

Mesures de soutien aux entreprises et aux particuliers dans le cadre de la crise de la covid-19

À la suite de la pandémie de coronavirus en Belgique, le Conseil national de sécurité a enclenché le 12 mars 2020 la phase fédérale du plan d'urgence en vue d'instaurer une stratégie sanitaire visant à freiner la propagation de la maladie et à protéger la population. Vu les multiples répercussions de cette stratégie, celle-ci a immédiatement été assortie de mesures de soutien socio-économique pour les entreprises touchées (y compris les indépendants) et les particuliers. La Cour des comptes a examiné la mise en place de ces mesures de soutien socio-économique tant par les autorités fédérales que par les autorités régionales et communautaires, l'organisation du cadre réglementaire et du contrôle de l'octroi correct de l'aide ainsi que le suivi et l'évaluation des mesures.

Les constatations, conclusions et recommandations ont été intégrées dans cinq rapports distincts à l'intention des assemblées parlementaires respectives. Ce rapport est consacré au pouvoir fédéral.

Inventaire

La Cour des comptes a constaté l'absence de publication, par les pouvoirs publics, d'un inventaire transversal et détaillé des mesures de soutien socio-économique. La Cour a dès lors élaboré un inventaire des mesures de soutien prises en 2020, qui est consultable sur <https://covid19.courdescomptes.be>. Pour l'ensemble des pouvoirs publics examinés, la Cour a identifié 433 mesures dont le montant est estimé à 24,12 milliards d'euros. Les principales mesures prises au premier semestre 2021 sont évaluées à 3,22 milliards d'euros.

La Cour des comptes a recensé 103 mesures de soutien prises en 2020 par le pouvoir fédéral, dont les dépenses supplémentaires sont estimées à 19,40 milliards d'euros. Les mesures introduites au premier semestre 2021 représentent encore 1,15 milliard d'euros. Les principales initiatives de soutien concernaient l'économie, la sécurité sociale, la fiscalité et la protection sociale.

Plus spécifiquement, 61 % (11,83 milliards d'euros) de l'ensemble des dépenses estimées en 2020 sont consacrés aux indemnités (principalement les mesures de crise relatives au droit passerelle et au chômage temporaire et l'aide aux CPAS), 16 % (3,05 milliards d'euros) aux réductions d'impôts ou exonérations (comme la réserve de reconstitution, la déduction fiscale pour investissement, la TVA réduite dans l'horeca) et 5 % (1,06 milliard d'euros) aux réductions ou exonérations de cotisations sociales. À ces mesures s'ajoutent les reports de paiement, les garanties d'État pour les crédits bancaires et la réassurance de crédits.

Coordination et élaboration des mesures de soutien

Coordination

Contrairement à la gestion de la crise sanitaire, aucune structure de concertation et de coordination n'a été mise en place pour gérer les aspects socio-économiques de la pandémie. Chaque gouvernement a pris des mesures de soutien dans son domaine de compétence, sans coordination systématique avec les autres niveaux de pouvoir. En effet, la mission initiale de l'*Economic Risk Management Group* (ERMG) de proposer des mesures et d'assumer un rôle de coordination dans ce cadre a été transférée au niveau politique. Elle a dès lors consisté à assurer la surveillance des retombées économiques de la crise, à échanger des informations entre ses membres et à réaliser des analyses. L'absence de concertation et de coordination systématiques a notamment entraîné un manque de cohérence entre des mesures de soutien des différents niveaux de pouvoir et un risque accru de subventionnement excessif ou insuffisant.

Processus décisionnel

En revanche, il semble que les mesures fédérales de soutien soient relativement harmonisées entre elles, ce qui s'explique par la délimitation des domaines politiques, la coopération mutuelle et la participation des organes consultatifs légaux dans lesquels les partenaires sociaux sont représentés. L'utilisation des pouvoirs spéciaux temporaires n'a pas eu d'incidence limitative à cet égard. La Cour constate néanmoins que la pression des délais peut avoir eu une incidence sur les avis qui doivent normalement être rendus lors de la préparation de la politique. Ainsi, l'avis du Conseil d'État a presque toujours été demandé en invoquant la procédure raccourcie, de sorte que celui-ci n'a pu réaliser qu'un examen limité à la compétence, au fondement juridique et au respect des formalités prescrites dans les textes et n'a pas pu se prononcer sur la qualité de la réglementation, notamment en ce qui concerne le respect du principe d'égalité. La justification des choix opérés n'est pas souvent disponible et il n'est dès lors pas possible de définir l'adéquation des mesures aux besoins et leur harmonisation avec les autres mesures de soutien, principalement régionales. Enfin, en l'absence d'objectifs concrets, il n'a pas été facile de déterminer l'adéquation et l'harmonisation des mesures de soutien individuelles.

Cadre réglementaire et contrôle

Réglementation et conditions

Les diverses prolongations et adaptations des mesures, souvent avec effet rétroactif, en fonction de l'évolution de la pandémie rendent la réglementation complexe. En outre, celle-ci a parfois été interprétée très largement pour atteindre certains groupes cibles. Malgré les efforts importants déployés pour expliquer son application à toutes les parties prenantes, la complexité de la réglementation augmente le risque d'inégalité de traitement et d'octroi indu d'aides.

Les conditions d'octroi des mesures de soutien occupent une place importante dans cette réglementation. Vu l'urgence dans laquelle les mesures ont été prises, on peut admettre que le choix de certaines conditions ait été moins adéquat au départ. Toutefois, cela n'était plus aussi évident à mesure que la pandémie s'est prolongée et que des informations supplémentaires étaient disponibles. La Cour des comptes a noté que certaines mesures n'ont pas été adaptées et qu'aucune bonne pratique n'a été échangée.

Contrôle et échange de données

La rapidité avec laquelle les pouvoirs publics ont dû intervenir a entraîné une souplesse dans les règles liées aux demandes et des glissements dans l'approche de contrôle, mais aussi des situations où il n'y a pas eu de contrôle du tout. La Cour des comptes estime que l'octroi correct

des aides ne pouvait pas être vérifié a priori, mais qu'il doit l'être a posteriori. Elle souligne à cet égard qu'il convient de miser davantage sur les analyses de données et de risques. Il est nécessaire à cet effet de mettre en place un échange de données de qualité. Ces données seront ensuite traitées via des processus de *datamining* et de *datamatching*. La charge de contrôle plus élevée nécessitera logiquement davantage de moyens techniques et humains, qu'il conviendra d'affecter de manière ciblée.

Suivi et évaluation

Enfin, la Cour des comptes a observé qu'à quelques exceptions près, les mesures font surtout l'objet d'un suivi sur le plan financier. Les évaluations ayant donné lieu à des adaptations sont rares.

Sur la base des constats ci-dessus, la Cour des comptes a formulé des recommandations relatives à la gestion de crise coordonnée ainsi qu'à l'élaboration, à l'encadrement, au suivi et à l'évaluation des mesures de soutien.