

Dispenses de versement du précompte professionnel (audit de suivi) – Maîtrise des coûts par l'État et étude de la dispense en faveur de la recherche et du développement

Le précompte professionnel est un acompte sur l'impôt frappant les revenus professionnels du travailleur prélevé par l'employeur. Dans certains cas prévus par la loi, l'employeur bénéficie d'une dispense partielle ou complète de versement de ce précompte. Il conserve alors le montant équivalent à la dispense, au lieu de le verser au Trésor. Dans son audit de 2019, la Cour a examiné la maîtrise par l'État de ces dispenses et formulé des recommandations pour améliorer leur efficacité et le contrôle de leur mise en œuvre.

Quatre ans après la publication de ce rapport, la Cour a réalisé un audit de suivi. Sur les 20 recommandations formulées en 2019, 9 ont été rencontrées, 9 sont en cours de mise en œuvre et 2 ne le sont pas encore. Elle formule en outre deux recommandations supplémentaires concernant la dispense en faveur de la recherche et du développement.

Évolution des dispenses et notification à la Commission européenne

En 2023, la législation prévoit douze dispenses de versement du précompte professionnel contre dix lors de l'audit initial. De plus, une dispense temporaire en raison de la pandémie de la covid-19 a été appliquée de juin à août 2020 pour les secteurs touchés par la crise sanitaire ayant bénéficié du système de chômage temporaire en continu pendant au moins 30 jours civils sur cette période.

Par ailleurs, les dispenses qui existaient en 2019 ont été modifiées. La majorité des modifications sont intervenues dans le cadre de la loi du 28 mars 2022 portant réduction de charges sur le travail dont l'objectif principal était la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes.

En outre, cet avantage pour l'employeur représente une dépense fiscale pour le SPF Finances qui continue d'augmenter considérablement. Elle atteint 3,9 milliards d'euros pour 2021 contre 198 millions d'euros en 2005 et 2,9 milliards d'euros en 2017.

Le SPF Finances a examiné les dépenses liées aux dispenses de précompte professionnel de 2021. Il n'a pas pu estimer l'effet des différentes dispenses et n'a formulé aucune proposition d'objectifs concrets et mesurables pour celles-ci.

La réglementation européenne relative aux aides d'État prévoit que certains projets de dispenses soient notifiés à la Commission européenne avant leur entrée en vigueur. L'Administration générale Expertise et Support stratégiques (AGESS) a fait des propositions pour régulariser les dispenses non notifiées dans sa note adressée au ministre des Finances qui reprend un état des lieux portant sur les aides d'État. Actuellement, plusieurs dispenses n'ont toujours pas été notifiées à la Commission européenne et certains travaux législatifs doivent être finalisés, notamment sur la base de ces propositions.

Élaboration de la politique de contrôle des dispenses

Évaluation structurée des actions de contrôle

La Cour des comptes constate que le SPF Finances analyse le retour d'information des services opérationnels portant sur les dispenses contrôlées et sur les indicateurs de risque qui orientent la sélection des dossiers à contrôler. Ces analyses ont été réalisées dans le cadre des actions de contrôle de 2019 à 2021.

De plus, conformément à la recommandation de la Cour des comptes, la fiche de résultats de Stirco, le logiciel de pilotage et d'enregistrement des contrôles, a été ventilée par type de dispense. Une telle ventilation devrait permettre une analyse plus fine de la performance des indicateurs ainsi qu'une sélection plus pertinente des dossiers pour les actions à venir.

Indicateurs de risques et accès aux données

Pour établir des indicateurs de risques, le SPF Finances doit pouvoir accéder à des informations tant internes qu'externes, dont notamment les données du service public fédéral de programmation Politique scientifique (Belspo) et du SPF Sécurité sociale.

Une collaboration a été entamée avec Belspo en vue de permettre au SPF Finances d'accéder à ses données et la possibilité d'un protocole a été discutée entre les deux administrations. La Cour des comptes constate toutefois que cette collaboration n'a pas abouti à une action concrète.

Pour les données relatives à la sécurité sociale et les résultats des contrôles des inspecteurs sociaux, le SPF Finances et le SPF Sécurité sociale ont organisé des réunions afin de discuter d'une éventuelle adaptation du protocole existant. Cependant, ce protocole n'était pas encore adapté en juin 2023.

Approches de contrôle

Le SPF Finances définit des approches de contrôle afin d'uniformiser le contrôle des dispenses. En 2019, certaines dispenses n'avaient pas fait l'objet d'une telle approche de contrôle. Depuis, des approches ont été définies pour trois dispenses (zones d'aide, recherche et développement et covid-19), mais trois autres n'en ont pas encore fait l'objet (pêche en mer, jeunes travailleurs et formation des travailleurs). Le SPF Finances justifie cette absence d'approche par les faibles montants ainsi que le peu d'employeurs et de services opérationnels concernés par ces dispenses. De plus, les dispenses en faveur des jeunes travailleurs et de la formation concernent un nombre réduit de dossiers et le montant moyen de dispense demandé par dossier n'excède pas 1.000 euros par an.

En outre, les nouvelles dispenses de précompte devront également faire l'objet d'une approche de contrôle lors de la programmation de leur contrôle.

Dans son audit initial, la Cour des comptes relevait que l'ambiguïté de la législation compliquait l'élaboration des approches de contrôle de certaines dispenses. Elle recommandait que certaines notions soient clarifiées dans la législation. Depuis, un groupe de travail relatif au volet législatif a été constitué entre différents services du SPF Finances et le législateur a ajusté plusieurs articles relatifs aux dispenses.

Certaines modifications légales, comme celles relatives à la dispense pour la recherche et le développement, sont en cours ou au stade de l'avant-projet de loi. La Cour des comptes constate que, pour certaines dispenses, le SPF Finances a partiellement mis en œuvre les recommandations visant à clarifier la législation, mais que cette clarification n'est pas suffisante.

Mise en œuvre de la politique de contrôle des dispenses

De manière générale, la Cour constate que la qualité du contrôle des dispenses et des rapports dressés à cette occasion par le SPF Finances s'est améliorée. Ainsi, le rapport de contrôle a été formaté et est utilisé par tous les agents. Il est également disponible en ligne pour le contribuable.

La Cour des comptes constate que le SPF Finances n'a pas contrôlé toutes les dispenses pour les actions de contrôle réalisées depuis l'audit initial. Pour les actions de contrôle de 2021 et de 2022, toutes les dispenses ont été contrôlées, sauf la dispense en faveur de la formation. Cette dispense n'était applicable qu'à partir de l'année de revenus 2021 et le SPF Finances a estimé le coût d'élaboration d'une action de contrôle visant celle-ci trop élevé par rapport au risque. Il rappelle par ailleurs qu'il dispose de 5 ans pour établir l'impôt ou le supplément d'impôt pour ces matières.

La Cour des comptes constate également que l'ergonomie et la convivialité de l'application Stirco ont été améliorées, puisque des modèles des principaux documents sont disponibles et que des courriers préremplis sont envoyés de manière centralisée.

Dispense pour la recherche et le développement

Concernant la dispense pour la recherche et le développement, les problèmes constatés lors de l'audit initial n'ont pas été résolus et les rapports entre Belspo et le SPF Finances se sont encore détériorés alors que cette dispense revêt une importance budgétaire croissante (1,33 milliard en 2021). Cette mésentente entre deux administrations fédérales, qui repose en partie sur le manque de clarté du dispositif législatif, entraîne des litiges judiciaires. Elle nuit à la sécurité juridique à laquelle tout contribuable peut prétendre et aux intérêts financiers de l'État.

La Cour des comptes formule les recommandations suivantes :

- Clarifier les compétences du SPF Finances et de Belspo en matière de contrôles
- Assurer le contrôle interne de la procédure de délivrance des avis à la mesure de l'importance financière de la dispense