

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.