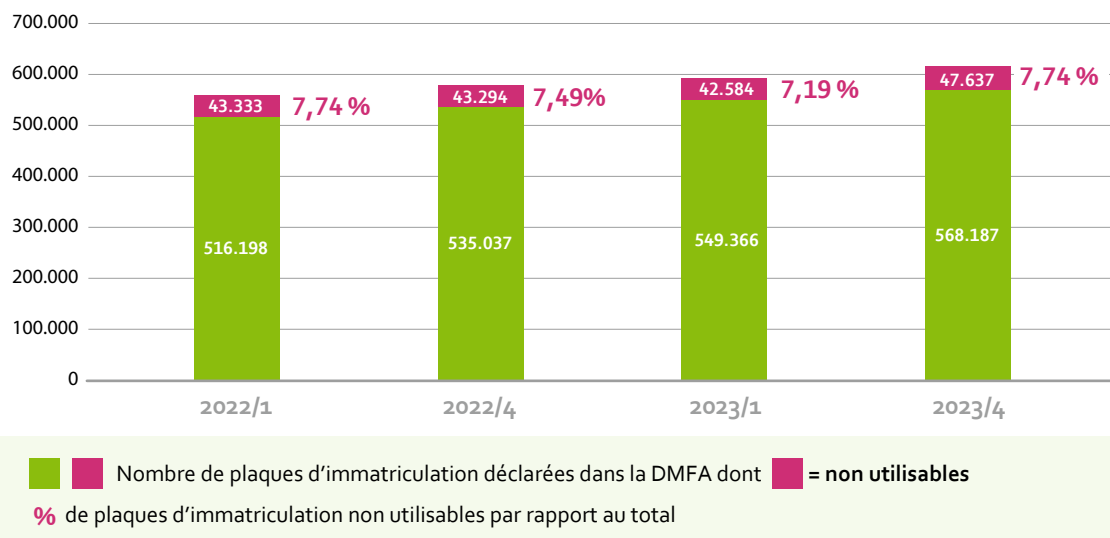
L'ONSS prévoit certains contrôles automatiques dans la DMFA, principalement des contrôles de présence conditionnelle d'informations (si une rubrique a été complétée, une seconde rubrique doit également l'être).

Cependant, la qualité des données n'est pas contrôlée. La mention d'une plaque est obligatoire en cas de déclaration d'un montant de cotisation, mais le champ accepte n'importe quelle valeur ou quel symbole. Il s'agit pourtant d'un champ essentiel pour obtenir les données de la DIV, car la plaque est la clé unique entre les deux banques de données.

⁵⁵ Office national de sécurité sociale (ONSS), *Instructions intermédiaires 2023/2*, précitées.

La Cour des comptes relève ainsi que, lors du monitoring sur le verdissement de mai 2024⁵⁶, 4.528 plaques déclarées lors du 4^e trimestre 2023 n'ont pas pu être croisées avec les données de la DIV, car elles n'ont pas trouvé de correspondance ou correspondent à un statut inconnu. Ce problème a été constaté par l'ONSS lui-même. Environ 7,7 % des plaques déclarées étaient non utilisables lors du trimestre en question, car inconnues de la DIV, radiées avant le trimestre, immatriculées après le trimestre ou par manque de données sur le véhicule.

Graphique 3 – Proportion de plaques d'immatriculation non utilisables dans le monitoring sur le verdissement⁵⁷



Source : ONSS (Monitoring sur le verdissement du parc des voitures de fonction 2023/4)

La Cour des comptes estime nécessaire de mettre en place un contrôle a posteriori de la qualité du contenu de la déclaration (structure, symboles autorisés dans les champs). Elle estime également que l'ONSS devrait croiser régulièrement les données de la BCV et de la DMFA afin d'identifier les employeurs déclarant des véhicules radiés ou inexistants (47.000 plaques en 2023).

3.2 Informations nécessaires au contrôle

La Cour des comptes identifie plusieurs informations nécessaires pour un contrôle optimal et un possible calcul automatique de la cotisation CO₂. Celles-ci pourraient être obtenues soit via la DMFA, soit via la BCV pour le taux d'émission et le carburant.

3.2.1 Nombre de mois

La cotisation CO₂ est une cotisation mensuelle. Elle est due si le véhicule a été mis à disposition durant le mois concerné.

⁵⁶ ONSS, *Monitoring sur le verdissement du parc des voitures de fonction 2023/4*, mai 2024, www.onss.be.

⁵⁷ La différence de données avec le graphique 2 s'explique par la provenance de celles-ci : SPF Mobilité pour le graphique 2, ONSS pour le graphique 3.

La déclaration DMFA, qui est trimestrielle, ne fournit pas d'information sur le nombre des mois (un, deux ou trois) de cotisation CO₂ dues pour les plaques d'immatriculation renseignées. Il est possible qu'un véhicule ne soit pas utilisé sur l'ensemble du trimestre ou qu'une plaque soit liée à deux véhicules différents pour un même trimestre. Or, il est impossible de calculer et de contrôler la cotisation due pour le véhicule sans connaître le nombre de mois d'utilisation.

3.2.2 Taux d'émission de CO₂ pris en compte

En septembre 2018, une nouvelle norme de calcul des émissions CO₂ des véhicules (WLTP⁵⁸) est entrée en vigueur et a remplacé la norme NEDC 1.0⁵⁹. La norme WLTP donne une valeur d'émissions CO₂ plus élevée que la norme NEDC. La différence entre les deux normes pour un même véhicule est d'en moyenne 20 à 25 %⁶⁰. Pour atténuer l'effet de cette norme plus stricte, les constructeurs devaient, jusqu'au 31 décembre 2020, aussi renseigner une valeur NEDC 2.0⁶¹ calculée à partir de la norme WLTP⁶². Cette norme donne des résultats en termes d'émissions de CO₂ supérieurs à la norme NEDC 1.0, mais inférieurs à la norme WLTP. Depuis 2021, les constructeurs n'ont plus l'obligation d'indiquer la valeur NEDC 2.0, mais peuvent le faire.

Dans ses instructions administratives⁶³, l'ONSS suit la pratique en vigueur au SPF Finances pour les dispositions fiscales en matière de véhicule de société. Lorsque le véhicule dispose des valeurs NEDC 2.0 et WLTP, l'ONSS permet à l'employeur de choisir le taux d'émission de CO₂ à utiliser dans les formules légales pour déterminer l'avantage de toute nature imposable et la cotisation de solidarité.

Lors des discussions parlementaires concernant la loi sur le verdissement, la problématique de ce choix a été abordée. Le gouvernement a décidé de laisser le choix entre les différentes normes afin d'éviter une augmentation rampante de la fiscalité en imposant la norme WLTP⁶⁴.

La Cour des comptes a estimé l'incidence financière du choix laissé entre les normes d'émission CO₂ à 6,2 millions d'euros par mois, soit plus de 74 millions d'euros par année⁶⁵.

58 Commission économique des Nations-Unies pour l'Europe, *Additif 15 : Règlement technique mondial no 15, Procédure d'essai mondiale harmonisée en ce qui concerne les émissions des voitures particulières et véhicules utilitaires légers*, 12 mars 2014, 253 p., www.unece.org.

59 Règlement (CE) 692/2008 de la Commission du 18 juillet 2008 portant application et modification du règlement (CE) 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules, *Journal officiel de l'Union européenne L-199*, 18 juillet 2008, 139 p., www.eur-lex.europa.eu.

60 SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, SPF Finances, SPF Sécurité sociale et ONSS, *#Budgetmobilité*, page consultée le 5 mars 2024, www.lebudgetmobilitte.be.

61 Règlement (UE) 1153/2017 de la Commission du 2 juin 2017 établissant une méthode de détermination des paramètres de corrélation nécessaires pour tenir compte de la modification de la procédure d'essai réglementaire et modifiant le règlement (UE) n° 1014/2010, *Journal officiel de l'Union européenne L-175/679*, 7 juillet 2017, 29 p., www.eur-lex.europa.eu.

62 Cette page donne une brève explication des différences entre les normes NEDC et WLTP, www.wltpfacts.eu.

63 Office national de sécurité sociale (ONSS), *Instructions intermédiaires 2023/2*, op. cit.

64 Chambre, 6 octobre 2021, *DOC 55 2170/003, Projet de loi organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité*, p. 38 www.lachambre.be.

65 Pour réaliser cette estimation, la Cour des comptes a calculé la cotisation CO₂ mensuelle des véhicules diesel et essence déclarés au 4^e trimestre 2022 dans la DMFA pour lesquels les deux normes étaient renseignées dans la BCV. La différence mensuelle était de 25.194.054 - 19.000.550, soit 6,193 millions d'euros. Ce résultat multiplié par 12 mois égale 74,322 millions. L'hypothèse de calcul de la Cour est que l'ensemble des entreprises choisissent de déclarer les émissions qui leur sont économiquement les plus favorables lorsqu'elles ont le choix. L'extrapolation annuelle se base sur une utilisation de ces véhicules de société durant toute l'année.

Elle constate également que des véhicules déclarés dans la DMFA⁶⁶ mentionnant la norme NEDC constituent encore 58 % des nouvelles immatriculations des véhicules à essence ou diesel au 4^e trimestre 2022. Durant ce trimestre, il y avait 125.000 véhicules essence et diesel (non hybrides) ayant uniquement un taux d'émission NEDC, 27.000 véhicules ayant uniquement un taux d'émission WLTP et 264.000 véhicules renseignant les deux normes d'émissions.

3.2.3 Mention de la date de la commande ou du début du leasing du véhicule

Depuis le 1^{er} juillet 2023, les nouvelles mesures relatives à la cotisation de solidarité prévues par la loi sur le verdissement du parc des véhicules de société entrent progressivement en application pour les véhicules achetés à compter de cette date (voir le [point 1.1.4](#)). Les véhicules acquis avant le 1^{er} juillet 2023 restent soumis à l'ancien régime de cotisation. La date de référence est celle du bon de commande ou du début du leasing. Elle est donc un point pivot, car elle détermine la méthode de calcul de la cotisation qui doit être appliquée.

Cette date n'est toutefois pas mentionnée dans la DMFA et n'est pas non plus disponible dans la BCV, contrairement à d'autres dates relatives à l'immatriculation.

3.2.4 Type de carburant

L'ONSS ne dispose pas d'information relative au type de carburant des véhicules, alors que cette information est nécessaire pour déterminer la formule à appliquer pour calculer le montant de la cotisation.

En 2017, le législateur a modifié⁶⁷ le calcul de l'avantage de toute nature pour les « faux hybrides ». Il s'agit des véhicules fonctionnant partiellement à l'aide de carburants et partiellement à l'aide d'une batterie électrique, mais dont la capacité ne permet pas un usage significatif du véhicule via cette source. Pour ces véhicules, les émissions à prendre en compte sont celles du modèle correspondant pourvu d'un moteur utilisant le même carburant⁶⁸. Le SPF Finances publie une liste reprenant l'ensemble des véhicules concernés ainsi que les émissions à prendre en compte pour ces véhicules⁶⁹.

Pour le calcul de la cotisation CO₂, cette distinction n'est pas applicable. La capacité de la batterie est prise en compte pour déterminer si le véhicule est respectueux de l'environnement. Un véhicule qui dispose d'une batterie électrique dont la capacité est inférieure à 0,5 kWh ne peut pas relever du budget mobilité.

La Cour des comptes constate que le fisc et l'ONSS traitent différemment les émissions de CO₂ des faux hybrides. Ces derniers bénéficient du régime social avantageux et peuvent même en théorie être éligibles au 1^{er} pilier du budget mobilité, alors qu'au niveau fiscal, l'émission réelle du véhicule est davantage prise en compte. La Cour comptabilise un peu plus de 700 plaques d'immatriculation d'hybrides plug-in au 4^e trimestre 2022 ayant des émissions supérieures à 50 g/km.

⁶⁶ Comme mentionné au [point 3.1](#), certains véhicules déclarés dans la DMFA sont radiés. Les véhicules radiés avant le début du trimestre ont été retirés de l'estimation.

⁶⁷ Loi du 25 décembre 2017 portant réforme de l'impôt des sociétés.

⁶⁸ Article 7 de la loi du 25 décembre 2017 précitée.

⁶⁹ SPF Finances, op. cit.

3.3 Données croisées par la Cour des comptes en vue d'une analyse de risques

Afin de vérifier l'exactitude des montants déclarés dans la DMFA, l'ONSS a la possibilité légale de croiser ses données avec celles de la BCV⁷⁰.

Pour réaliser le monitoring trimestriel sur le verdissement du parc des voitures de société, l'ONSS a demandé l'accès aux données de la DIV en ce qui concerne :

- les plaques d'immatriculation ;
- l'immatriculation du véhicule (première immatriculation, radiation, etc.) ;
- les caractéristiques techniques du véhicule (émissions, carburants).

Grâce à ces informations, l'ONSS dispose, à grande échelle, de données sur le taux d'émission de CO₂ par véhicule. Il est toutefois uniquement autorisé à utiliser ces données dans le cadre du monitoring et non à des fins de contrôle (voir le [point 2.3.1](#)).

La Cour des comptes a réalisé un croisement à partir des données du dernier trimestre 2022 de l'ONSS et de la DIV. Ces données ont été regroupées sur la base de la plaque d'immatriculation du véhicule de société.

Comme mentionné au [point 3.1](#), les données présentes dans la DMFA sont de mauvaise qualité. Ce constat a amené l'ONSS à exclure ces données de son monitoring sur le verdissement. Pour son analyse, la Cour des comptes a élaboré les trois scénarios présentés au tableau suivant :

- Le scénario 1 (*maximum – légal*) part de l'hypothèse qu'une plaque déclarée donne lieu à une cotisation CO₂, plaques non utilisables dans le monitoring incluses. Les plaques d'immatriculation déclarées à l'ONSS et dont les données sont manquantes dans la banque de données de la BCV reçoivent la valeur d'émission par défaut prévue dans la loi correspondant à un véhicule diesel (165 g/km)⁷¹.
- Le scénario 2 (*intermédiaire – moyenne*) part de l'hypothèse qu'une plaque déclarée donne lieu à une cotisation CO₂, plaques non utilisables dans le monitoring incluses. Les plaques d'immatriculation déclarées à l'ONSS et dont les données sont manquantes dans la banque de données de la BCV correspondent aux valeurs moyennes présentes dans le monitoring ONSS 2022.
- Le scénario 3 (*minimum – échantillon*) élimine du calcul l'ensemble des plaques n'ayant pas de correspondance avec les données de la DIV, les plaques radiées et les doublons ainsi que l'employeur concerné. En effet, le retrait d'une plaque biaise le calcul pour l'ensemble des véhicules de l'employeur et la comparaison avec le montant déclaré par employeur n'est plus possible.

L'intérêt des deux premiers scénarios est de pouvoir émettre des constats sur l'approche *une plaque égale un véhicule* mais en tenant compte de l'ensemble des plaques déclarées, même celles comprenant des erreurs. Le troisième scénario permet de tempérer ces constats par un échantillon large d'employeurs dont les données relatives aux plaques déclarées sont a priori de bonne qualité.

⁷⁰ Article 38, § 3quater, de la loi du 29 juin 1981 précitée.

⁷¹ Article 38, § 3quater, 5°, de la loi du 29 juin 1981 précitée.

Tableau 2 – Scénarios de croisement de données

	Scénario 1 - maximum (population statistique)	Scénario 2 - intermédiaire (population statistique)	Scénario 3 - minimum (échantillon)
Résultats			
Écart total entre le montant déclaré et le montant calculé	13,8 %	6 %	4,3 %
% d'employeurs ayant moins de 20 % de différence avec le résultat	66,7 %, dont 39,8 % inférieur à 1 %	73,6 %, dont 40,5 % inférieur à 1 %	79,3 %, dont 55,5 % inférieur à 1 %
Employeurs concernés par un risque d'erreur > 20 % du montant déclaré	16.300 employeurs sur 59.449 (27,4 %), dont 1.092 employeurs déclarant 0 euro de cotisation CO ₂	10.048 employeurs sur 59.449 (16,9 %), dont 1.092 employeurs déclarant 0 euro de cotisation CO ₂	5.079 employeurs sur 39.964 (12,7 %), dont 822 employeurs déclarant 0 euro de cotisation CO ₂
Montants non déclarés risque d'erreur > 20 % du montant déclaré.	Calcul avec taux de CO ₂ DIV le plus bas : • 7,95 millions/trimestre, • 31,79 millions/an	Calcul avec taux de CO ₂ DIV le plus bas : • 3,74 millions/trimestre, • 14,95 millions par an	Calcul avec taux de CO ₂ le plus bas : • 1,03 million/trimestre, • 4,13 millions par an
Incidence du risque d'erreur majoré (risque > 80 %)	12 % du total des employeurs (7.362 employeurs), 56 % des montants non déclarés (17,8 millions/an)	5,8 % du total des employeurs (3.468 employeurs), 54,8 % des montants non déclarés (8,2 millions/an)	5 % du total des employeurs (2.174 employeurs), 66 % des montants non déclarés (2,75 millions/an)

Source : Cour des comptes à partir de données ONSS et BCV

Au vu des résultats obtenus, la Cour des comptes formule les constats suivants :

- En admettant une marge d'erreur de 20 % entre le montant déclaré et le montant dû, la majorité des employeurs (entre 66,7 % et 79,3 % en fonction du scénario) déclarent correctement la cotisation CO₂.
- En revanche, entre 12,7 % et 27 % des employeurs présentent un risque de déclaration erronée, ce qui représente une perte annuelle estimée de recettes de cotisations oscillant entre 4,13 et 31,79 millions d'euros.
- Bien que les employeurs présentant une divergence de plus de 80 % du montant déclaré ne constituent que 12 % du total des employeurs, ils représentent 56 % des montants potentiellement non déclarés dans le scénario maximum.
- Dans les déclarations à risque⁷², les 10 % de déclarations DMFA comprenant les montants les plus élevés représentent, dans le scénario maximum, 52 % des montants potentiellement non déclarés.

⁷² À savoir les déclarations pour lesquelles les divergences entre le montant déclaré et le montant calculé sont supérieures à 20 % du montant déclaré.

- Cependant, les 10 % de déclarations DMFA comprenant les montants les plus élevés ont une différence relative moyenne de 53 % entre le montant théorique calculé et le montant déclaré, contre 112 % pour les autres déclarations à risque.

La Cour des comptes constate que le croisement des données permet de faire émerger des déclarations à risque, même dans le scénario le plus prudent. Une meilleure qualité des plaques déclarées et l'ajout de certaines données dans la DMFA (le nombre de mois d'utilisation du véhicule, le type de carburant, la date de commande/leasing du véhicule et le taux d'émission de CO₂) pourraient rendre le croisement des données et l'analyse de risques plus précis. La Cour constate également que la matérialité financière du risque est davantage présente dans les déclarations DMFA comprenant des montants élevés, mais que le risque de non-régularité est plus important pour les petits montants déclarés.

L'ONSS étudie la possibilité d'introduire une demande de délibération au CSI afin d'avoir accès à ces données dans le cadre de sa mission de contrôle. La Cour des comptes souligne qu'un tel croisement de données permettrait de renforcer le contrôle de la perception des cotisations CO₂ sur les véhicules de société.

3.4 Exactitude des montants de la cotisation spéciale de 38,07 % sur le 3^e pilier du budget mobilité

Le budget mobilité introduit une cotisation spéciale de 38,07 % pour le 3^e pilier, c'est-à-dire sur le solde du budget mobilité (voir le [point 1.1.3.2](#)). Cette cotisation est déduite du solde versé au travailleur. Elle est calculée automatiquement sur la base du solde renseigné dans la DMFA. Le solde est déclaré une fois par an dans la plupart des cas, lors du dernier trimestre. Pour 2023, le solde total du 3^e pilier du budget mobilité s'élevait à 15,5 millions d'euros, pour un montant de cotisations déclarées de 5,9 millions d'euros⁷³.

3.5 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes observe que l'ONSS ne connaît pas plusieurs paramètres du calcul de la cotisation. Il en va ainsi du nombre de mois d'utilisation du véhicule, de son type de carburant, de la date d'achat ou de leasing (avant/après le 1^{er} juillet 2023) et de son taux d'émission de CO₂. L'absence de ces données empêche un calcul automatique du montant de cotisation par véhicule ou une vérification en amont des montants déclarés. Cette absence de contrôle structurel est aggravée par les nouveaux paramètres de calcul introduits en 2023 par la législation sur le verdissement de la mobilité.

Selon la Cour des comptes, une analyse de risques pourrait être réalisée avec les données de la BCV et mener à la détection de déclarations erronées en amont des contrôles réalisés par les services d'inspection de l'ONSS. Cette analyse de risques gagnerait en précision par l'ajout de certains champs dans la DMFA, au minimum le nombre de mois d'utilisation et la date de commande du véhicule, en vue de recueillir l'ensemble des paramètres nécessaires au calcul.

⁷³ ONSS, *Monitoring sur le verdissement du parc des voitures de fonction 2023*, mai 2024, www.onss.be.

La Cour des comptes constate en outre que certaines données déclarées dans la DMFA sont de mauvaise qualité. Une demande ponctuelle de l'ONSS d'actualisation des listes de plaques de mauvaise qualité aux employeurs concernés ou à leurs mandataires pourrait améliorer substantiellement la qualité de celles-ci.

En croisant les données de l'ONSS et de la DIV elle-même, la Cour des comptes constate que, même en admettant une marge d'erreur de 20% entre les montants de cotisation déclarés et le montant dû, 13 à 27% des employeurs présentent un risque de déclaration erronée, ce qui représente un risque de perte de recettes de 4 à 32 millions d'euros par an. Plus de la moitié de ces montants proviennent d'un nombre restreint d'employeurs.





La Cour des comptes constate enfin que le régime transitoire entre les normes NEDC et WLTP est toujours d'application, alors que la mention de la norme WLTP est devenue obligatoire sur le certificat de conformité de l'ensemble des voitures depuis septembre 2018.

3.5.1 Réponse de l'ONSS

Dans sa réponse, l'ONSS considère que l'ajout de champs dans la DMFA n'est pas opportun en raison de la refonte de la déclaration de l'employeur (projet e-gov 3.0). Le nouveau système de déclaration permettrait un contrôle précis de l'utilisation des voitures de société, car il donnerait à l'ONSS un accès direct aux données de la fiche de paie (tel que l'avantage de toute nature dans le cas des véhicules de société) ainsi que la possibilité de demander des informations supplémentaires (plaque d'immatriculation liée à l'employé, période d'utilisation par véhicule, date de commande/de location, etc.).

3.5.2 Réaction de la Cour des comptes

La Cour des comptes ne peut pas se prononcer sur un projet en phase de développement et de test. Elle souligne que les recommandations 8 et 9 ci-après peuvent être transposées dans le nouveau système de déclaration. Elle tiendra compte des avancées du projet e-gov 3.0 lors de son prochain suivi.

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points	Recommandations (R) 2014 et mise en œuvre
Méthode de déclaration et contrôles de la DMFA	8 Revoir et simplifier les modalités de déclaration des cotisations en les remplaçant, au mieux , par un calcul automatisé par véhicule dans la déclaration	ONSS	3.2	R8 
	9 Réaliser une analyse a posteriori de la qualité des données déclarées dans la déclaration via un croisement avec les données de la BCV et demander aux employeurs ou à leurs mandataires de rectifier au besoin leurs listes de plaques d'immatriculation	ONSS	3.1	
	10 Mettre fin au choix entre les normes d'émissions CO ₂ NEDC et WLTP et imposer la norme la plus récente	Ministre	3.2.2	
	11 Aligner le traitement des faux hybrides en matière de cotisations sociales sur la législation fiscale	Législateur	3.2.4	

Chapitre 4

Contrôles des services d'inspection et sanctions

4.1 Contrôles des services d'inspection de l'ONSS

4.1.1 Employeurs concernés par les cotisations

Les services d'inspection de l'ONSS contrôlent les employeurs en vue d'une bonne application de la législation sociale. Ces contrôles peuvent viser la bonne application des règles de calcul de la cotisation de solidarité CO₂ et de la cotisation spéciale de 38,07 % due sur le solde du budget mobilité.

Au sein de l'ONSS, le service Social Engineering contrôle la déclaration correcte de la cotisation de solidarité pour les entreprises employant plus de 20 travailleurs, lors de ses contrôles ponctuels. Les entreprises employant moins de 20 travailleurs représentent 74,2 % des employeurs proposant un véhicule de société⁷⁴. Pour ces entreprises, il n'y a pas de vérification systématique des dispositions légales afférentes à la cotisation de solidarité lors des contrôles ponctuels.

Tableau 3 – Répartition des véhicules de société en fonction de la catégorie d'employeurs au 4^e trimestre 2022

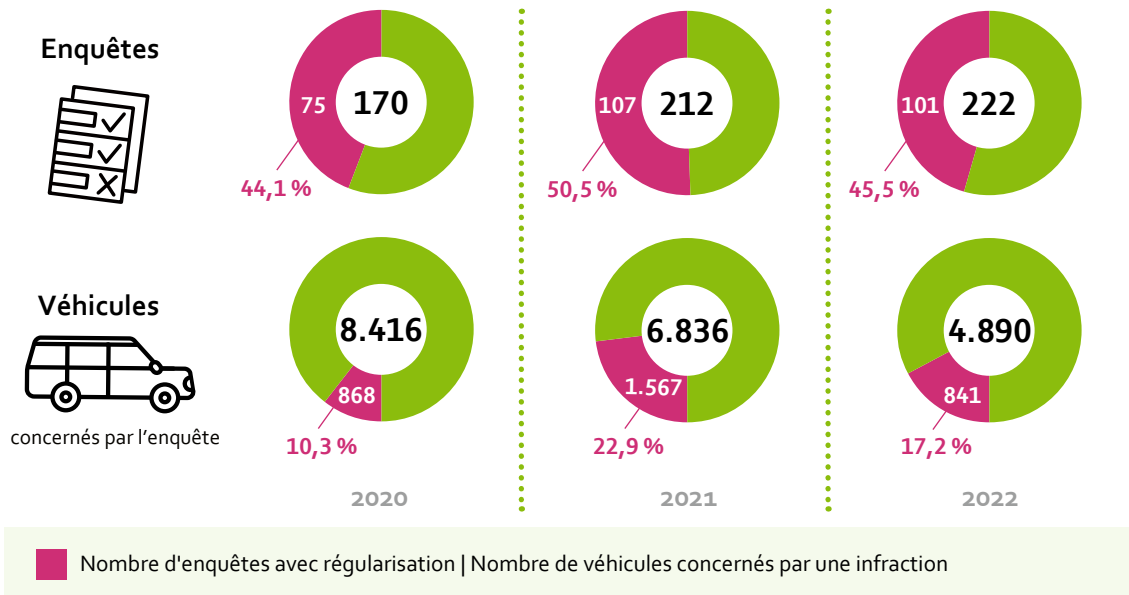
	<20 travailleurs	>20 travailleurs	Total
A Nombre d'employeurs	214.390	22.606	236.996
B Nombre d'employeurs avec voitures de société	42.255	14.707	56.962
C Pourcentage d'employeurs avec voitures de société = B/A	20 %	65 %	24 %
D Cotisation annuelle perçue en milliers d'euros	59.121	219.400	278.521
E Part des cotisations CO ₂	21%	79 %	100 %
F Nombre de voitures	105.125	437.701	542.826
G Part du parc de voitures de société	19 %	81 %	100 %
H Nombre moyen de voitures par employeur = F/B	9	605	9,53

Source : ONSS (Monitoring sur le verdissement du parc des voitures de fonction 2022/4 et déclarations des cotisations CO₂)

⁷⁴ Soit 42.255 employeurs sur 56.962.

En 2022, d'après les données des services d'inspection de l'ONSS, 45,5 % des employeurs contrôlés présentaient au moins une infraction liée à la législation sur les véhicules de société. De plus, 17,2 % des véhicules contrôlés par les services d'inspection étaient en infraction.

Graphique 4 – Enquêtes du service d'inspection concernant des véhicules de société



Source : ONSS

4.1.2 Informations à disposition des services d'inspection de l'ONSS

En 2014, l'ONSS a signé un protocole d'échange de données avec le SPF Mobilité et Transports permettant exclusivement des contrôles par les inspecteurs sociaux (services d'inspection) au cas par cas. Grâce à l'application Dolsis, l'inspecteur social a accès à l'ensemble des plaques d'immatriculation de l'employeur (sauf celles des véhicules pris en leasing). Les caractéristiques techniques des véhicules sont également disponibles (sauf la norme WLTP). Pour leurs contrôles, les inspecteurs sociaux croisent ces données avec les données DMFA relatives à l'employeur ainsi qu'avec celles d'autres documents demandés à l'employeur, dont la *car policy*. Les données d'identification des véhicules de leasing et les émissions CO₂ selon la norme WLTP n'étant pas toujours disponibles, l'inspecteur a parfois recours au service en ligne de la DIV Ma voiture, ma plaque⁷⁵.

Concernant le contrôle du budget mobilité, l'inspection peut consulter les pièces justificatives du 2^e pilier.

La Cour des comptes constate que certains renseignements ne figurent pas dans l'application Dolsis. Cette absence de données constitue un obstacle pour un contrôle optimal que les services d'inspection comblent au moyen de recherches particulières, plus chronophages.

⁷⁵ Application : *Ma voiture, ma plaque*, www.mobilit.belgium.be.

4.2 Application de la sanction CO₂

Les employeurs peuvent rectifier la DMFA de manière rétroactive. Une sanction est appliquée en cas d'écart entre le montant déclaré et le montant dû pour la cotisation CO₂. Cette sanction prend la forme d'une indemnité forfaitaire dont le montant est équivalent au double des cotisations éludées. Les recettes de ces sanctions alimentent la Gestion globale des travailleurs salariés.

De plus, selon les instructions administratives de l'ONSS, « l'indemnité forfaitaire est appliquée si l'employeur ou son mandataire apportent des modifications après la fin du trimestre qui suit le trimestre auquel la déclaration se rapporte. Si la modification est effectuée à l'initiative des services d'inspection, tant l'indemnité forfaitaire que les majorations (10 %) et intérêts (7 %) seront appliqués⁷⁶. »

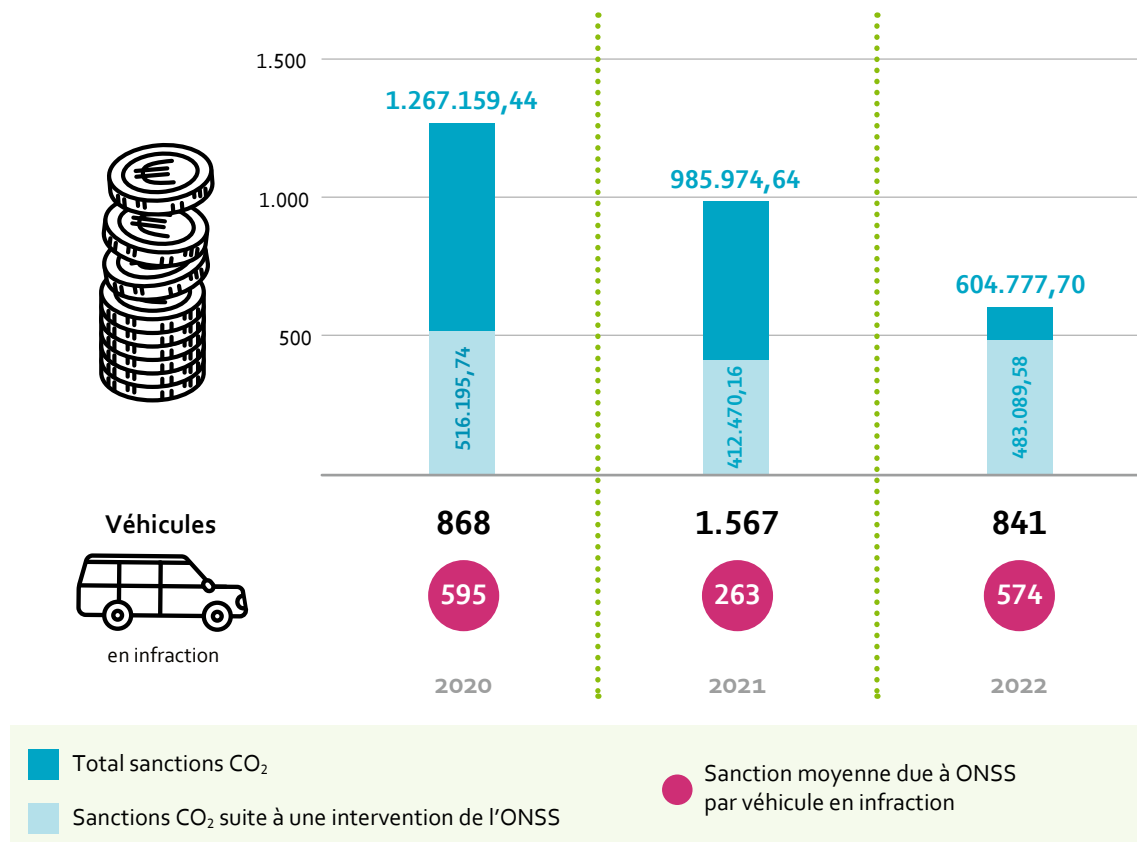
Si la rectification n'affecte pas le montant (correction d'une plaque, mention écologique, etc.), aucune sanction n'est appliquée. L'ONSS indique dans son monitoring sur le verdissement portant sur 2023 qu'il y a plus de 4.528 plaques inexistantes⁷⁷ déclarées dans la DMFA, ce qui prive l'ONSS d'un moyen de contrôle avec les données de la BCV sur la base de la plaque d'immatriculation. Il y a également plus de 34.502 plaques déclarées dans la DMFA radiées avant le trimestre concerné par la déclaration. La Cour des comptes relève également au 4^e trimestre 2022, la présence de plaques d'autres catégories de véhicules camions (une centaine), des bus (une dizaine) et des tracteurs légers (une dizaine), alors que seules les catégories M1 et N1 sont concernées par le paiement de la cotisation. Enfin, des plaques (farfelues) peuvent être déclarées un grand nombre de fois sur le même trimestre.

L'employeur peut demander auprès du comité de gestion de l'ONSS une exonération des sanctions pour raisons impérieuses d'équité⁷⁸. Cette exonération est attribuée lorsque l'employeur effectue une rectification spontanée dans les 6 mois avant (100 %) ou après (90 %) la date à laquelle la cotisation est due. En cas de régularisation à la suite d'un contrôle, cette règle n'est pas d'application. Le dossier peut cependant être examiné par le comité de gestion en cas de demande.

⁷⁶ Office national de sécurité sociale (ONSS), *Instructions intermédiaires 2023/4*, www.socialsecurity.be.

⁷⁷ Nombre de plaques d'immatriculation déclarées en DMFA n'ayant pas pu être croisées avec les données de la DIV au 4^e trimestre 2023.

⁷⁸ Article 55, § 5, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Graphique 5 – Sanctions forfaitaires relatives à la cotisation CO₂ (montants en euros)

Source : ONSS

La Cour des comptes constate qu'au moins 80 % des sanctions résultent directement d'une intervention de l'ONSS en 2022 (483.089,58 euros sur 604.777,70 euros). Les 20 % restants résultent d'une régularisation réalisée par l'employeur, soit de manière spontanée, soit pour régulariser sa situation à la suite d'un contrôle de l'ONSS.

4.3 Conclusions et recommandations

Les contrôles ponctuels du service d'inspection concernent systématiquement les employeurs occupant plus de 20 travailleurs. Or, comme il ressort du tableau 3 ci-avant, la majorité des employeurs recourant aux véhicules de société emploient moins de 20 travailleurs.

Dans sa réponse, l'ONSS souligne que les inspecteurs chargés des missions de base mènent des contrôles occasionnels chez les employeurs de moins de 20 travailleurs. Il reconnaît que ces contrôles, qui concernent entre autres les voitures de société et les budgets de mobilité, ne sont pas systématiques.

La Cour des comptes constate que le service d'inspection dispose d'un protocole d'échanges de données avec le SPF Mobilité à des fins de contrôle, mais pas de l'ensemble des informations nécessaires à un contrôle optimal de la cotisation CO₂.

En 2022, près de 45,5 % des enquêtes du service d'inspection visant le contrôle des cotisations CO₂ ont débouché sur une régularisation de leur montant déclaré. 17,2 % des véhicules contrôlés par les services d'inspection étaient en infraction. Les montants des sanctions liés à la cotisation de solidarité démontrent qu'il existe un nombre considérable d'erreurs et de déclarations erronées.

La Cour des comptes constate qu'une grande quantité de plaques d'immatriculation déclarées ne sont pas correctes (minimum 7,74 % au 4^e trimestre 2023). L'absence de fiabilité des données actuellement déclarées dans la DMFA ne permet pas un croisement optimal de ces données avec la BCV.

4.3.1 Réponse de l'ONSS



Dans sa réponse, l'ONSS estime qu'une analyse de risques réalisée sur la base des données actuelles ne peut pas être fiable. Selon lui, une telle analyse empêcherait les services d'inspection de travailler de manière ciblée et structurelle et des contrôles ponctuels devraient être effectués au cas par cas dans les locaux de l'employeur. L'ONSS ajoute que cette activité demande beaucoup de travail et un investissement supplémentaire en ressources humaines.

En ce qui concerne la DMFA, l'ONSS considère inopportun de la modifier, étant donné le développement d'e-gov 3.0. Il ajoute que, même si toutes les données nécessaires étaient disponibles dans Dolsis, les inspecteurs devraient procéder à des vérifications et contrôles ponctuels (par exemple, le contrôle de la présomption légale d'usage privé).

4.3.2 Réaction de la Cour des comptes

La Cour des comptes laisse à l'ONSS le soin de déterminer les risques pouvant mener à une inspection au regard de ses capacités d'inspection. Elle constate toutefois que plusieurs données internes (qualité des plaques d'immatriculation ou montants déclarés en DMFA) ou externes (BCV, SPF Finances) peuvent permettre d'identifier un risque de fraude.

La Cour des comptes considère que la mise à disposition directe d'informations, telles que les émissions CO₂ de la norme WLTP, le statut du véhicule et l'existence d'un leasing, faciliterait en amont les contrôles de l'inspection.

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points	Recommandations (R) 2014 et mise en œuvre
Contrôle du service d'inspection	12 Intensifier les contrôles sur la base d'une analyse de risques réalisée au départ de croisements de données avec la BCV	ONSS	4.1.1	R5 
	13 Donner aux services d'inspection un accès direct et régulier aux informations nécessaires au contrôle dans Dolsis (norme WLTP, véhicules en leasing et radiés) et en créant de nouveaux champs dans la déclaration (nombre de mois d'utilisation et date de commande pour le régime applicable, avant/après juillet 2023)	ONSS	4.1.2	

Chapitre 5

Évaluation de la politique sociale

La Cour des comptes a évalué la politique sociale liée aux véhicules de société sous trois angles :

- la réalisation des objectifs du législateur via la cotisation de solidarité et le verdissement des véhicules de société ;
- l'incidence financière des avantages sociaux destinés aux employeurs octroyant des véhicules de société à leurs travailleurs ;
- l'efficacité de la politique publique.

5.1 Réalisation des objectifs légaux de la cotisation CO₂

5.1.1 Objectifs du législateur

L'objectif premier de l'introduction en 1996 de la cotisation de solidarité CO₂ était le financement de la sécurité sociale. Les recettes attendues par le législateur étaient alors de 4 milliards de francs belges, soit l'équivalent de 99 millions d'euros (au taux 1 euro = 40,3399 francs belges)⁷⁹.

Le taux d'émission de CO₂ constitue une des externalités négatives des véhicules de société. Cette notion utilisée en économie se réfère à l'effet défavorable qu'un agent économique crée sur un autre, du fait de son activité, sans compensation du dommage généré.

Cette externalité négative du véhicule de société est prise en compte lors de l'introduction en 2005 du taux d'émission de CO₂ dans la formule de calcul de la cotisation. Selon les prévisions du législateur, les véhicules soumis à la cotisation de solidarité devaient atteindre le nombre de 300.000 dans l'année, pour des recettes estimées à 255,8 millions d'euros, soit près du triple de l'objectif financier initial⁸⁰. Les montants de la cotisation de solidarité pouvaient être augmentés par arrêté royal si ces objectifs n'étaient pas atteints. Cette modification éventuelle devait ensuite être confirmée par une loi.

La formule de calcul de la cotisation a été adaptée pour la première fois en 2021. La loi du 25 novembre 2021 sur le verdissement du parc des véhicules de société a ajouté un nouvel objectif : le verdissement de la mobilité et particulièrement l'électrification des véhicules de société.

L'objectif financier pour la sécurité sociale, même s'il semble passer au second plan au vu de la généralisation de la cotisation minimale sur les véhicules sans émission, n'est pas perdu de vue. L'exposé des motifs du projet de loi sur le verdissement du parc des véhicules de société mentionne en effet que la cotisation minimale sera augmentée de sorte qu'au final, dans l'hypothèse d'un verdissement total, le montant de la cotisation moyenne soit le même qu'en 2021⁸¹. Le régime social favorable pour les véhicules de société demeure donc.

⁷⁹ Chambre, 29 octobre 1996, DOC 49 0733/001, *Budgets des recettes et dépenses pour l'année budgétaire 1997*, p. 49, www.lachambre.be.

⁸⁰ Chambre, 14 novembre 2004, DOC 51 1437/001, *Projet de loi-programme*, p. 17., www.lachambre.be.

⁸¹ Chambre, 14 septembre 2021, DOC 55 2170/001, *Projet de loi organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité*, www.lachambre.be.

Les objectifs climatiques du législateur ont également été intégrés comme réforme institutionnelle au Plan national pour la reprise et la résilience 2021 de la Belgique pour bénéficier des fonds européens⁸².

5.1.2 Objectifs du plan national Énergie-Climat 2021-2030

Le plan national Énergie-Climat 2021-2030, approuvé en décembre 2019, prévoyait également d'évaluer et d'ajuster le cadre réglementaire existant et envisagé en matière de véhicules de société afin de proposer d'autres solutions que ces véhicules, de diminuer les externalités négatives qui leur sont liées et de verdir le parc⁸³.

Le plan prévoyait d'examiner les pistes suivantes pour verdir le parc⁸⁴ :

- prendre en compte la masse et la puissance des véhicules dans la fiscalité des voitures de société (en intégrant un facteur de correction pour les véhicules électriques) ;
- prendre en compte les valeurs WLTP au lieu des valeurs NEDC 2.0 dès le 1^{er} janvier 2021 ;
- renforcer les exigences encadrant les véhicules hybrides rechargeables (plug in) pour lutter contre les faux hybrides.

En octobre 2020, lors de son évaluation du plan, la Commission européenne a invité la Belgique à examiner plusieurs mesures de réforme relatives à la mobilité durable en matière de climat et d'énergie. Certaines mesures portaient sur la révision de taxes sur l'énergie et de tarification des infrastructures pour tenir compte de la congestion du transport routier ainsi que des externalités négatives et d'autres visaient à éliminer progressivement le traitement fiscal favorable dont bénéficient les voitures de société⁸⁵.

Le 22 novembre 2023, le comité de concertation s'est accordé sur un projet de plan actualisé⁸⁶. Le plan présente la réforme adoptée relative au verdissement du parc des voitures de société et énonce comme objectif de réduire les externalités négatives relatives aux véhicules de société, en termes de pollution de l'air, de congestion et de sécurité routière, via l'exploration d'autres réductions de charges sur le travail et une simplification du système⁸⁷.

Enfin, le SPF Finances et le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement dressent un inventaire fédéral des subventions aux énergies fossiles dans le cadre de ce plan. Les subventions indirectes via l'avantage fiscal et social y sont évaluées à 2,5 milliards d'euros pour 2021⁸⁸.

82 Cabinet du secrétaire d'État à la Relance et aux Investissements stratégiques, en charge de la Politique scientifique, *Plan national pour la reprise et la résilience*, juin 2021, p. 262 et p. 307, www.dermine.belgium.be.

83 Comité de concertation, *Plan national intégré Énergie-Climat belge 2021-2030*, p. 267, 18 décembre 2019, www.plannationalenergieclimat.be.

84 Ibid., p. 267.

85 Commission européenne, *Évaluation de la version définitive du plan national en matière d'énergie et de climat de la Belgique*, 14 octobre 2020, www.commission.europa.eu.

86 Comité de concertation, *Projet de mise à jour du plan national énergie et climat belge 2021-2030*, 22 novembre 2023, www.plannationalenergieclimat.be.

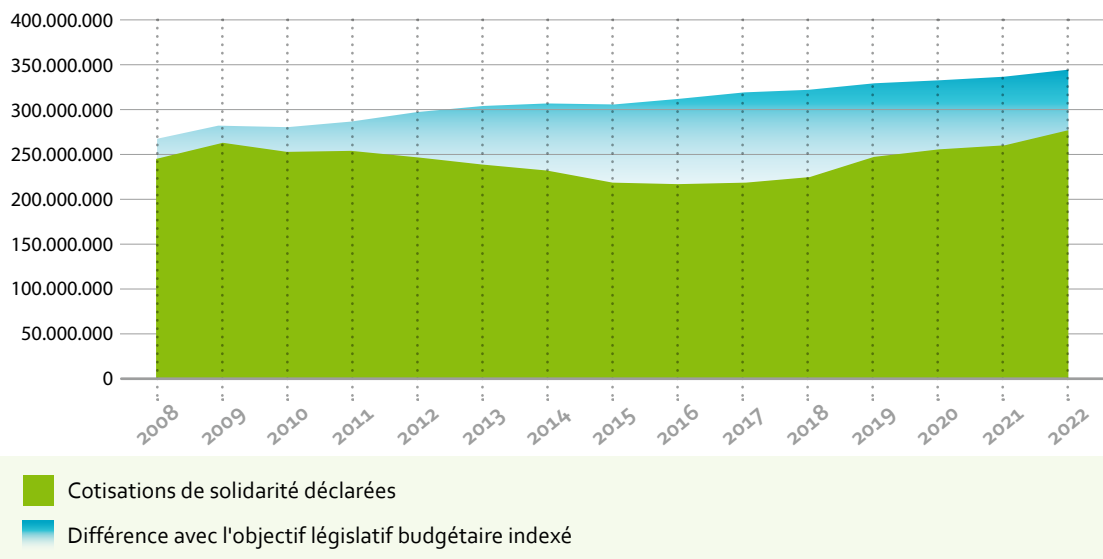
87 Ibid., p. 268.

88 SPF Finances et SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, *Inventaire fédéral des subventions aux énergies fossiles*, mai 2024, www.climat.be.

5.1.3 Réalisation de l'objectif budgétaire de 2005

La Cour des comptes constate que l'objectif budgétaire de 2005 (255,8 millions annuels à indexer⁸⁹) n'a jamais été atteint. L'objectif de 300.000 véhicules soumis à la cotisation de solidarité a été atteint en 2008 avec 308.000 véhicules. Le nombre de véhicules de société a continuellement augmenté depuis lors. L'écart entre les recettes issues de la cotisation de solidarité et l'objectif budgétaire a oscillé entre 18 millions d'euros (2009) et 97 millions d'euros (2018). Pour la période comprise entre 2008 et 2022, l'écart cumulé a atteint 958 millions d'euros.

Graphique 6 – Différence entre objectif législatif budgétaire (indexé) et produit réel de la cotisation CO₂ (en euros)



Source : Cour des comptes à partir de données ONSS (cotisations déclarées)

5.1.4 Conséquences de la formule de calcul de la cotisation CO₂

5.1.4.1 Influence du taux d'émission de CO₂

Les paramètres pris en compte lors du calcul de la cotisation CO₂ sont le taux d'émission de CO₂ du véhicule et le type de carburant.

La formule de calcul est la suivante :

$$[(\text{CO}_2 \text{ g/km} * 9 \text{ euros}) - \text{montant en fonction du type de carburant}] : 12 * \text{index}$$

Étant donné que la valeur catalogue des véhicules n'est pas un paramètre pris en compte, cette formule déconnecte la cotisation de l'avantage salarial résultant d'un véhicule de société. Ce phénomène s'amplifie pour les valeurs catalogue de véhicules élevés avec un taux d'émission CO₂ faible.

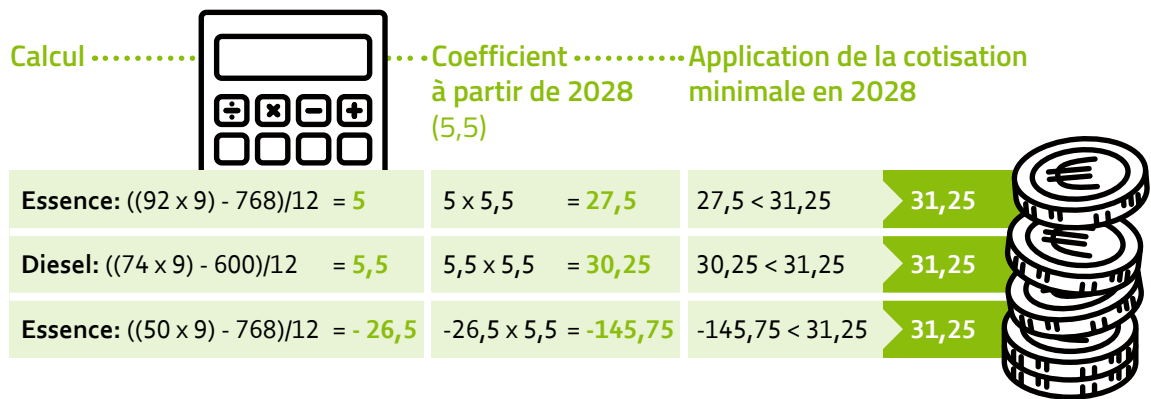
Une autre singularité de la formule de calcul concerne les coefficients introduits par la loi sur le verdissement. Selon les instructions administratives de l'ONSS, le résultat du calcul pour

⁸⁹ Pour déterminer le montant annuel indexé, l'objectif budgétaire de 255,8 millions d'euros a été multiplié par l'indice santé de septembre de l'année précédente. Ce coefficient est utilisé pour indexer le montant de la cotisation de solidarité en vertu de l'article 38, § 3quater, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

tous les véhicules essence (hybrides compris) émettant 92 g/km de CO₂ ou moins et les véhicules diesel (hybrides compris) émettant 74 g/km de CO₂ ou moins sera inférieur à la cotisation minimale, même après l'application du coefficient. Tous ces véhicules seront donc soumis à la cotisation minimale.

Certains véhicules à émission de CO₂ bénéficieront dès lors de la même cotisation que les véhicules zéro émission. Au 4^e trimestre 2022, cette situation concernait plus de 70.000 véhicules, soit 12,5 % du parc des véhicules de société. Un grand nombre de véhicules émettant du CO₂ commandés après le 1^{er} juillet 2023 pourraient donc éviter le multiplicateur introduit par la loi.

Graphique 7 – Formule de calcul appliquée en 2028 à deux véhicules essence et à un diesel (hors indexation)

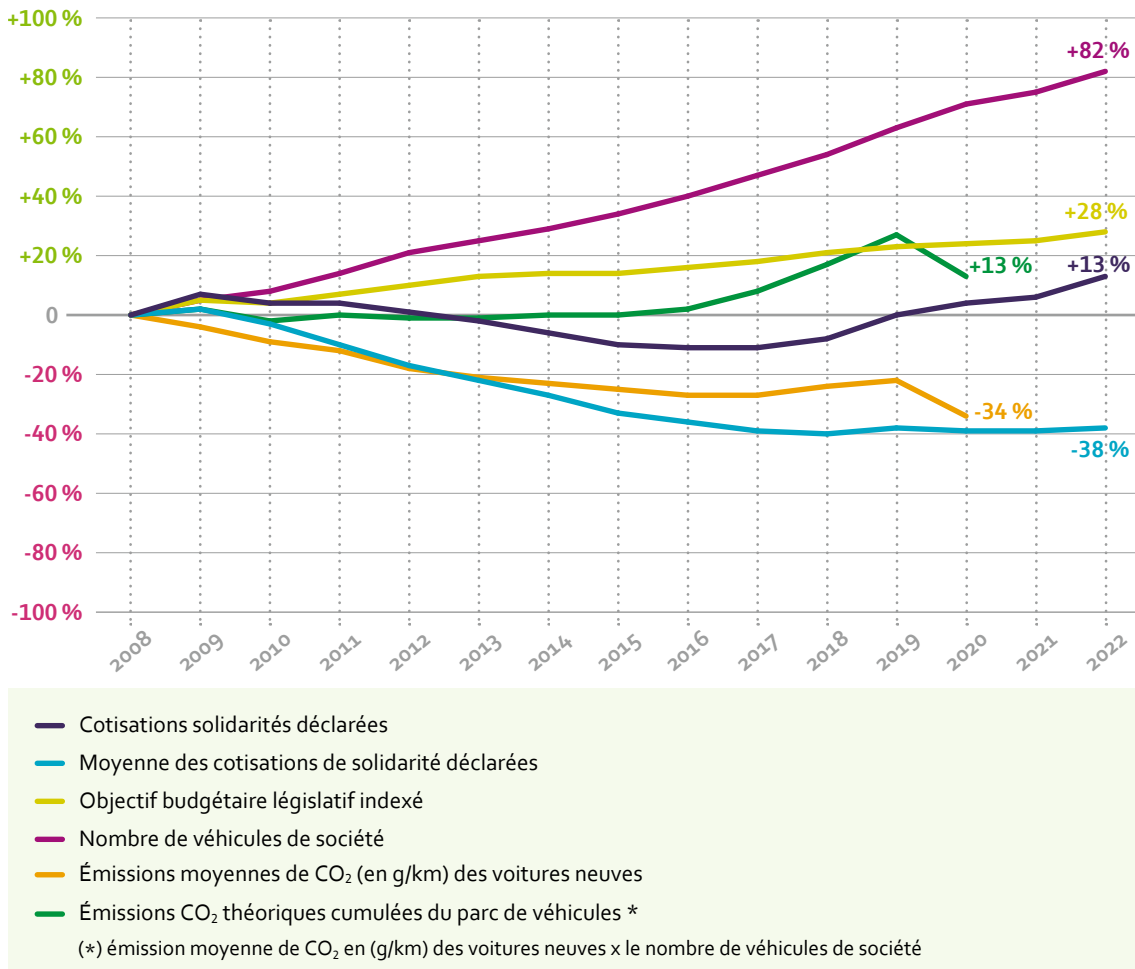


Source : Cour des comptes d'après la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés

5.1.4.2 Évolution des résultats de la formule

La formule n'a jamais été adaptée à l'évolution technologique des véhicules et la diminution constante des émissions CO₂. Le montant de la cotisation diminue dès lors continuellement. Il ne peut cependant pas être inférieur à la cotisation minimale de 20,83 euros indexée. Au fil du temps, le calcul est de nature à encourager l'usage de véhicules, principalement ceux à basses émissions de CO₂.

Graphique 8 – Évolution en pourcentage des émissions de CO₂, cotisations et véhicules depuis l'année de référence 2008



Source : Cour des comptes d'après Febiac (statistiques), ONSS (cotisations déclarées) et SPF Mobilité (nombre de voitures de société en Belgique en 2022)

Depuis l'année de référence 2008, à partir de laquelle les véhicules de société ont passé la barre des 300.000 unités, plusieurs tendances sont observables :

1. Le nombre de véhicules de société a augmenté de 81,6 % en 14 ans.
2. La cotisation de solidarité moyenne par véhicule a diminué de 38 % en 14 ans. Elle a en effet diminué de plus de 300 euros (de 802 euros en 2008 à 497 euros en 2022), s'éloignant davantage de la cotisation moyenne de 2008. De même, l'écart entre la cotisation moyenne perçue et la cotisation minimale a également diminué, passant de 539 euros en 2008 (802 euros - 263 euros) à 159 euros en 2022 (497 euros - 338 euros).
3. Les émissions CO₂ par véhicule ont diminué. Cette évolution a priori positive pour l'environnement est toutefois annulée par l'augmentation du nombre de véhicules. Ainsi, les émissions théoriques cumulées du parc de véhicules soumis à la cotisation ont augmenté de 13 %. Le monitoring sur le verdissement du parc automobile réalisé par l'ONSS présente le même constat. Alors qu'entre le 1^{er} trimestre 2022 et le 1^{er} trimestre 2023, le taux d'émission moyen par kilomètre par véhicule a baissé de 5,83 %, le taux total d'émissions par kilomètre du parc des véhicules de société a augmenté de 0,75 %⁹⁰.

⁹⁰ Loi du 25 novembre 2021 précitée.

Cependant, la tendance s'inverse après le 1^{er} trimestre 2023 avec une diminution de 9 % entre le 1^{er} trimestre et le 4^e trimestre⁹¹.

La Cour des comptes constate qu'au fil des années et de l'évolution technologique, la méthode de calcul de la cotisation de solidarité CO₂ a eu pour conséquence de réduire le coût pour l'employeur de la mise à disposition d'un véhicule de société. Par la loi sur le verdissement des véhicules de société, le législateur a changé de paradigme en fixant un montant minimum qui, à terme, devrait s'appliquer à la grande majorité des véhicules devenus électriques.

5.1.5 Part de l'électrification

L'objectif du législateur est que l'ensemble des nouveaux véhicules de société acquis à partir de 2026 n'émettent plus de CO₂.

Les données du monitoring de l'ONSS de 2023⁹² montrent une progression des véhicules électriques : ceux-ci représentent 12,15 % du parc des véhicules de société au 4^e trimestre 2023 contre 2,5 % au 1^{er} trimestre 2022. Cette proportion reste encore limitée au regard des 59,96% de véhicules thermiques du parc des véhicules de société au 4^e trimestre 2023.

Les données de l'ONSS montrent une augmentation significative des nouvelles voitures électriques après le 3^e trimestre 2022, un an avant la date pivot qui marque l'application de la loi sur le verdissement des véhicules de société. Au 3^e trimestre 2023, le nombre d'immatriculations des voitures électriques dépasse celui des voitures thermiques. Le segment des voitures hybrides se maintient également.

5.2 Budget mobilité

5.2.1 Objectifs législatifs

Selon l'exposé des motifs de la loi du 17 mars 2019 concernant l'instauration d'un budget mobilité, cette instauration vise à impulser un changement de mentalité dans les déplacements entre le domicile et le lieu de travail. L'objectif est d'offrir au travailleur des alternatives fiscalement et socialement assimilées aux véhicules de société, afin que celui-ci ait recours à d'autres modes de déplacement. Selon le gouvernement, les bénéfices poursuivis par cette politique sont non seulement liés à la mobilité, mais également, par extension, à l'environnement et à la santé⁹³. Cet objectif rejoint celui poursuivi par la loi sur le verdissement de ne pas augmenter le nombre de véhicules de société.

En 2021, cette loi a introduit de nouveaux avantages et assoupli l'accès au budget mobilité afin de renforcer son attractivité, tels que l'augmentation de 5 à 10 du nombre de kilomètres qui séparent le domicile du lieu de travail pour pouvoir utiliser le montant du 2^e pilier pour le financement du loyer ou des intérêts hypothécaires. Elle a également introduit des mesures anti-abus, telles que le plafonnement du budget mobilité à 16.000 euros par an et à 1/5 de la rémunération brute du travailleur.

91 ONSS, *Monitoring sur le verdissement du parc des voitures de fonction 2023*, mai 2024, www.onss.be.

92 Ibid.

93 Chambre, 3 décembre 2018, [DOC543381/001](https://www.lachambre.be/DOC543381/001), *Projet de loi concernant l'instauration d'un budget mobilité*, www.lachambre.be.

Une revendication importante des partenaires sociaux portait sur la simplification administrative, notamment en ce qui concerne le calcul du montant du budget mobilité⁹⁴. L'arrêté royal du 10 septembre 2023⁹⁵, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2024, devrait simplifier la mise en place du budget mobilité et la transparence de son calcul pour les employeurs et les travailleurs.

5.2.2 Utilisation du budget mobilité

Tableau 4 – Utilisation du budget mobilité 2019-2022

	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de travailleurs bénéficiant d'un budget mobilité	141	1.018	3.075	5.186	10.250
Nombre d'employeurs offrant un budget mobilité	54	196	531	745	1.155
Montant total budget mobilité (euros)	653.450	4.231.831	19.299.008	31.112.059	71.983.858
1 ^{er} pilier (nombre de voitures au 4 ^e trimestre)	11	79	185	399	947
Nombre de travailleurs bénéficiant du 2 ^e pilier ⁹⁶	117	808	2.284	4.077	8.329
Montant du 2^e pilier (en euros)	318.521	2.490.434	9.952.885	19.563.078	50.817.580
Nombre de travailleurs bénéficiant du 3 ^e pilier	134	624	2.309	3.535	6.551
Montant du 3^e pilier (en euros)	270.593	1.677.297	8.037.624	9.605.476	15.541.503

Source : ONSS (Monitoring sur le verdissement de 2023)

La Cour des comptes constate une augmentation de l'utilisation du budget mobilité depuis 2019. Toutefois, d'après les données sur le monitoring de 2023, seuls 10.250 travailleurs ont bénéficié d'un budget mobilité en 2023, soit environ 50 fois moins que le nombre de travailleurs bénéficiant d'un véhicule de société. L'utilisation du budget mobilité reste donc limitée, bien qu'en forte croissance. La Cour souligne également que le changement modal est nécessairement plus compliqué pour la moitié des utilisateurs de véhicule de société utilisant leur véhicule dans le cadre de leur fonction (voir le [point 1.2](#)).

En 2023, plus de 92 % des utilisateurs du budget mobilité⁹⁷ n'ont pas opté pour un véhicule dans le cadre du 1^{er} pilier. Il n'est cependant pas possible de déterminer le changement modal provoqué par le budget mobilité. L'abandon du véhicule de société ne va pas systématiquement de pair avec

⁹⁴ Conseil national du travail, avis n° 2.239, Avis sur l'avant-projet de loi organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité, 28 septembre 2021, www.cnt-nar.be.

⁹⁵ Arrêté royal du 10 septembre 2023 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 du 17 mars 2019 concernant l'instauration d'un budget mobilité.

⁹⁶ Uniquement ceux ne disposant pas d'un premier pilier.

⁹⁷ ONSS, *Monitoring sur le verdissement du parc des voitures de fonction 2023*, mai 2024, www.onss.be.

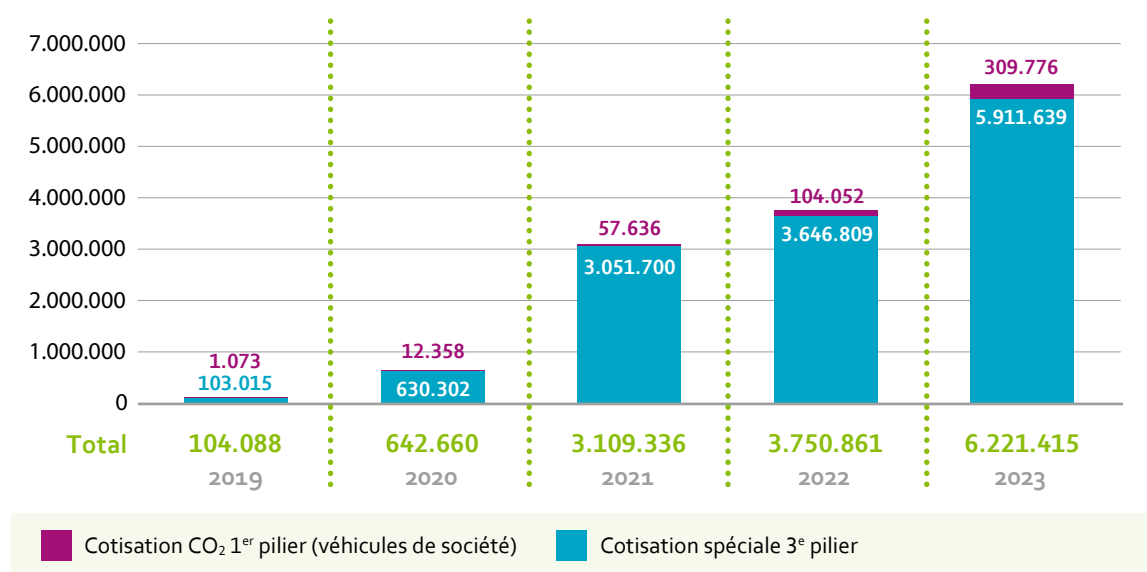
un tel changement⁹⁸. Comme le soulignent plusieurs études, ce changement dépend de plusieurs facteurs (voir le point 5.4.2). De plus, une étude d'un secrétariat social montre qu'en 2022, 90 % du montant du budget mobilité est utilisé par ses affiliés pour payer les loyers ou rembourser les crédits hypothécaires⁹⁹. Cela tend à montrer que ces bénéficiaires habitent à moins de 10 km de leur lieu habituel de travail, condition légale pour avoir droit à cet avantage¹⁰⁰.

Par ailleurs, l'ONSS ne dispose pas de données sur le montant et l'utilisation pratique du 2^e pilier. Le monitoring comporte une estimation du montant de ce pilier uniquement pour les travailleurs qui n'ont pas recours au 1^{er} pilier. Par conséquent, il n'y a pas de données exhaustives sur son utilisation qui permettent d'analyser les changements modaux et l'utilisation de ce pilier.

5.2.3 Cotisations dues sur le budget mobilité

Deux cotisations peuvent être dues sur le budget mobilité, la cotisation de solidarité CO₂ sur le montant du 1^{er} pilier et la cotisation spéciale sur le solde du budget mobilité (3^e pilier). Les montants de ces cotisations sont assez faibles. Au total, l'ONSS a perçu 6,2 millions d'euros pour les deux cotisations en 2023, soit 2 % du total des recettes de cotisations CO₂ hors budget mobilité (318 millions d'euros).

Graphique 9 – Cotisations sociales dans le cadre du budget mobilité (en euros)



Source : ONSS (dont Monitoring sur le verdissement du parc des voitures de fonction 2023)

Comme il ressort du tableau 4, 21 % du budget mobilité (15.541.503 euros/71.983.858 euros) est utilisé dans le 3^e pilier en 2023, à savoir le solde du budget non utilisé dans les 1^{er} et 2^e piliers. Selon les travaux parlementaires¹⁰¹, la cotisation spéciale était initialement destinée à décourager

98 X. May, T. Ermans & N. Hoofman, « Les voitures de société : diagnostics et enjeux d'un régime fiscal », *Brussels Studies*, notes de synthèse, n° 133, mis en ligne le 25 mars 2019, p. 17, journals.openedition.org.

99 Attentia, *Budget mobilité principalement utilisé pour le loyer ou le prêt hypothécaire*, communiqué de presse, 14 septembre 2023.

100 La loi ne donne pas de définition de l'expression « lieu habituel de travail ». L'administration est d'avis qu'il s'agit du lieu où le travailleur travaille habituellement. SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, SPF Finances, SPF Sécurité sociale et ONSS, #Budgetmobilité, op. cit.

101 Chambre, 3 décembre 2018, DOC 543381/001, *Projet de loi concernant l'instauration d'un budget mobilité*, www.lachambre.be.

le recours du 3^e pilier. Vu les montants consacrés à ce pilier, la Cour des comptes constate que la cotisation spéciale a un faible effet dissuasif.

5.3 Incidence financière de l'incitant social

Le succès des véhicules de société s'explique entre autres par la différence de montants à payer entre le régime de cotisations auquel ils sont soumis et le régime de cotisations ordinaires. En 2024, le SPF Finances estime que l'incitation sociale à proposer un véhicule de société existe tant que le taux de cotisation sociale (cotisation de solidarité) appliqué au véhicule de société est inférieur aux 30,456 %¹⁰² appliqués aux salaires. Lors de son audit précédent, la Cour des comptes avait elle aussi démontré que la cotisation de solidarité était toujours inférieure aux cotisations classiques, même en cas de véhicules émettant beaucoup de CO₂.

La Cour des comptes a calculé la différence de montant entre la cotisation de solidarité et la cotisation patronale ordinaire qui serait due sur l'équivalent salarial du coût pour l'employeur de l'avantage lié à la mise à disposition d'un véhicule.

Pour estimer le coût annuel de cet avantage salarial, la Cour des comptes s'est basée sur la formule forfaitaire fixée par l'arrêté royal du 10 septembre 2023 pour estimer le montant du budget mobilité, soit le *total cost of ownership* déboursé par l'employeur pour la mise à disposition d'un véhicule de société.

Pour le véhicule courant pris en exemple dans le tableau 5 ci-après, ce coût ainsi estimé oscille entre 10.733 et 13.051 euros par an pour l'employeur en fonction du type de motorisation.

La Cour des comptes pose ensuite l'hypothèse que ce coût représente le montant maximum que l'employeur pourrait déboursé en cas de conversion de l'avantage lié à la voiture de société en salaire brut. Ce montant maximum englobe le salaire brut versé au travailleur et le montant de cotisation patronale au taux ordinaire (25 %) appliqué¹⁰³. Par conséquent, en cas de conversion salariale de l'avantage lié au véhicule de société pris en exemple, la rémunération annuelle accordée par l'employeur oscillerait entre 8.586 et 10.441 euros (voir le [tableau 5](#)).

En cas de conversion salariale, le travailleur serait également redevable de la cotisation personnelle de 13,07 % et du précompte professionnel calculés sur la rémunération complémentaire accordée.

¹⁰² SPF Finances et SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, *Inventaire fédéral des subventions aux énergies fossiles*, op cit. , p. 32.

¹⁰³ Soit le salaire brut (100 %) + 25 % de cotisations patronales : $25\%/125\% = 20\%$. La cotisation patronale représente 20 % du coût de l'avantage salarial pour l'employeur.

Tableau 5 – Différence entre la cotisation patronale à 25 % et la cotisation CO₂ pour un véhicule de société de type SUV attribué en 2023 (montants en euros)

	Essence	Diesel	Hybride plug in	Électrique	Essence (après 1/7/23)	Hybride plug in (après 1/7/23)
A Valeur catalogue	40.350	41.150	50.700	49.950	40.350	50.700
B Émissions (g/km)	133	129	15	0	133	15
C Valeur annuelle = A x 25 %	10.088	10.288	12.675	12.488	10.088	12.675
D Cotisation CO ₂ annuelle	645	844	376	376	1.452	376
E Coût annuel de l'avantage salarial pour l'employeur = C+D	10.733	11.132	13.051	12.864	11.540	13.051
F Avantage salarial brut	8.586	8.905	10.441	10.291	9.232	10.441
G Cotisation patronale = F x 25 %	2.147	2.226	2.610	2.573	2.308	2.610
H Différence = G-D	1.501	1.382	2.234	2.197	856	2.234

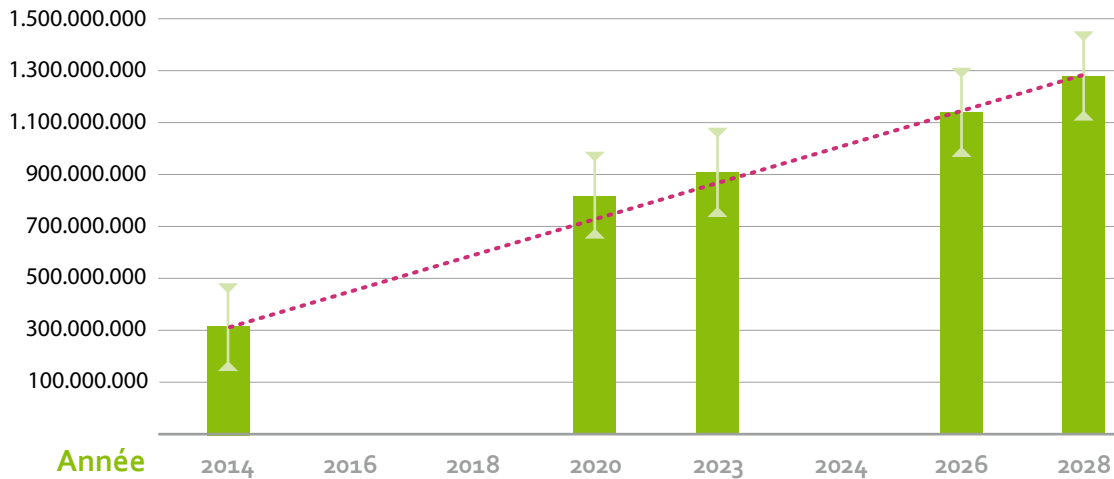
Source : Cour des comptes à partir de données du Moniteur automobile

La loi de 2021 sur le verdissement augmente progressivement les montants de cotisation de solidarité ainsi que son montant minimum. Toutefois, dans la pratique, elle risque de creuser davantage le différentiel entre le taux ordinaire de cotisation patronale et le taux de la cotisation CO₂ à cause de la valeur catalogue plus grande des véhicules électrifiés. Selon le Bureau fédéral du plan, la valeur catalogue de ces véhicules aura toutefois tendance à diminuer dans les années à venir¹⁰⁴.

Au vu de ces éléments, la Cour des comptes a estimé ci-après la différence entre les recettes de la cotisation CO₂ et celles provenant des cotisations patronales classiques sur l'équivalent salarial brut estimé, dans une perspective pluriannuelle.

¹⁰⁴ Bureau fédéral du plan, *Ex ante evaluation of the reform of company car taxation in Belgium*, octobre 2022, www.plan.be.

Graphique 10 – Estimation de la différence entre les recettes de la cotisation CO₂ et de la cotisation patronale sur l'avantage salarial



Source : calcul de la Cour des comptes

Les recettes pour 2014, 2023 et 2026 sont estimées au moyen de modèles de véhicules couramment attribués par les employeurs et sur la base de la répartition du parc de voitures en termes de carburant. Les estimations pour 2020 se fondent sur les cotisations CO₂ déclarées à l'ONSS et la valeur catalogue totale du parc des véhicules de société estimée par l'étude commandée par l'ONSS¹⁰⁵. Les recettes pour l'année 2028 sont estimées au moyen d'une régression linéaire.

Par rapport à 2014, la différence estimée entre les recettes de cotisations de solidarité et les cotisations sociales ordinaires sur l'équivalent salarial a presque triplé en 2023 (x 2,89). Elle atteint 904,4 millions d'euros en 2023, contre 313 millions d'euros en 2014¹⁰⁶. En 2026, cette différence s'élèverait à 1,14 milliard d'euros pour un parc de 603.000 véhicules composé à 80 % de véhicules électriques ou hybrides et à 20 % de diesel ou à 1,2 milliard d'euros pour un parc 100 % électrique.

5.4 Efficience de la politique sociale

5.4.1 Efficience économique pour la sécurité sociale

5.4.1.1 Principe de solidarité de la sécurité sociale

La politique sociale actuelle en matière de véhicules de société permet l'attribution d'avantages personnels à certains travailleurs. Cet avantage en nature est exclu de la notion de rémunération. Il n'est donc pas soumis aux cotisations sociales, proportionnelles au salaire de chaque travailleur. La proportionnalité des cotisations sociales au niveau de rémunération est pourtant l'un des fondements du principe de solidarité de la sécurité sociale.

Dans son rapport sur la politique fiscale et l'environnement publié en 2009, le Conseil supérieur des finances a souligné le caractère inéquitable de la cotisation CO₂ qui est systématiquement

¹⁰⁵ ONSS, *Rapport succinct relatif à une étude sur les éléments de rémunération complémentaire en Belgique en 2019 et 2020*, op. cit.

¹⁰⁶ Il s'agit du montant estimé par la Cour des comptes en 2014 (413 millions d'euros) après actualisation de la méthode de calcul, sur la base des mêmes paramètres (modèle du véhicule, cotisation patronale et émissions CO₂).

inférieure aux cotisations ordinaires¹⁰⁷. Dans l'inventaire fédéral des subventions aux énergies fossiles, le SPF Finances et le SPF Santé publique démontrent mathématiquement que deux incitations micro-économiques en faveur des véhicules de société existent du point de vue de l'employeur. D'une part, une incitation à remplacer l'attribution du salaire par un véhicule de société, dès lors que la somme des taux de cotisations sur les véhicules de société est inférieure à ceux appliqués aux salaires, d'autre part une incitation au verdissement des voitures de société, puisque la cotisation de solidarité est plus faible si le taux d'émission des véhicules est bas¹⁰⁸.

L'indice de Gini est un indicateur synthétique qui permet de rendre compte du niveau d'inégalité. Plus il est proche de 1, plus le système est considéré comme inégalitaire. En 2020, le service d'études du SPF Finances l'évaluait à 0,848 pour la détention des voitures de société en fonction du revenu imposable (salariés et dirigeants d'entreprise)¹⁰⁹. Comme l'OCDE¹¹⁰, le service d'études considère que le verdissement du parc des véhicules ne règle pas les problèmes d'iniquités horizontales et verticales de l'impôt. De plus, l'OCDE¹¹¹ considère que le régime fiscal accordé aux voitures de société est coûteux et bénéficie particulièrement à la catégorie « hommes à haut revenu ».

Enfin, la Cour des comptes constate que le verdissement du parc de véhicules va généraliser la cotisation minimum. La cotisation CO₂ pour les véhicules de société devient progressivement fixe.

Afin de renforcer la solidarité et l'équité entre travailleurs au sein de la sécurité sociale, la Cour des comptes estime qu'il conviendrait que le mode de calcul de la cotisation prenne également en compte la valeur de l'avantage salarial octroyé. La Cour souligne par ailleurs que le budget mobilité est encadré par des mesures anti-abus (voir le [point 5.2.1](#)), alors qu'il n'en va pas de même pour la voiture de société et pour les avantages connexes (carte carburant, entretiens).

5.4.1.2 Externalités négatives pour la sécurité sociale et l'économie

En 2009, le Conseil supérieur des finances soulignait¹¹² que le régime des véhicules de société conduisait à un subventionnement indirect par la sécurité sociale du secteur de l'industrie automobile, alors qu'elle en supportait les coûts en matière de santé (maladies respiratoires, accidents de la route, etc.). Ce constat reste d'actualité. Le terme de subvention indirecte des combustibles fossiles figure d'ailleurs dans les documents parlementaires de la loi de 2021 relative au verdissement¹¹³. L'objectif de cette loi est de supprimer cette externalité négative.

La Cour des comptes constate que l'introduction du taux d'émission de CO₂ comme paramètre du calcul de la cotisation CO₂ visait à internaliser, dans le montant de la cotisation, une externalité négative (l'émission CO₂) liée au véhicule. Lors de la réforme législative de 2021, la formule du calcul de la cotisation CO₂ n'a pas été modifiée. Or, à terme les véhicules ne devraient plus émettre de CO₂. En conséquence, le calcul continue à être effectué sur la base des émissions CO₂, alors que celles-ci disparaîtront de la majorité du parc de véhicules.

¹⁰⁷ Conseil supérieur des finances, *La politique fiscale et l'environnement*, septembre 2009, www.conseilsuperieurdesfinances.be.

¹⁰⁸ SPF Finances et SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, *Inventaire fédéral des subventions aux énergies fossiles*, op. cit., p. 87.

¹⁰⁹ J.-B. Traversa & Chr. Valenduc, *Working paper 2020/02 : Les avantages extra-salariaux et les modalités d'imposition particulière des salaires*, décembre 2020, www.minfin.fgov.be.

¹¹⁰ OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Belgique 2022*, Éditions OCDE, Paris, 2022, www.oecd-ilibrary.org.

¹¹¹ OCDE, *Examens environnementaux de l'OCDE : Belgique 2021 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, 2021, www.oecd-ilibrary.org.

¹¹² Conseil supérieur des finances, *La politique fiscale et l'environnement*, op. cit.

¹¹³ Chambre, *DOC 55 2170/001*, op. cit., p. 7, www.lachambre.be.

L'OCDE relève que le gouvernement fédéral s'est engagé à décarboner le parc de voitures de société d'ici à 2026, mais que l'utilisation de la voiture continue à être promue via une taxation favorable de ces véhicules¹¹⁴. En 2022, l'OCDE soulignait néanmoins les efforts réalisés pour encourager un changement modal¹¹⁵. En mars 2023, le Fonds monétaire international (FMI) considérait que les incitants à l'octroi d'un véhicule de société avaient été verdis, mais que des réformes supplémentaires demeuraient nécessaires et qu'idéalement le régime devrait être remplacé par une augmentation de la contribution pour les véhicules émetteurs de CO₂ et un régime de taxation avec remise pour les véhicules à émissions faibles ou nulles (*feebate policy*)¹¹⁶. Pour l'OCDE, la suppression du régime accordé aux véhicules de société permettrait en outre de contribuer à internaliser les coûts environnementaux et de congestion du transport routier¹¹⁷.

Les émissions de CO₂ ne sont pas les seules externalités négatives des véhicules. La production importante des externalités liées aux véhicules est documentée par la littérature scientifique et diverses analyses institutionnelles. Les véhicules électriques massifs tels que la plupart des véhicules de société émettent plus de particules fines que les petits véhicules légers¹¹⁸. Or ces particules sont particulièrement nocives pour la santé. L'électrification du parc automobile ne résoudra pas le problème des émissions de ces particules fines, car 40 à 70 % d'entre elles proviennent de l'usure des freins et des pneus. Le Bureau fédéral du plan a estimé que les émissions non brûlées (usures des pneus et freins) continueraient progressivement d'augmenter au même rythme que la demande de transport de l'ensemble de la population belge¹¹⁹.

En 2020, le coût sanitaire de la pollution de l'air générée par le transport routier a quant à lui été estimé à 3,3 milliards d'euros par an pour la Belgique dans une étude réalisée par un consortium de scientifiques spécialisés en développement durable et citée par la Commission européenne¹²⁰. Environ 80 % de ce coût est dû aux particules fines. En sachant que les véhicules de société émettent 20 % des émissions de CO₂ du transport routier automobile¹²¹ (qui correspond à 80 % du transport routier en zone urbaine¹²²), et en partant de l'hypothèse qu'ils émettent le même pourcentage de particules fines, le coût sanitaire du fait de l'émission de particules fines par les véhicules de société serait de 422,4 millions d'euros par an¹²³.

114 OCDE, *Examens environnementaux de l'OCDE : Belgique 2021 (version abrégée)*, op. cit.

115 OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Belgique 2022*, op. cit.

116 N. Vernon, *Fiscal Policy Options to Accelerate Emissions Reductions in Belgium* *Belgium : Belgium*, FMI, 2 mars 2023, www.imf.org.

117 OCDE, *Examens environnementaux de l'OCDE : Belgique 2021 (version abrégée)*, op. cit.

118 OCDE, *Non-exhaust Particulate Emissions from Road Transport – An Ignored Environmental Policy Challenge*, 7 décembre 2020, 149 p. Ainsi, l'OCDE démontre que, si une voiture électrique légère émet entre 11 et 13 % de particules fines en moins qu'une voiture équivalente équipée d'un moteur thermique, une voiture électrique massive émettra par contre entre 3 et 8 % de particules fines en plus qu'une voiture thermique plus légère.

119 Bureau fédéral du plan, C. Daubresse et autres, *Perspectives de la demande de transport à l'horizon 2040*, avril 2022, www.plan.be.

120 CE Delft, *Health Costs of Air Pollution in European Cities and the Linkage with Transport*, octobre 2020.

121 Chambre, *DOC 55 2170/001*, op. cit., « Les véhicules d'entreprise représentent environ 2,8 millions de tonnes d'émission de CO₂ par an, ou un cinquième des émissions du parc automobile total sur les routes belges », p. 6, www.lachambre.be.

122 Cette étude portant sur le trafic routier dans les villes, et que dans une ville comme Bruxelles « plus de trois sur dix déplacements domicile-lieu de travail se produiraient avec des véhicules d'entreprise » (*DOC 55 2170/001*), le trafic routier urbain peut être considéré comme étant majoritairement du trafic automobile (proportion de 80 % prise dans l'estimation, avec 20 % de véhicules lourds comme les bus et les camions).

123 Soit 3,3 milliards d'euros, multiplié par 80 % pour déterminer la part des particules fines, par 80 % pour isoler le transport automobile et par 20 % pour identifier les véhicules de société.

Les externalités liées à la congestion du transport routier ne sont pas non plus prises en compte. En 2023, Febiac et la FEB estimaient ce coût pour l'ensemble des voitures à plus de 2 milliards d'euros¹²⁴. Selon les estimations du Bureau fédéral du plan, la vitesse du trafic devrait diminuer de 10 % d'ici 2040, suite à la congestion. La voiture est actuellement la principale cause de la congestion (80 % en 2019) et le restera en 2040 (80 %)¹²⁵.

Le Plan national pour la reprise et la résilience de juin 2021 énonce que les coûts de la pollution et de la congestion ne sont actuellement que partiellement internalisés par les taxes et les redevances. L'augmentation de la masse des véhicules en circulation a également une incidence sur les accidents de la route pour certaines catégories d'utilisateurs davantage exposés à des blessures graves¹²⁶.

La Cour des comptes considère que la prise en compte de la masse du véhicule ainsi que les émissions de polluants atmosphériques sont des pistes à envisager pour atténuer les externalités négatives.

5.4.2 Efficience environnementale

Sur la base du rapport des experts du Giec de 2022 concernant l'atténuation du changement climatique, la Cour des comptes constate que les dispositifs législatifs liés au budget mobilité et au verdissement du parc des voitures de société mis en place sont utiles, mais insuffisants au regard de cet objectif.

Dans son rapport détaillé de 2022, le Giec précise les éléments suivants¹²⁷.

Premièrement, l'augmentation de l'utilisation des transports publics nécessite d'augmenter le coût de la voiture et de rendre le transport public plus pratique à l'usage¹²⁸. Actuellement, la mise à disposition d'une voiture de société diminue le coût de la voiture supporté par les bénéficiaires. De plus, un changement modal ne peut pas être exclusivement provoqué par une diminution du coût du transport en commun, mais nécessite également d'améliorer la disponibilité et l'utilisation de ceux-ci pour les usagers.

Deuxièmement, réduire le coût de la voiture ou celui des transports en commun de la même manière incite davantage à utiliser la voiture que les transports en commun¹²⁹. La Cour des comptes constate qu'actuellement la mise à disposition d'une voiture de société, assortie d'une éventuelle carte carburant, réduit considérablement les coûts de déplacement du travailleur. Le budget mobilité est construit comme une alternative équivalente à la voiture de société. Dans les faits, le recours à ce budget engendre une perte pour les travailleurs qui recourent massivement au 3^e pilier, étant donné la cotisation sociale spéciale de 38,07 % à laquelle ce pilier est soumis.

Troisièmement, l'augmentation de la masse des véhicules et de la puissance du moteur, notamment via les SUV, pourrait augmenter les émissions globales de l'ensemble du parc des véhicules¹³⁰.

¹²⁴ FEB & Febiac, *Belgian Mobility Dashboard*, www.mobilitydashboard.be.

¹²⁵ Bureau fédéral du plan, C. Daubresse et autres, op. cit.

¹²⁶ SPF Mobilité, Vias Institute, *Impact des caractéristiques des véhicules sur la gravité des lésions des occupants de voiture et de la partie adverse*, août 2023, 50 p., www.vias.be.

¹²⁷ Priyadarshi R. Shukla, Jim Skea et autres, *Climate Change 2022 Mitigation of Climate Change*, Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022, 2042 p., www.ipcc.ch.

¹²⁸ Ibid., p.1060.

¹²⁹ Ibid., p.1060.

¹³⁰ Ibid., p.1077.

La Cour des comptes constate qu'actuellement la masse du véhicule n'est pas prise en compte, ni pour le calcul de la cotisation de solidarité, ni pour la détermination de l'avantage de toute nature sur le plan fiscal. La prise en compte de la masse dans le calcul de la cotisation de solidarité permettrait d'augmenter l'incidence environnementale de la politique.

Quatrièmement, le choix du mode de transport des personnes peut dépendre de facteurs individuels, sociaux et d'infrastructure, un comportement jugé comme normal sera par exemple favorisé¹³¹. Outre les incitants financiers au changement modal, d'autres incitants ont également une importance dans le succès ou non du budget mobilité, comme l'image de la voiture de société au sein de la population.

En conclusion, d'un point de vue environnemental, la réglementation actuelle en matière de véhicules de société contribue à une efficacité locale en termes d'émissions de CO₂. Toutefois, au vu de l'augmentation constante du nombre de véhicules de société, du mode de production d'un véhicule électrique (augmentation de la demande en métaux rares pour la production de batteries de véhicules électriques, et coûts environnementaux et sociaux associés¹³²) et de l'absence de changement modal, la Cour des comptes ne peut conclure à une efficacité environnementale du cadre législatif actuel.

5.4.3 Clause évaluative de la loi de 2021

Le titre 4 de la loi du 25 novembre 2021 organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité prévoit une évaluation de l'incidence du verdissement fiscal et social de la mobilité. Ce type de clause évaluative n'étant pas fréquent dans la législation fédérale, il convient d'en souligner l'existence.

Toutefois, la nécessité de disposer des données pour pouvoir réaliser une évaluation ne concernerait que l'aspect fiscal : « *Le contribuable doit transmettre au SPF Finances toutes les données qui sont nécessaires pour pouvoir déterminer l'impact de la présente loi sur l'avantage de toute nature résultant de l'utilisation à des fins personnelles d'un véhicule mis gratuitement à disposition visé à l'article 65 du code des impôts sur les revenus 1992, sur la déductibilité fiscale des frais professionnels afférents à l'utilisation de tels véhicules, sur les accises sur les carburants et sur la TVA* »¹³³.

Dans son avis du 28 septembre 2021¹³⁴, le Conseil national du travail (CNT) proposait d'inclure une évaluation intermédiaire en 2023 et d'être associé aux évaluations.

L'ONSS a également été chargé par le ministre de réaliser un monitoring trimestriel. C'est sur la base du titre 4 de la loi sur le verdissement que l'ONSS a pu obtenir les données nécessaires à ce monitoring descriptif adressé au ministre et au CNT.

La Cour des comptes recommande que le régime social sur les véhicules de société soit non seulement monitoré mais aussi régulièrement évalué, vu l'incidence financière de la loi sur le verdissement. Elle recommande également que ce monitoring contienne des données complètes et fiables quant à l'utilisation des trois piliers du budget mobilité en collaboration avec les gestionnaires des comptes mobilité des travailleurs.

¹³¹ Ibid., p.1060.

¹³² MIT Technology Review, *How does an EV battery actually work?*, 17 février 2023. Voir aussi G. Pitron, *La guerre des métaux rares*, LLL, 2018.

¹³³ Article 37 de la loi de 2021 précitée.

¹³⁴ Conseil national du travail, *avis n° 2.239*, op. cit.

5.5 Conclusions et recommandations




La Cour des comptes constate que l'objectif législatif budgétaire relatif à la cotisation de solidarité CO₂ n'a jamais été atteint. L'écart cumulé entre l'objectif législatif et les cotisations déclarées entre 2008 et 2022 est de 958 millions d'euros. La cotisation moyenne CO₂ a fortement diminué depuis son introduction.

La loi sur le verdissement des véhicules de société promeut une cotisation unique (forfait minimum) pour l'ensemble des véhicules électriques, sans prendre en compte les autres externalités négatives comme les émissions de polluants atmosphériques accrus par la masse du véhicule ou la contribution à la congestion du transport routier. Par ailleurs, les émissions de CO₂ déterminent de moins en moins le montant de la cotisation et l'objectif budgétaire a été fixé en fonction des recettes 2021 sans vérifier la pertinence de ce montant au regard de l'avantage salarial accordé.

Au niveau de la politique sociale, la Cour des comptes constate une augmentation de la différence entre la cotisation CO₂ et les cotisations sociales ordinaires dues sur les rémunérations équivalentes à l'avantage que représente un véhicule de société. Il y a en effet de plus en plus de véhicules de société, avec des valeurs catalogues majorées. Dans le futur, la différence avec les cotisations sociales ordinaires va s'accroître en raison de la généralisation de la cotisation minimale. La Cour estime que cette différence s'élèvera à plus de 1,1 milliard d'euros en 2026.

L'utilisation du budget mobilité en 2023 a été limitée, bien qu'en forte croissance. Par ailleurs, l'ONSS ne dispose pas de données directes et fiables sur l'utilisation de son 2^e pilier. Il est donc impossible d'évaluer adéquatement le changement modal, ce qui empêche un monitoring correct du verdissement de la mobilité en entreprise.

La mise à disposition d'un véhicule de société peut se faire dans le 1^{er} pilier du budget mobilité ou en dehors. La Cour des comptes constate que le budget mobilité est encadré par des mesures anti-abus et de transparence, alors qu'il n'en va pas de même pour la voiture de société et les avantages connexes. Elle considère qu'à politique inchangée, la mise à disposition d'un véhicule de société uniquement au sein du budget mobilité permettrait de mieux atteindre les divers objectifs du législateur. En effet, le montant de l'avantage salarial octroyé serait plus transparent pour le travailleur. Ce montant serait alors soumis à un minimum et un maximum. L'inscription du véhicule de société dans le budget mobilité permettrait également au travailleur une transition plus facile vers les autres avantages des autres piliers. En outre, intégrer le régime des véhicules de société au sein du budget mobilité peut également mener à une simplification administrative dans la DMFA. En effet, la déclaration du véhicule dans les champs liés à l'employeur deviendrait superflue puisque l'ensemble des données figureraient dans les champs concernant le travailleur.

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points	Recommandations (R) 2014 et mise en œuvre
Évaluation de la politique publique	14 Vu la complexité des enjeux de la cotisation de solidarité et le nombre d'intervenants, procéder à une évaluation de ce dispositif légal en vue de le confronter aux objectifs poursuivis	Législateur	5.4.3	R9 
	15 Intégrer davantage les externalités négatives et le montant de l'avantage salarial octroyé dans le mode de calcul de la cotisation de solidarité	Législateur	5.4	
	16 Évaluer la possibilité d'intégrer le régime des véhicules de société dans le budget mobilité	Législateur	5.1 et 5.2	

Chapitre 6

Conclusions générales et recommandations

Suite à son premier audit réalisé en 2014 sur la cotisation de solidarité sur les véhicules de société (« cotisation CO₂ »), la Cour des comptes a réexaminé les mesures mises en œuvre par l'ONSS pour s'assurer de la bonne perception de cette cotisation. Elle a également étendu le champ de l'audit à l'évaluation de la politique sociale liée aux véhicules de société et à la cotisation spéciale du budget mobilité.

En ce qui concerne la bonne perception de la cotisation CO₂, la Cour des comptes constate les mêmes risques que ceux identifiés dans son premier audit. L'ONSS n'est pas en mesure de s'assurer que tous les véhicules concernés par la cotisation sont déclarés via la DMFA. Le risque se pose particulièrement pour les véhicules pris en leasing. En 2022, Febiac a recensé 1.104.706 véhicules détenus par des personnes morales (hors indépendants), tandis que 578.331 véhicules de société étaient déclarés à l'ONSS au 4^e trimestre 2022, soit près de la moitié. La Cour constate que l'ONSS n'a pas l'assurance que cet écart s'explique par la seule présence de véhicules de flotte. En effet, l'ONSS n'a pas entrepris les démarches nécessaires auprès du SPF Mobilité ni du SPF Finances pour obtenir les données lui permettant d'identifier correctement tous les employeurs concernés. L'obtention de ces données par l'ONSS est pourtant prévue par la législation. Sur la base d'une étude commandée par l'ONSS visant à évaluer les différents systèmes de rémunérations existants, la Cour estime le manque à gagner en termes de cotisations à minimum 22 millions d'euros pour 2020.

Par ailleurs, l'ONSS ne procède à aucun contrôle structurel pour s'assurer que les montants de cotisation déclarés par les employeurs sont exacts. L'ONSS ne dispose actuellement pas de toutes les informations nécessaires pour vérifier ces déclarations. Les contrôles sont menés au cas par cas, par les services d'inspection, pour les employeurs dépassant 20 travailleurs. Les inspecteurs sociaux n'ont parfois pas d'accès direct au taux d'émission de CO₂ des véhicules, alors que ce taux est un paramètre essentiel du calcul de la cotisation. En outre, deux normes d'émissions coexistent actuellement (NEDC et WLTP) rendant les contrôles plus complexes. Le coût du choix laissé aux employeurs entre ces deux normes, pour le budget de la sécurité sociale, est estimé par la Cour des comptes à 74 millions d'euros pour 2022.

Depuis 2022, l'ONSS dispose pourtant de données du SPF Mobilité (direction de l'immatriculation des véhicules – DIV), mais ces données, conformément à la délibération du Comité de sécurité de l'information (CSI) qui prévoit leur transfert, peuvent uniquement servir à la réalisation du monitoring sur le verdissement du parc des véhicules de société.

En croisant les données de l'ONSS et de la DIV elle-même, la Cour des comptes constate que, même en admettant une marge d'erreur de 20% entre les montants de cotisation déclarés et le montant dû, 13 à 27% des employeurs présentent un risque de déclaration erronée, ce qui représente un risque de perte de recettes de 4 à 32 millions d'euros par an. Plus de la moitié de ces montants proviennent d'un nombre restreint d'employeurs. En raison de la mauvaise qualité des données de la

DMFA et de l'absence de certaines données pertinentes (nombre de mois d'utilisation), son montant ne peut être déterminé avec précision. Néanmoins, cette perte s'ajoute au manque à gagner résultant de la non-identification de tous les employeurs redevables de la cotisation par l'ONSS. Par conséquent, toute action de l'ONSS visant à mieux percevoir la cotisation CO₂ (mesures structurelles dans la DMFA et contrôles sur place) devrait être rentable pour la sécurité sociale.








En ce qui concerne l'efficacité de la politique sociale liée aux véhicules de société, la Cour des comptes constate que les objectifs législatifs budgétaires que s'était fixés le législateur n'ont pas été atteints. Par rapport à 2008, le nombre de véhicules de société soumis à la cotisation CO₂ a augmenté de 82%, tandis que les recettes de cette cotisation ont augmenté de 12% (278,52 millions d'euros de recettes en 2022). L'écart cumulé entre l'objectif législatif et les cotisations déclarées entre 2008 et 2022 est de 958 millions d'euros.







En ce qui concerne la politique environnementale, la loi relative au verdissement du parc des véhicules de société vise à encourager l'électrification du parc de ces véhicules. Cependant, si les paramètres de calcul de la cotisation CO₂ favorisent de fait les véhicules à basses émissions de CO₂, le régime social préférentiel dont bénéficient les véhicules de société encourage toujours la mise à disposition de ces véhicules par les employeurs. En conséquence, l'utilisation de véhicules de société est en augmentation constante : de 388.000 en 2013 à 560.000 véhicules en 2022. Les recettes de cotisations n'ont pas évolué de la même manière (242 à 278 millions d'euros), de sorte que la cotisation moyenne par véhicule est passée de 625 à 497 euros (contre 802 euros en 2008).




La Cour des comptes a procédé à une estimation de la différence entre les recettes de la cotisation CO₂ et les recettes estimées pour des cotisations sociales ordinaires qui seraient payées sur l'équivalent salarial. Selon les estimations de la Cour, cette différence ne fera que s'accroître au cours des prochaines années et dépassera d'ici 2026 le milliard d'euros, en raison notamment de la généralisation de la cotisation minimale qui résulte de la loi sur le verdissement de la mobilité.

Depuis 2019, le législateur a prévu la possibilité pour un employeur de mettre à disposition de ses travailleurs un budget mobilité, composé de trois piliers, en lieu et place d'un véhicule de société. L'objectif de cette mesure était d'encourager un changement modal. La Cour des comptes constate que l'objectif du législateur n'est pas encore atteint. L'utilisation du budget mobilité demeure limitée en 2023, bien qu'en forte croissance. De surcroît, l'ONSS ne dispose pas de données directes et fiables sur l'utilisation du 2^e pilier du budget mobilité (ensemble des alternatives aux véhicules de société) et donc sur le potentiel changement modal, ce qui empêche un monitoring correct du verdissement de la mobilité. La Cour considère qu'à politique inchangée, la mise à disposition d'un véhicule de société à des fins privées uniquement au sein du budget mobilité permettrait de mieux atteindre les divers objectifs du législateur et d'encadrer le régime actuel de manière plus transparente.

La Cour des comptes formule les recommandations suivantes, inspirées notamment de celles reprises dans son audit de 2014. Les recommandations de 2014 ont parfois été légèrement adaptées afin de correspondre au contexte de 2024 (suppression de la Commission de la protection de la vie privée, opérationnalisation de la Banque-Carrefour des véhicules) et au projet e-gov 3.0 qui vise la refonte du système de déclaration (« DMFA » remplacé par « déclaration »).

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points	Recommandations (R) 2014 et mise en œuvre
Identification	1 Modifier l'article 5 de la loi du 19 mai 2010 portant création de la Banque-Carrefour des véhicules et l'arrêté d'exécution afin d'y inclure explicitement la bonne perception des cotisations sociales	Législateur	2.3	
	2 Poursuivre les démarches nécessaires [...] afin que l'ONSS soit habilité à recevoir les données de la DIV et du SPF Finances comme prévu par la loi depuis 2005	ONSS	2.1 2.2 2.3	R1 
	3 Prendre des mesures pour résoudre les problèmes relevés pour identifier les employeurs qui recourent au leasing opérationnel et établir le nombre de véhicules de flotte	ONSS	2.2	R2 
	4 Vérifier [sur la base d'une analyse de risques] si la dérogation à la présomption légale d'utilisation privée du véhicule par le travailleur est justifiée	ONSS	2.2	R3 
	5 Organiser la transmission avec le SPF Finances des données relatives aux avantages de toute nature sous forme de véhicules, afin de détecter des véhicules non déclarés ou des incohérences dans les déclarations	ONSS	2.3	R4 
	6 Conclure un protocole pour permettre à l'ONSS d'accéder aux données de la Banque-Carrefour des véhicules	ONSS	2.3	R6 
	7 Réexaminer la légalité de l'instruction administrative 2014/02, qui déroge à la loi instaurant la cotisation CO ₂ lorsque le véhicule mis à disposition du travailleur est un véhicule utilitaire	Législateur	1.1	R7 

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points	Recommandations (R) 2014 et mise en œuvre
Méthode de déclaration et contrôles de la DMFA	8 Revoir et simplifier les modalités de déclaration des cotisations en les remplaçant, au mieux , par un calcul automatisé par véhicule dans la déclaration .	ONSS	3.2	R8 
	9 Réaliser une analyse a posteriori de la qualité des données déclarées dans la déclaration via un croisement avec les données de la BCV et demander aux employeurs ou à leurs mandataires de rectifier au besoin leurs listes de plaques d'immatriculation	ONSS	3.1	
	10 Mettre fin au choix entre les normes d'émissions CO ₂ NEDC et WLTP et imposer la norme la plus récente	Ministre	3.2.2	
	11 Aligner le traitement des faux hybrides en matière de cotisations sociales sur la législation fiscale.	Législateur	3.2.4	
Contrôles du service d'inspection	12 Intensifier les contrôles sur la base d'une analyse de risques réalisée au départ de croisements de données avec la BCV	ONSS	4.1.1	R5 
	13 Donner à l'inspection un accès direct et régulier aux informations nécessaires en incluant dans Dolsis (norme WLTP, véhicules en leasing et radiés) et en créant de nouveaux champs dans la déclaration (nombre de mois d'utilisation et date de commande pour le régime applicable, avant/après juillet 2023)	ONSS	4.1.2	

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points	Recommandations (R) 2014 et mise en œuvre
Évaluation de la politique publique	14 Vu la complexité des enjeux de cette cotisation de solidarité et le nombre des intervenants, procéder à une évaluation de ce dispositif légal en vue de le confronter aux objectifs poursuivis	Législateur	5.4.3	R9 
	15 Intégrer davantage les externalités négatives et le montant de l'avantage salarial octroyé dans le mode de calcul de la cotisation de solidarité	Législateur	5.4	
	16 Évaluer la possibilité d'intégrer le régime des véhicules de société dans le budget mobilité	Législateur	5.1 5.2	

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
en français et en néerlandais, sur courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2024/1128/59

PRÉPRESSE

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE

Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

courdescomptes.be