

A V I S N° 1.787

Séance du mardi 20 décembre 2011

Exécution des avis n^{os} 1.675 et 1.728 concernant les éco-chèques – Évaluation du système des éco-chèques

x x x

2.501-1

AVIS N° 1.787

Objet : Exécution des avis n^{os} 1.675 et 1.728 concernant les éco-chèques – Évaluation du système des éco-chèques

À l'article 4 de la CCT n° 98 du 20 février 2009, les organisations signataires se sont engagées à évaluer annuellement l'ajout de produits ou services écologiques à la liste annexée à la CCT et à mener tous les deux ans une discussion sur le fond concernant une éventuelle adaptation de la liste aux nouvelles conceptions écologiques et évolutions de la politique en matière d'innovation écologique.

Dans l'avis n° 1.758, le Conseil s'est en outre engagé à évaluer d'ici la mi-2011 l'autorégulation mise en place par les sociétés émettrices d'éco-chèques, qui ont pris un certain nombre de mesures afin d'améliorer le respect de la liste des produits et services écologiques.

Par ailleurs, le Conseil a décidé de se prononcer sur l'application des dispositions du Code des impôts sur les revenus en vertu desquelles les éco-chèques sont considérés comme un avantage exonéré d'impôts.

Les travaux ont été confiés à la Commission des relations individuelles du travail.

Dans le cadre de ses travaux, la commission a pu bénéficier de l'expertise du SPF Santé publique, du SPF Finances et du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

Sur rapport de cette commission, les organisations représentées au sein du Conseil ont émis, le 20 décembre 2011, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

Le Conseil indique que, dans le cadre de ses travaux sur l'élaboration du système des éco-chèques, il a pris différents engagements en ce qui concerne la suite de l'évaluation et du suivi du système.

- Le Conseil rappelle premièrement que l'article 4 de la convention collective de travail n° 98 du 20 février 2009 concernant les éco-chèques prévoit un engagement des interlocuteurs sociaux d'évaluer annuellement l'opportunité de compléter la liste des services et produits à caractère écologique annexée à cette convention. Ils s'engagent par ailleurs à évaluer, tous les deux ans, la nécessité d'actualiser cette liste sur le fond.

En outre, le commentaire de cette disposition indique que les produits et services repris dans la liste susvisée répondent aux défis actuels en matière environnementale et qu'elle pourra être adaptée en fonction d'éventuelles évolutions. Ainsi, chaque année, les interlocuteurs sociaux examineront l'opportunité d'ajouter des services et produits écologiques à cette liste. En outre, ils mèneront tous les deux ans une discussion sur le fond concernant une éventuelle adaptation de la liste aux nouvelles conceptions écologiques et évolutions de la politique en matière d'innovation écologique.

Ce commentaire précise encore que ces évaluations peuvent se faire sur la base de propositions avancées par les autorités compétentes et d'autres propositions concrètes d'adaptation transmises directement au Conseil national du Travail au plus tard le 30 juin de l'année au cours de laquelle l'évaluation concernée se déroule.

Cette évaluation de la liste a été réalisée pour la première fois dans l'avis n° 1.758 du 21 décembre 2010. Le présent avis remplit cette tâche d'évaluation pour la deuxième fois.

- Deuxièmement, en exécution de ses précédents avis n^{os} 1.675 et 1.728, le Conseil a effectué une première évaluation du système des éco-chèques dans son avis n° 1.758 du 21 décembre 2010.

Dans ce cadre, il a constaté que ni l'inspection sociale ni l'inspection économique ne sont compétentes pour vérifier si les éco-chèques sont exclusivement utilisés pour les biens et services énumérés dans la liste annexée à la CCT n° 98, et que le respect de la liste des produits et services écologiques pose des problèmes sur le terrain, étant donné que des produits et services ne figurant pas sur cette liste peuvent apparemment aussi être achetés avec des éco-chèques.

Le Conseil a jugé qu'il fallait faire le nécessaire pour combattre les situations où la liste n'est pas respectée. Il a dès lors formulé, dans l'avis n° 1.758, différentes propositions en vue d'améliorer le respect de la liste des produits et services écologiques.

On peut principalement citer son soutien, moyennant l'apport d'un certain nombre de garanties, à la proposition d'autorégulation avancée par les sociétés émettrices d'éco-chèques réunies au sein de la Voucher Issuers Association (VIA), dont les grandes lignes étaient reprises en annexe de l'avis.

Par ailleurs, les partenaires sociaux se sont engagés, dans l'avis n° 1.758, à lancer une nouvelle campagne d'information à l'attention de leurs membres, afin de leur rappeler les règles à respecter (la liste exhaustive de produits et services écologiques) et d'attirer leur attention sur les initiatives prises par VIA pour les faire respecter.

Le Conseil a annoncé, dans l'avis n° 1.758, son intention d'évaluer d'ici la mi-2011 l'initiative d'autorégulation des sociétés émettrices, en vue d'établir si cette autorégulation a donné des résultats suffisants en matière de respect de la liste, de sorte qu'elle pourrait se poursuivre de manière structurelle après la mi-2011.

- Troisièmement, le Conseil a également décidé, dans le cadre de l'engagement d'évaluer le système des éco-chèques qu'il avait pris dans son avis n° 1.758, de se prononcer sur l'application des dispositions du Code des impôts sur les revenus en vertu desquelles les éco-chèques sont considérés comme un avantage exonéré d'impôts (les articles 38, § 1^{er}, premier alinéa, 25° et 38/1 CIR 92).

II. POSITION DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

Le Conseil national du Travail a examiné ces trois thèmes avec la plus grande attention, afin de respecter pleinement ses engagements en matière d'évaluation. Le présent avis comprend trois volets, qui abordent les trois thèmes séparément.

A. Le respect de la liste des produits et services écologiques

1. Le Conseil rappelle ses avis précédents, dans lesquels il a indiqué que l'option de base des partenaires sociaux est de n'autoriser le paiement au moyen d'éco-chèques que pour une liste exhaustive de produits et services, que les partenaires sociaux continuent à gérer eux-mêmes (annexe de leur CCT n° 98), pour (ré)orienter, pour ce montant, le comportement d'achat des travailleurs qui reçoivent des éco-chèques vers des produits et services qui, selon eux, présentent une valeur ajoutée d'un point de vue écologique.

Dès lors, si les éco-chèques peuvent être utilisés pour d'autres produits et services que ceux repris en annexe de la CCT n° 98, ce que le Conseil a appris dans le cadre de ses travaux au cours de l'année 2010, cela met en péril la crédibilité de la philosophie de base du système et des partenaires sociaux qui gèrent la liste.

C'est pourquoi, partant de la responsabilité partagée en la matière des travailleurs-consommateurs, des employeurs, des commerçants et des émetteurs d'éco-chèques, le Conseil a formulé, dans l'avis n° 1.758 du 21 décembre 2010, des propositions concrètes en vue d'améliorer le respect de la liste des produits et services écologiques.

Tout d'abord, les partenaires sociaux ont pris eux-mêmes leurs responsabilités en lançant de nouvelles campagnes d'information sur les règles à respecter à l'attention de leurs membres (en leur qualité de commerçant ou de consommateur).

En outre, ils ont soutenu, moyennant l'apport d'un certain nombre de garanties, une proposition de la Voucher Issuers Association (VIA) visant à améliorer le respect de la liste au moyen d'un mécanisme d'autorégulation mis sur pied par les sociétés émettrices d'éco-chèques.

L'objectif était que les sociétés émettrices prennent leurs responsabilités en ce qui concerne le respect de la liste, en informant à nouveau leurs clients (les commerçants) à ce sujet, en contrôlant leur acceptation des éco-chèques pour les bons produits et services et en liant des sanctions aux infractions.

Dans l'avis n° 1.758, les partenaires sociaux avaient indiqué qu'ils considéraient ce mécanisme d'autorégulation comme l'approche à privilégier dans une première phase et que l'intention était d'évaluer les résultats de cette approche d'ici la mi-2011.

Comme demandé dans l'avis n° 1.758, le Conseil a été informé des différentes démarches qui ont été entreprises par les sociétés émettrices dans le cadre de la mise en œuvre des mesures d'autorégulation et il a eu la possibilité de se concerter à ce sujet avec les sociétés émettrices et l'organisme de contrôle indépendant qu'elles ont désigné. Les résultats sur le plan du respect de la liste ont également été examinés avec le Conseil.

2. Dans le cadre de ses travaux d'évaluation du mécanisme d'autorégulation mis sur pied par les sociétés émettrices, le Conseil a pu faire les constats suivants.

Préalablement aux visites de contrôle auprès des commerçants affiliés, les sociétés émettrices ont attiré l'attention de ces commerçants sur leur responsabilité à l'égard du respect de la liste : étant donné qu'ils ont décidé d'adhérer au réseau d'acceptation des éco-chèques, ils se sont également engagés à en respecter les règles d'acceptation.

L'attention des commerçants a été attirée sur les objectifs des visites de contrôle (parvenir à un respect total de la liste) et sur leurs modalités.

En ce qui concerne ce dernier point, la liste actualisée a été mise à la disposition des commerçants et ils ont été informés :

- que l'organisme de contrôle indépendant effectuerait une sélection représentative des commerces qui seraient contrôlés ;
- que les vagues de contrôles se dérouleraient pendant une période déterminée au préalable (qui leur serait communiquée) ;
- qu'une première visite de contrôle négative serait toujours suivie d'une nouvelle visite de contrôle et qu'une deuxième visite de contrôle négative serait toujours suivie par l'annonce d'une troisième visite et l'avertissement qu'un troisième résultat négatif entraînerait l'exclusion du réseau d'acceptation de VIA ;
- que du matériel de communication pouvait être mis à leur disposition, en vue d'aider les clients à faire leur choix lors de l'utilisation d'éco-chèques et également de servir de matériel d'information pour le personnel du commerçant ;
- que les contrôles seraient effectués de manière anonyme, afin de ne pas porter préjudice aux travailleurs individuels.

Après une visite de contrôle, les documents suivants ont été fournis au commerçant contrôlé :

- un rapport de contrôle mentionnant, le cas échéant, les problèmes qui ont été constatés lors de l'acceptation d'éco-chèques ;
- un document résumant les bonnes pratiques constatées dans les différents points de vente, afin d'aider le commerçant à (continuer à) accepter les éco-chèques correctement ;
- la liste actualisée de tous les produits et services pouvant être acquis avec des éco-chèques ;
- un document rappelant les objectifs et les modalités des contrôles ;
- en cas de résultat négatif, l'annonce d'une nouvelle visite de contrôle et, en cas de résultat positif, l'annonce qu'il faut tenir compte du fait que le point de vente pourra à nouveau faire l'objet d'un contrôle pendant la période prévue.

L'organisme de contrôle indépendant a, à différents moments, fait un rapport au Conseil sur le déroulement des visites de contrôle.

Le Conseil a ainsi appris qu'un échantillon représentatif (secteur, géographie) de 249 points de vente a été contrôlé : 200 au cours de la première vague en avril-mai 2010, 129 au cours de la deuxième vague en juin-juillet 2010 (dont également un certain nombre de points de vente qui n'avaient pas commis d'erreur lors de la première vague et 49 points de vente qui n'avaient pas encore été contrôlés auparavant) et 38 (qui avaient commis une erreur auparavant) au cours de la troisième vague en août-septembre 2010. Afin de donner à tous les points de vente trois chances d'appliquer correctement les règles, une troisième visite de contrôle a ensuite encore été effectuée dans un nombre restreint de points de vente.

Au terme des visites de contrôle, au cours desquelles chaque point de vente a eu droit à trois chances, il a été constaté que quatre points de vente n'appliquaient pas encore correctement les règles lors de la troisième visite de contrôle. Le Conseil a obtenu l'assurance de VIA que le contrat existant entre ces points de vente et une des sociétés émettrices serait résilié par cette société émettrice.

En outre, le Conseil a été informé qu'une évolution positive a pu être observée entre la première vague et la deuxième vague de visites de contrôle :

- plus de 50 % des points de vente qui avaient commis une erreur lors de la première vague se sont repris lors de la deuxième visite de contrôle ;
 - au cours de la deuxième vague, aucun des points de vente qui appliquaient correctement les règles lors de la première vague n'a commis d'erreur ;
 - parmi les 49 points de vente qui ont reçu une première visite de contrôle lors de la deuxième vague, le pourcentage des points de vente ayant commis des erreurs est moins élevé que lors de la première vague ;
 - lors de la deuxième vague, l'affichage concernant l'utilisation d'éco-chèques dans le magasin/pour certains produits était clairement davantage présent que lors de la première vague.
3. Sur la base des constats précités, le Conseil tire les conclusions suivantes concernant l'évaluation de l'effet autorégulant des mesures prises.

Le Conseil estime que les différentes parties concernées ont fourni d'importants efforts pour améliorer le respect de la liste des produits et services écologiques.

Les partenaires sociaux ont intensifié leurs campagnes d'information sur l'utilisation correcte des éco-chèques.

Les sociétés émettrices ont, avec l'aide d'un organisme de contrôle indépendant, organisé trois vagues de visites de contrôle auprès d'un échantillon représentatif de points de vente. Ces visites de contrôle ont été accompagnées d'une campagne d'information sur la liste elle-même ainsi que sur les mesures que les commerçants peuvent prendre pour parvenir à une application correcte de la liste.

Des efforts ont été fournis pour obtenir des commerçants une amélioration entre les différentes vagues de contrôles : ainsi, le résultat de chaque visite de contrôle a été communiqué au commerçant concerné, avec des suggestions d'amélioration (ou de continuation d'une application correcte) et un laps de temps suffisant a été laissé entre les différentes vagues de contrôles afin de donner au commerçant la possibilité de remédier à l'infraction pour la visite de contrôle suivante.

Les rapports qui ont été faits au Conseil par VIA et l'organisme de contrôle indépendant montrent que ces efforts ont fourni des résultats. On constate, sur le terrain, une connaissance accrue de la liste des produits et services qui peuvent être acquis avec des éco-chèques, ainsi que des bonnes pratiques qui peuvent être suivies pour éviter de commettre des erreurs.

De plus, le Conseil a obtenu l'assurance de VIA que le contrat de quatre points de vente serait résilié par leur société émettrice, avec pour conséquence qu'ils seront exclus du réseau d'acceptation de VIA. Il s'agit d'un signal fort que la transgression des règles d'acceptation des éco-chèques n'est pas tolérée.

Il y a eu une autorégulation sur le marché, qui contribue à une acceptation correcte constante des éco-chèques par les commerçants. Les partenaires sociaux s'engagent néanmoins à continuer à suivre de près l'acceptation des éco-chèques exclusivement pour les produits et services figurant dans la liste annexée à la CCT n° 98. Le Conseil est en effet conscient que les contrôles par échantillonnage et la manière dont les points de vente concernés ont été approchés lors de ces contrôles ne donnent pas la garantie absolue que la liste est appliquée correctement dans tous les points de vente et dans toutes les circonstances. C'est la raison pour laquelle il souhaite suivre ce dossier de près. Dans ce cadre, il part aussi du principe que les éventuels cas d'application incorrecte se feront jour rapidement, de sorte qu'il sera possible d'intervenir de manière adéquate sur cette base.

B. L'application du régime en vertu duquel les éco-chèques sont considérés comme un avantage exonéré d'impôts dans le Code des impôts sur les revenus

Le Conseil constate que tant la réglementation de la sécurité sociale (article 19 quater, § 2, 6° de l'arrêté royal du 28 novembre 1969) que la législation fiscale (article 38/1, § 4, 6° CIR 92) prévoient que le montant total des éco-chèques « octroyés » par l'employeur ne peut dépasser 125 euros par travailleur « pour l'année 2009 » et 250 euros par travailleur « pour les années ultérieures » pour que ces éco-chèques soient exonérés d'impôts et de cotisations sociales.

Au cours des travaux d'évaluation du système des éco-chèques qui ont abouti à l'avis n° 1.758, le Conseil a déjà appris que des problèmes surgissent dans la pratique en raison de l'application du montant maximal des éco-chèques qu'un employeur peut octroyer par année pour que ces éco-chèques restent exonérés d'impôts et de cotisations sociales.

Il a tout d'abord été informé que pour toutes sortes de raisons, comme la lenteur des négociations en matière de CCT, un oubli de l'employeur ou des problèmes de paiement liés à la crise économique, les employeurs ont payé en 2010 des éco-chèques qui se rapportaient tant à l'année de référence 2009 qu'à l'année de référence 2010, suite à quoi la question s'est posée de savoir si le total des éco-chèques payés par l'employeur en 2010 pouvait rester exonéré d'impôts et de cotisations sociales.

Le Conseil a appris que le comité de gestion de l'ONSS a décidé, le 30 avril 2010, de ne pas régulariser les éco-chèques pour 2009 et 2010 comme une rémunération passible de cotisations, même si l'employeur n'a payé ces éco-chèques qu'en 2010. Il a également été informé que le ministre des Finances a décidé, le 24 septembre 2010, d'accorder une tolérance unique (pour l'année 2010) pour tous les travailleurs qui se trouvaient dans cette situation.

Au cours de ses travaux dans le cadre du présent cycle d'évaluation, le Conseil a appris que des problèmes persistent en ce qui concerne l'application du montant maximal dans les régimes d'exonération.

Ainsi, des problèmes se posent lorsqu'une entreprise change de commission paritaire, suite à quoi elle se voit appliquer une autre CCT sectorielle, qui peut contenir d'autres périodes de référence pour le paiement d'éco-chèques. La même situation se présente quand un travailleur change d'entreprise en cours d'année civile et reçoit en conséquence des éco-chèques pour une même année civile en application de deux CCT sectorielles différentes, qui peuvent éventuellement utiliser des périodes de référence différentes pour le paiement d'éco-chèques.

Le Conseil a dès lors demandé à l'ONSS de reconfirmer le principe qui était à la base de la décision de son comité de gestion du 30 avril 2010.

En effet, l'article 19 quater, § 2, 6° de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 avait alors été interprété d'une manière conforme au principe général de la réglementation de la sécurité sociale qui veut que les avantages sont liés à la période à laquelle ils se rapportent et non au moment exact du paiement.

Ce principe permet de ne pas examiner uniquement, pour déterminer si le montant maximal est dépassé, le moment où les éco-chèques sont payés, mais aussi la période à laquelle ils se rapportent (principe de l'année de référence). Le Conseil est d'avis que si les dispositions concernant le montant maximal des régimes d'exonération peuvent être interprétées de la sorte, les situations susvisées ne posent pas de problèmes.

Entre-temps, le Conseil a été informé que le comité de gestion de l'ONSS a, le 20 mai 2011, confirmé sa décision d'appliquer le principe de l'année de référence au montant maximal des éco-chèques à octroyer, et ce, également pour les années après 2010.

Le Conseil a adressé la même demande au SPF Finances. Il a toutefois appris que, sans instructions politiques claires, le SPF n'est pas en mesure de suivre la position de l'ONSS et que c'est la date de l'octroi des revenus qui doit être prise en considération en matière d'impôts sur les revenus pour déterminer la période imposable, et non l'année à laquelle les éco-chèques se rapportent. Le SPF ne peut pas non plus tenir compte des cas où, du simple fait d'un changement de commission paritaire, le travailleur obtient, lors d'une année donnée, plus de 250 euros d'éco-chèques sur la base de dispositions conventionnelles divergentes.

Afin de parvenir à une solution équitable pour les situations susvisées, le Conseil demande soit que l'article concerné de la législation fiscale (article 38/1, § 4, 6° CIR 92) soit adapté, soit qu'un signal politique clair soit donné en vue d'une application souple de la législation.

C. La liste des produits et services écologiques annexée à la CCT n° 98

1. Dans son avis n° 1.675 du 20 février 2009 qui accompagne la convention collective de travail n° 98, le Conseil apporte des précisions quant aux points de départ de la liste précitée. Entre autres, le but de celle-ci est de définir de manière exhaustive les groupes de produits et services pouvant être acquis avec des éco-chèques. Lors de l'élaboration de cette liste, la préoccupation fut d'offrir une sécurité juridique à tous les intéressés (employeurs, travailleurs, vendeurs/prestataires de services) afin qu'ils puissent déterminer ce qui peut ou non être acquis avec des éco-chèques. Par ailleurs, l'avis souligne qu'ont été repris dans cette liste, les produits et services ayant une valeur ajoutée d'un point de vue écologique, en fonction d'une variété d'objectifs écologiques.

En outre, dans cet avis, le Conseil s'engage à effectuer une évaluation du système des éco-chèques au plus tard pour le dernier trimestre 2010.

2. Dans son avis n° 1.758 du 21 décembre 2010, le Conseil a procédé à l'évaluation du système des éco-chèques, telle qu'annoncée dans son avis susvisé n° 1.675, ainsi qu'à une première évaluation de la liste susvisée.

En ce qui concerne l'évaluation proprement dite de la liste, le Conseil a en premier lieu notamment rappelé le caractère exhaustif de celle-ci et la nécessité d'offrir une sécurité juridique maximale à tous les intéressés.

Il a souhaité donner priorité à l'amélioration du respect de la liste sur le terrain, d'une part par le biais de campagnes d'information et de contrôles de l'utilisation des éco-chèques et d'autre part, en n'apportant qu'un nombre limité de modifications à cette liste.

Il a en outre apporté un certain nombre de précisions à la définition de certains produits ou services écologiques de la liste afin de faciliter leur identification (ce qui favorise la sécurité juridique) et de la faire mieux correspondre à l'évolution des conceptions écologiques.

3. a. Dans le présent avis, comme prévu à l'article 4 de la convention collective de travail n° 98, le Conseil entend procéder d'une part à l'évaluation annuelle de la liste quant à l'opportunité de la compléter et d'autre part, à l'évaluation bi-annuelle quant à la nécessité de l'actualiser sur le fond.

Le Conseil a tenu compte pour ce faire de propositions concrètes d'adaptation qui lui ont été soumises directement. Il les a examinées avec la plus grande attention, compte tenu des objectifs inhérents au système des éco-chèques, à savoir une sécurité juridique pour toutes les parties concernées et une plus-value des produits et services figurant dans la liste en termes écologiques.

- b. Aux termes de cet examen, le Conseil constate, quant à l'opportunité de compléter la liste, que les services et produits proposés n'offrent pas de plus-value écologique et ne correspondent ni aux conceptions écologiques ni aux politiques écologiques actuelles.
- c. Il relève par ailleurs que les récentes évolutions des conceptions écologiques et politiques en matière d'innovations écologiques ne nécessitent pas d'adaptation sur le fond de la liste annexée à la convention collective de travail n° 98.
- d. Le Conseil décide par conséquent de ne pas modifier la liste annexée à la convention collective de travail n° 98 et s'engage à procéder au courant du second semestre de l'année 2012 à une nouvelle évaluation de l'opportunité de compléter cette liste ou éventuellement aussi de la limiter en fonction des évolutions de la politique et des nouvelles conceptions écologiques.
