POINTS DE VUE

Les aides à la mobilité vers le travail : un système à revoir à l'aune de la transition

7 novembre 2022

De multiples aides à la mobilité vers le travail ont été mises en place bien avant l'envolée récente des cours du pétrole, pour des raisons rendues obsolètes par la nécessité de la transition bas carbone. Cet article les recense, en évalue l'impact sur les émissions de CO2 et les finances publiques et propose des voies de sortie guidées par l'acceptabilité, la justice et l'efficacité environnementale.

> *« Des certitudes, convictions, théories et institutions se sont mises en place à un moment donné de l'histoire. Elles étaient alors sans doute pertinentes, mais perdurent jusqu'à aujourd'hui, alors que les défis auxquels nous sommes confrontés et la société elle-même ont changé du tout au tout. (...) Ce n'est pas en gardant le même cadre de pensée, le même système institutionnel et les mêmes acteurs que l'on parviendra à une rupture radicale. » Pierre Calame, « L'économique et le vivant », Up magazine, 4 juillet 2022.*

Si de nouvelles aides à la mobilité vers le travail sont à l'agenda des gouvernements depuis la crise des Gilets jaunes et l'envolée des cours du pétrole, le phénomène n'est pas nouveau : dès 1864, de grands industriels de Mulhouse à la recherche d'ouvriers « stables et sages » [1] négociaient des tarifs préférentiels pour leurs ouvriers avec la compagnie (ferroviaire) de l'Est. Plus tard (1883) les pouvoirs publics utiliseront le mécanisme des concessions pour proposer des tarifs ouvriers sur les réseaux de banlieue, afin de « convaincre les ouvriers de Paris à aller se mieux loger en banlieue » [2] .

Notre histoire sociale et culturelle nous lègue une multitude de mécanismes d'aides, aux motivations diverses et aux implications écologiques (émissions de CO2, encombrements urbains) et sociales (distribution des bénéficiaires, impact sur les finances publiques) contrastées. Le contexte actuel invite à en analyser les effets dans trois domaines majeurs : les émissions de CO2, les finances publiques et les inégalités socio-territoriales. Après avoir

recense ces aides et avoir estimé leurs impacts, nous en proposerons une lecture critique à partir d'exemples et envisagerons quelques pistes pour définir un cadre plus adapté aux enjeux contemporains.

Les aides à la mobilité vers le travail : un inventaire à la Prévert

Certaines aides sont de droit. Il en est ainsi pour la déduction de l'impôt sur le revenu des frais de déplacement (déduction forfaitaire de 10% ou frais réels), le versement mobilité affecté aux transports urbains (qui ne bénéficie pas qu'aux actifs, et qu'on ne considérera donc pas ici), et de la prise en charge par l'employeur de la moitié du prix des abonnements de transport public. D'autres sont optionnelles, comme la fourniture par l'employeur de stationnements gratuits au lieu de travail. D'autres enfin sont plus rares, mais peuvent avoir un impact très significatif. C'est notamment le cas de la prise en charge par l'employeur des frais de déplacement vers le travail (la plupart du temps en voiture), sous la forme d'indemnités kilométriques exonérées de charges sociales, et de l'attribution de voitures de fonction (10 % des salariés du secteur privé en disposent).

Le dernier mécanisme en date est issu de la loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019 : il s'agit du forfait mobilités durables, permettant la prise en charge par l'employeur, avec exonération des charges sociales jusqu'à 800 € annuels, des frais de mobilités vers le travail effectuée dans les modes « durables » (autres que la voiture ou la moto en solo). Il faut enfin noter qu'il existe d'autres aides, pas toujours ciblées sur les déplacements vers le travail, mais qui contribuent à en façonner la structure : il en va ainsi des aides au passage du permis pour les jeunes en difficulté avec l'objectif de faciliter leur recherche d'emploi.

Des aides qui pèsent lourd sur la dépense publique et les émissions de CO2

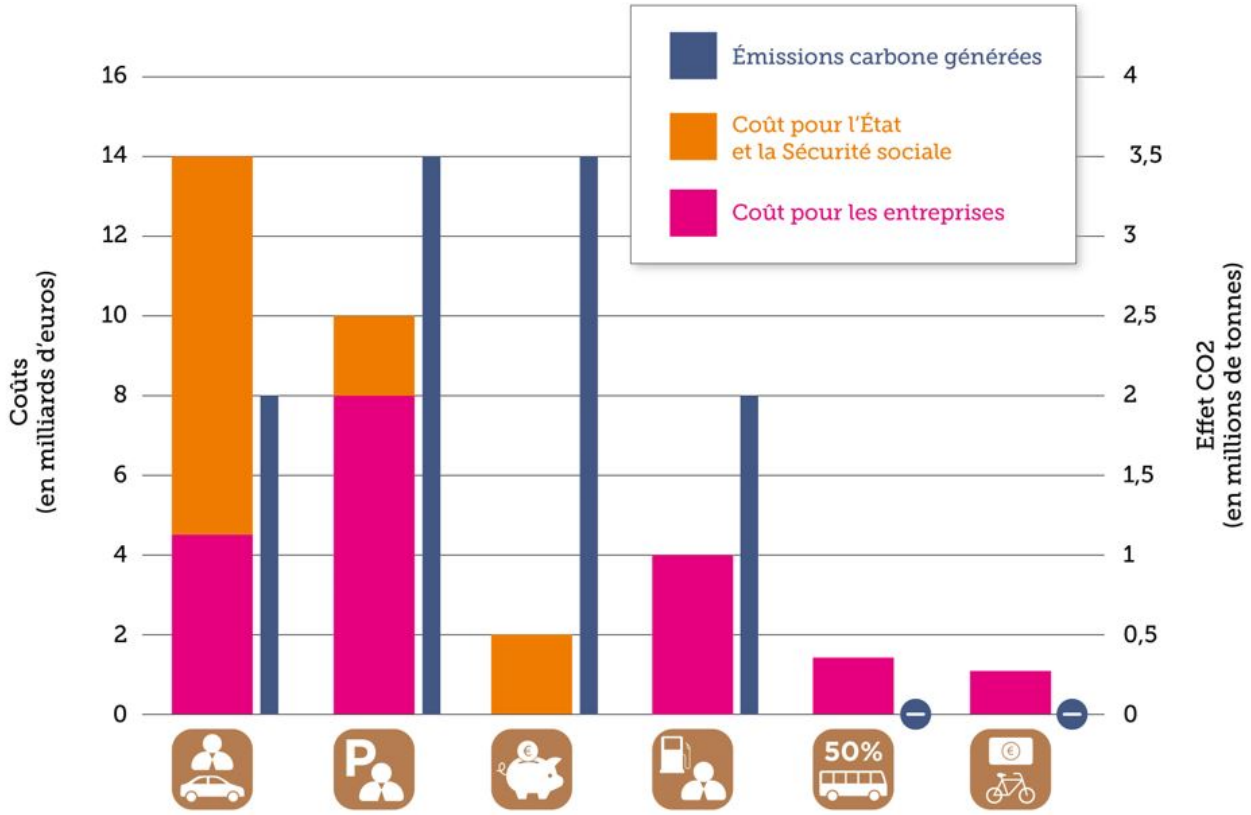
Dans une publication de 2022, nous avons tenté d'estimer (avec difficulté, tant le sujet est peu documenté) l'impact de ces aides sur les inégalités, les finances publiques et les émissions de CO2 [3] . Le tableau ci-dessous propose, à partir de cette publication, une synthèse amendée d'éléments plus récents. Il suffit à confirmer que le sujet mérite d'être mis à l'agenda.

Essai d'estimation des effets des aides à la mobilité

Type d'aide	Motivation initiale	Effet sur les comportements	Actifs bénéficiaires	Coût pour les entreprises (en milliards d'euros)	Coût pour l'État et la Sécurité sociale (en milliards d'euros)	Effet CO2 (en millions de tonnes)
Attribution	-Distinction et réduction des charges et impôts - Activité itinérante	Usage étendu de la voiture pour tous motifs, y compris non professionnels	10% - CSP ++ - Itinérants	4,5	10	2

de voiture de fonction						
Fourniture du stationnement par l'employeur	Désencombrement du stationnement sur voirie	Forte incitation à l'usage de la voiture	65%	8	2	3,5
Déduction des frais réels de l'impôt sur le Revenu	Extension des bassins d'emplois	Acceptation de distances à l'emploi plus longues	Actifs imposables avec des distances de déplacement importantes	0	2	3,5
Prise en charge des frais en voiture par l'entreprise	Extension des aires de recrutement et fidélisation	Acceptation de distances à l'emploi plus longues	9%	4	Faible	2
Remboursement de 50% des abonnements de TC	Urbaine (décongestion), sociale et environnemental (pollution)	Faible effet de transfert modal	Usagers TC 12% (tous salariés) 21% (cadres)	1,4	Faible	–
Forfait mobilités durables	Aider à l'adoption de modes « durables »	Mesure trop récente pour être évaluée	<10%	<1	Faible	–

NB Toutes les données chiffrées sont des estimations de l'auteur.



Des aides aux effets souvent contre productifs par rapport aux enjeux actuels

Une première faiblesse est quasiment tautologique, mais mérite néanmoins d'être relevée : ces aides bénéficient plus à ceux dont les déplacements sont les plus longs, ce qui n'est un gage de sobriété ni pour les émissions de CO2, ni pour la modération de la dépense publique. On ne connaît en revanche pas d'aide incitant à la proximité entre domicile et travail. La fluidité (souhaitable) du marché de l'emploi est recherchée par l'aide aux mobilités quotidiennes, tandis que la fluidité (elle aussi souhaitable) du marché du logement est au contraire freinée par divers mécanismes : droits notariés élevés lors de l'acquisition d'un logement, difficultés à changer de logement social, augmentation des prix

de location pour les nouveaux entrants dans le locatif privé qui n'incite pas à déménager, etc.

La seconde faiblesse est le manque d'anticipation des effets pervers. Ainsi, l'obligation de réaliser des espaces de stationnement dans l'immobilier de bureau résulte de la loi d'orientation foncière de 1967. Parfaitement justifiée pour éviter le stationnement sur voirie de « voitures ventouses », elle s'est traduite au fil des ans par une grande facilité d'usage de la voiture pour se rendre au travail. D'une façon plus générale, la plupart de ces aides s'auto-alimentent : les aides sont conçues pour répondre aux problèmes (réels) de certaines personnes, mais alimentent un mouvement qui conduit d'autres personnes à se mettre dans la même situation. C'est ainsi que la très forte sous-tarification des transports publics en Île-de-France, notamment pour les abonnés, incite à habiter plus loin, à se déplacer plus et à augmenter toujours plus les besoins de financements publics ; autant d'effets éloignés de la désirable logique sociale de départ. De même, le positionnement en gamme des voitures de fonction (avec un prix moyen entre 30 000 et 35 000 euros, contre 17 000 à 18 000 euros pour les voitures achetées par les particuliers [4]) alimente au bout de 3-4 ans en voitures plus lourdes le marché de l'occasion pour les particuliers.

On peut d'ailleurs se demander si ces faiblesses sont perçues comme telles par les pouvoirs publics. Ne continuent-ils pas à voir dans des marchés de l'emploi de plus en plus étendus non seulement un moyen de stimuler la croissance et la productivité (ce qui est exact), mais LE moyen principal ? Le Grand Paris Express n'exprime-t-il pas ce rêve de pouvoir s'installer où l'on veut, de travailler où l'on veut, avec la garantie qu'il y aura toujours un système de transport confortable et peu onéreux pour joindre ces deux lieux ? Dit autrement, un message sur l'énergie devenu classique (« la meilleure énergie est celle que l'on ne consomme pas ») n'a pas de traduction en termes de mobilité.

Par ailleurs, ces aides reposent souvent sur une conception naïve de l'égalité. « 10 % déductible du revenu au titre des frais professionnels pour tous » dans le calcul de l'impôt sur le revenu a toutes les apparences d'une logique égalitaire. C'est oublier qu'une famille de Smicards ne se voit aider en rien pour ses déplacements, puisqu'elle n'est pas imposable, et que déduire 10 % est de plus en plus intéressant à mesure que l'on monte dans l'échelle des revenus, ou encore que le coût moyen effectif des trajets domicile-travail passe de plus de 10% du salaire pour un ouvrier à 5 % pour un cadre supérieur, etc. De même le tarif uniforme (quoi de plus égalitaire ?) pour les abonnés des transports en commun franciliens induit des besoins de financement public beaucoup plus élevés pour un actif ayant fait le choix de vivre à 60 km du centre pour échapper à la morosité des banlieues proches de prix abordable que pour un actif acceptant un logement plus coûteux, moins confortable ou au voisinage moins agréable pour être à quelques kilomètres de son travail. On ajoutera que, du fait de la centralité plus fréquente de leurs lieux d'emploi, les cadres sont beaucoup plus

utilisateurs des transports en commun que les ouvriers.

Enfin, si l'actualité invite à mettre le projecteur sur les actifs captifs de la voiture pour se rendre à leur travail, il ne faut pas oublier que la moitié des actifs utilisateurs de la voiture sur ce trajet déclarent qu'ils pourraient utiliser un autre moyen [5] .

Comment dépenser moins pour faire mieux ?

Si l'actualité de 2022 est plutôt à la création de nouvelles aides, les exigences à moyen et à long terme en matière de climat, de finances publiques et d'équité territoriale amèneront sans doute à remodeler le paysage dans le sens de la sobriété. Il faut donc s'y préparer.

Cela suppose d'abord d'effectuer un travail statistique sur ces aides, leurs bénéficiaires, leurs effets souhaités et non souhaités. Il est par exemple surprenant d'observer que l'on sait très peu de choses sur le phénomène des voitures de fonction en France, alors même que ce marché représente la moitié des ventes d'automobiles neuves, que cette pratique induit des pertes fiscales et sociales importantes, et que nos voisins belges (entre autres) disposent d'une connaissance approfondie – et publique – du sujet [6] . Cette connaissance est la condition préalable pour organiser un débat éclairé.

Cela suppose ensuite de se convaincre que l'on peut modifier un système qui a créé de nombreux bénéficiaires sans avoir à faire face à des oppositions incontrôlées. Il arrive que le contexte soit celui de modifications régulières, comme pour les règles de calcul de l'impôt sur le revenu, les refontes récentes du système de bonus-malus, ou encore la taxe sur les véhicules de société visant à mieux tenir compte des émissions de CO2 et à inciter à l'achat de véhicules électriques. On assiste également à quelques modifications marginales. Dans le cadre de plans de déplacements établis par les entreprises pour leurs salariés, certaines entreprises ont modéré l'offre de stationnement, et les pouvoirs publics locaux ont modéré leurs exigences en matière de stationnement privé pour les bureaux construits près des grandes stations de transport collectif. Ces évolutions sont bonnes à prendre, mais ne concourront qu'à la marge aux objectifs de réduction des émissions.

Aller vers une remise à plat du système d'aides à l'initiative des entreprises est sans doute difficile, mais pas impossible si l'on substitue à une vision fixiste de la société intuitive mais fausse (les actifs vivent ici et travaillent là pour l'éternité), une vision plus dynamique : tous les ans, près de 10 % des personnes changent de résidence et autant changent d'emploi. On peut alors avoir pour stratégie de maintenir ce qui est considéré comme des droits acquis aux actifs qui ne bougent pas, mais de proposer des règles nouvelles, plus justes et mieux adaptées aux exigences de sobriété, aux actifs nouvellement recrutés ou ayant changé de situation. Cette logique d'action, connue dans les pays anglo-saxons sous le nom de «

grandfather clause », que l'on traduira ici par « droit du grand-père », est en phase avec le principe de non-rétroactivité de la loi énoncé dans l'article 2 du code civil. Elle est d'un usage implicite ou explicite très courant : de manière implicite, les normes environnementales (réglementation thermique, émissions de CO2, etc.) ne s'appliquent qu'aux bâtiments ou véhicules postérieurs à la loi ; de manière explicite, les changements de statut à la Poste ou à la Sncf s'accompagnent d'un droit à conserver le statut ancien pour les actifs en poste.

Quelles propositions pour réformer les aides à la mobilité vers le travail ?

1/ Pour la déduction des frais de transport du revenu imposable, les problèmes principaux concernent un barème croissant avec la puissance du véhicule (plus le véhicule est puissant, plus l'abattement est important), la distance maximale admise sans justification (40 km) et la nullité de l'effet de la déduction pour les actifs des ménages non imposables. On pourrait alors imaginer les mesures suivantes :

- avoir un barème unique, avec pour référence les véhicules de 5 Cv fiscaux, qui correspond à une voiture de puissance moyenne ;
- réduire progressivement la distance maximale (à 30 km en 5 ans) en faisant jouer les « droits du grand-père » (40 km resterait la norme pour ceux qui étaient déjà dans cette situation au moment de l'application de la nouvelle règle) ;
- transformer le mécanisme en crédit d'impôt (ouvrant droit à impôt négatif) pour les actifs des ménages non imposables ;
- une déduction dégressive : par exemple 15 % pour la part du salaire allant jusqu'à 20 000 €, 10 % entre 20 000 et 30 000€, 8 % de 30 000 à 50 000 €, 5 % au-delà.

2/ L'exonération de charges sociales des indemnités kilométriques liées à l'usage de véhicules personnels est en principe encadrée : « La prise en charge ne sera pas soumise à cotisations si le salarié est contraint d'utiliser sa voiture personnelle soit à cause de difficultés d'horaires, soit à cause de l'inexistence des transports en commun. Elle ne peut en conséquence être admise lorsque l'éloignement du domicile du salarié et l'utilisation de son véhicule personnel résultent de convenances personnelles » (Urssaf). On imagine toutefois le nombre de contrôleurs nécessaire pour vérifier ces conditions. Les réformes les plus simples consisteraient donc à supprimer cette exonération pour tous les actifs, et à plafonner (par exemple à 800 € annuels, comme pour le forfait mobilité durable) le niveau d'aide pour ceux qui ne relèvent pas des droits du grand-père.

3/ L'existence d'espaces de stationnement sur le lieu de travail est la disposition qui a le plus

grand impact sur l'usage généralisé de la voiture vers le travail. On peut réduire cet impact soit par voie autoritaire (une taxe spécifique sur les emplacements de stationnement privé des employeurs), soit par voie négociée (les actifs qui renoncent à l'usage d'une place se voient attribuer une prime non imposable correspondant au coût de la place évitée [7], une mesure intéressante en période de baisse de pouvoir d'achat), soit par une combinaison des deux approches.

4/ Enfin, les exonérations fiscales et sociales liées aux voitures de fonction constituent le sujet le plus lourd en termes d'impact sur les finances publiques et sur les émissions de CO2 d'aujourd'hui (par l'usage des voitures de fonction) et de demain (par l'impact de ce marché sur les parcs des ménages au bout de 3-4 ans). Sur ce sujet :

- Une baisse générale des exonérations fiscales et sociales peut en limiter le nombre ;
- des plafonds de prix pour ces véhicules (ou de consommation unitaire) pour l'application de ces exonérations peuvent en limiter l'impact environnemental ;
- l'obligation de proposer aux nouveaux prétendants un « budget mobilité » dérivé de la disposition désormais en vigueur en Belgique [8] en lieu et place d'un véhicule de fonction pourrait améliorer notablement la situation.

Ces propositions paraîtront trop modestes à certains, trop ambitieuses à d'autres. Elles ont pour elles d'aller dans le sens d'une amélioration à la fois sociale et environnementale, d'émettre un signal fort sur la nécessité de prendre un virage dans la régulation des déplacements vers le travail, de pouvoir être mises en œuvre au sein d'un même quinquennat, et d'être ouvertes à la négociation. Certaines peuvent encourir le reproche de « faire des économies sur le dos des salariés ». Même si cette affirmation n'est pertinente que pour les salariés les plus aisés, elle peut être tempérée par l'affectation de ces économies : à la diminution de la dette, dont tous bénéficieront ? à l'aide à la mise en place de services d'autocars express sur autoroute là où les TER faut défaut, dont bénéficieraient surtout les actifs vivant hors des métropoles ? à des aides ciblées sur la possibilité de se loger plus près de son travail ? Ce versant de l'utilisation des économies dans une perspective de sobriété est au moins aussi important que celui de la réforme des aides, et c'est un nouveau dossier à ouvrir.

Notes

(1) A. Faure, 1993. « À l'aube des transports de masse », Revue d'histoire moderne et contemporaine, n° 40-2, p 228-255.

(2) Ibid.

③ J.-P. Orfeuil, 2022. « Les aides publiques et privées à la mobilité des actifs », Transports infrastructures mobilité, n°532.

④ Source : Challenges, n° 749, 30/06/2022.

⑤ Source : Ifop pour Alphabet (2021), Évolution de la mobilité des actifs français.

⑥ Voir par exemple : May X., Ermans T. et Hooftman N. (2019), « Les voitures de société : diagnostics et enjeux d'un régime fiscal », Brussels Studies. http://journals.openedition.org/brussels/2366

⑦ C'est la voie retenue dans les entreprises californiennes participant au programme « parking cash out » inspiré des propositions de Donald Shoup. Voir Shoup D. (2005) "The high cost of free parking", APA Planners Press.

⑧ Le budget mobilité belge, créé par la loi de « verdissement fiscal et social de la mobilité » de 2021 peut couvrir les frais de mobilité de l'actif et de sa famille en transport en commun et en modes actifs, mais aussi des surcoûts immobiliers liés à une domiciliation à moins de 10 km du travail.

Thématiques associées :

POLITIQUES