Cour des comptes

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

Mesures de soutien de la Région wallonne

Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon
Bruxelles, novembre 2021

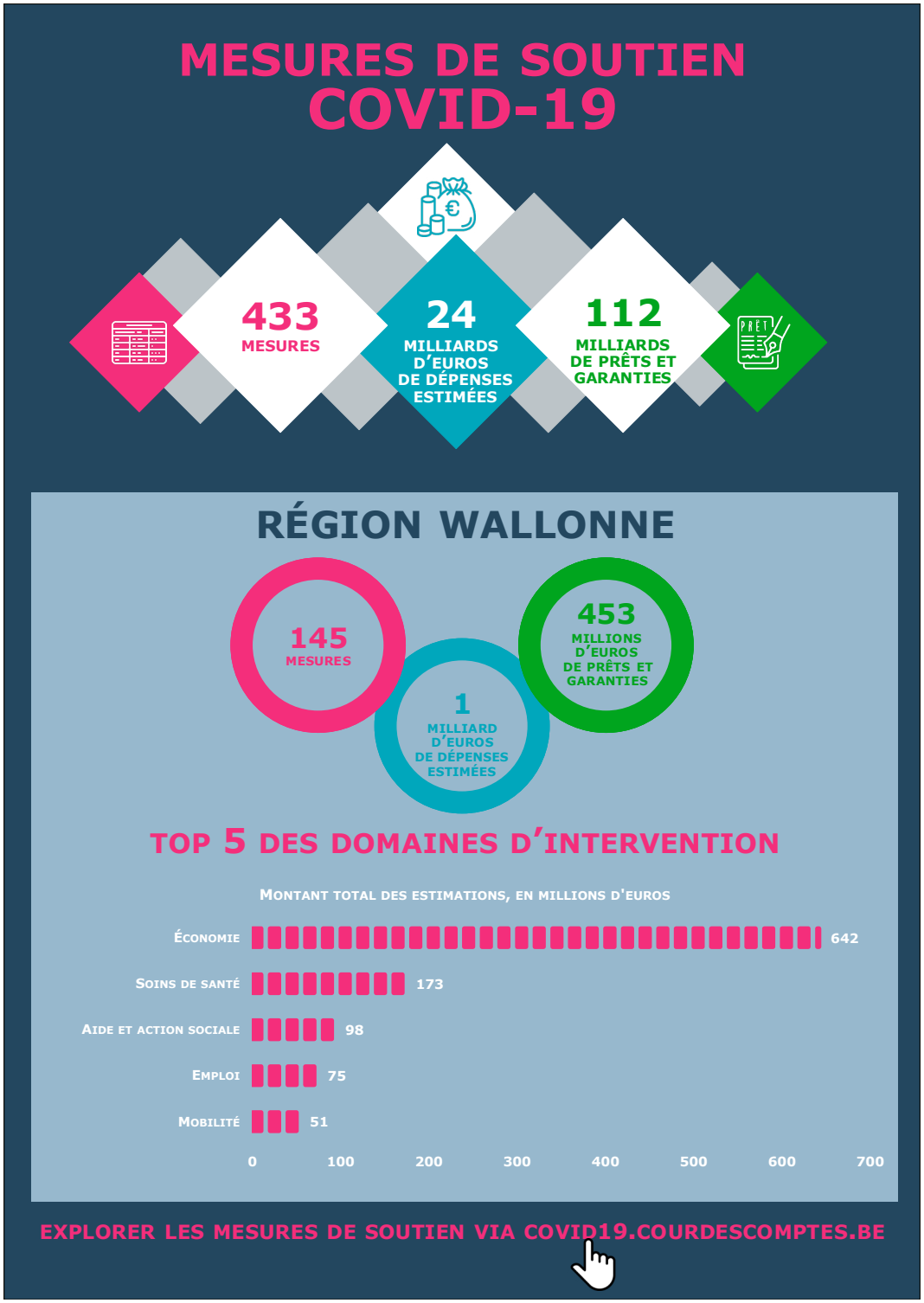
Cour des comptes

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

Mesures de soutien de la Région wallonne

Rapport adopté le 17 novembre 2021 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Chiffres clés



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

Mesures de soutien de la Région wallonne

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 à la Région wallonne.

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 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.

Ce rapport se base sur 145 mesures de soutien prises en 2020 par la Région wallonne pour un montant estimé de 1,14 milliard d'euros. Ces mesures visent à rencontrer un large éventail de besoins nés des conséquences des mesures sanitaires. Ainsi, les moyens supplémentaires dégagés par la Wallonie ont principalement été affectés aux objectifs suivants : soutenir la liquidité et compenser les pertes de revenus des entreprises, soutenir le secteur des soins de santé, maintenir et remettre à l'emploi les particuliers, garantir et renforcer l'offre d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement des publics en difficultés sociales, soutenir la consommation des particuliers, lutter contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, et renforcer les services d'aide aux personnes.

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. 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.

Procédure décisionnelle

Le gouvernement wallon a adopté rapidement ses mesures de soutien dans un contexte inhabituel qui est notamment caractérisé par une connaissance limitée des besoins des groupes cibles, un lobbying important et une pression médiatique de certaines fédérations professionnelles. Il disposait également de marges budgétaires limitées.

Le processus législatif a été adapté afin d'offrir la flexibilité nécessaire pour faire face à la crise. Le parlement wallon a accordé à deux reprises en 2020 les pouvoirs spéciaux au gouvernement de manière à lui offrir la flexibilité nécessaire pour faire face à la crise. Les 74 arrêtés de pouvoirs spéciaux pris en 2020 dans ce cadre ont été confirmés par décret dans les délais légaux. La Cour relève que le gouvernement n'a pas toujours justifié de manière adéquate l'absence de consultation préalable du Conseil d'État pour certains des textes qu'il a adoptés.

Évaluation des mesures et contrôle

La Cour des comptes a estimé que le niveau de risque lié à la mise en œuvre des mesures de soutien wallonnes était plus élevé pour 20 % d'entre elles et elle a procédé à leur évaluation.

Cadre réglementaire

L'analyse du cadre règlementaire propre aux mesures analysées a donné lieu aux constats suivants :

- La définition du public cible est source de certaines inégalités de traitement qui ne sont pas suffisamment justifiées par les objectifs poursuivis par la politique publique. Des particuliers ou des entreprises qui ont des besoins similaires sont traités de manières différentes par la règlementation.
- La mesure manque parfois de proportionnalité en ce qui concerne la durée de la crise, l'importance du préjudice subi, etc. De plus, les possibilités de cumul entre différentes mesures peuvent conduire à un subventionnement supérieur au montant du préjudice subi.

En outre, l'adoption de nouvelles mesures ne tient pas toujours compte de celles déjà en vigueur, notamment à d'autres niveaux de pouvoir.

Octroi et contrôle des aides

L'analyse des mesures de soutien wallonnes présentant un risque plus élevé a donné lieu à plusieurs constats :

- Le principe de confiance est largement appliqué en raison notamment de l'indisponibilité des données nécessaires au contrôle, de ressources insuffisantes pour réaliser ceux-ci ou encore de choix politiques. Cette solution présente des avantages, tant en matière de simplification administrative pour le bénéficiaire, que de réduction de la charge de travail pour les administrations. Elle est également particulièrement bien adaptée lorsqu'il est nécessaire de traiter un nombre élevé de dossiers dans un délai court et avec des ressources limitées. L'inconvénient principal est une plus grande exposition au risque de fraude.
- La longueur et le manque de flexibilité des procédures à mettre en œuvre pour permettre l'accès à des sources authentiques a eu pour effet de retarder la disponibilité de données, l'organisation des contrôles et le paiement de certaines aides.
- L'administration a été confrontée à des problèmes liés à la qualité des données provenant de sources authentiques. Ils sont notamment imputables à des erreurs dans la production, l'exploitation et le traitement de ces données. Ils peuvent également résulter du contrôle de critères d'attribution d'aides sur la base de données détenues et conservées à des fins statistiques qui ne présentent pas le niveau de précision requis, qui n'ont pas été soumises à une validation ou qui ne font pas l'objet d'une mise à jour régulière. Ces problèmes ont notamment eu pour conséquence le paiement d'aides indues et le refus de paiement d'aides dues.
- La mise en œuvre des contrôles pose des difficultés qui résultent notamment de l'indisponibilité de certaines données nécessaires au contrôle ou de conditions d'octroi sujettes à interprétation. L'administration dénonce également des ressources limitées et/ou inadaptées, que ce soit en matière de ressources humaines, d'applications informatiques ou de budget.
- La maîtrise du risque de fraude repose en partie sur le contrôle *ex post* qui tarde à être mis en œuvre. Il en résulte que les éventuels paiements indus résultant de fraudes ne sont pas détectés. La récupération des indus déjà identifiés n'est par ailleurs pas encore organisée.
- Le manque de coordination et d'échange de données entre les administrations empêche parfois de contrôler l'absence de cumul entre les aides. Il n'existe pas de base de données centralisant l'ensemble des aides publiques octroyées par les différents niveaux de pouvoir. L'absence d'une telle base de données réduit la transparence des aides publiques et a des conséquences sur la préparation, l'harmonisation et l'évaluation des politiques publiques.

Suivi et évaluation

La Cour des comptes a constaté qu'il n'existait pas au moment de son contrôle de démarche systématique et structurée d'évaluation et de suivi des mesures de soutien socio-économique. Une telle évaluation est complexe à réaliser car les mesures sont rarement assorties d'objectifs concrets et d'indicateurs mesurables et les informations nécessaires à l'évaluation ne sont pas standardisées ni centralisées. Par ailleurs, plusieurs facteurs dont il est difficile d'isoler les effets peuvent conditionner le succès des mesures.

La Cour des comptes a enfin relevé des faiblesses en matière de monitoring, qui ne permet pas d'effectuer un suivi individualisé et centralisé des réalisations et d'assurer la transparence sur l'utilisation des sommes consacrées aux mesures de soutien socio-économique.

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

Table des matières

Chapitre 1
Introduction **17**

1.1 Contexte 17
1.2 Domaine et questions d'audit 17
1.2.1 Domaine d'audit 17
1.2.2 Questions d'audit 19
1.3 Approche de l'audit et normes appliquées 19
1.3.1 Approche de l'audit 19
1.3.2 Normes d'audit 20
1.3.3 Calendrier de l'audit 20
1.4 Grille de lecture 21

Chapitre 2
Inventaire **23**

2.1 Objectif 23
2.2 Inventaire global 23
2.2.1 Incidence financière des mesures de soutien 23
2.2.2 Évolution chronologique du nombre de mesures de soutien 26
2.3 Mesures adoptées par la Région wallonne 27
2.3.1 Mode d'intervention 27
2.3.2 Domaine politique 28
2.3.3 Groupes cibles 28
2.3.4 Objectifs 29
2.4 Conclusion partielle 32

Chapitre 3
Coordination et élaboration des mesures de soutien **33**

3.1 Approche globale 33
3.1.1 Organisation et coordination de la gestion de crise 33
3.1.2 Conséquences de l'absence de coordination générale 36
3.1.3 Absence de feuille de route 40
3.2 Processus décisionnel en Région wallonne 40
3.2.1 Cadre de la prise de décision 40
3.2.2 Régime des pouvoirs spéciaux octroyés au gouvernement wallon 42
3.2.3 Avis du Conseil d'État 42
3.2.4 Avis de l'Inspection des finances 43
3.2.5 Coordination intrarégionale 43
3.3 Conclusion partielle 43

Chapitre 4
Évaluation des mesures **45**

4.1 Méthode 45
4.2 Indemnités aux entreprises 45
4.2.1 Introduction 45
4.2.2 Mesures d'aide adoptées 46
4.2.3 Bilan 48

4.2.4 Résultats du contrôle de la Cour des comptes 49
4.2.5 Évaluation du dispositif 54
4.2.6 Conclusions 57
4.3 Soutien au secteur du tourisme 57
4.3.1 Introduction 57
4.3.2 Mesures d'aide adoptées 58
4.3.3 Bilan 59
4.3.4 Résultats du contrôle de la Cour des comptes 61
4.3.5 Évaluation de la mesure 62
4.3.6 Conclusions 63
4.4 Soutien au secteur des titres-services 64
4.4.1 Introduction 64
4.4.2 Mesures d'aide adoptées 64
4.4.3 Bilan 66
4.4.4 Résultats du contrôle de la Cour des comptes 67
4.4.5 Évaluation de la mesure 71
4.4.6 Conclusions 72
4.5 Aide aux producteurs de pommes de terre de conservation détenteurs en propriété d'un stock en vente libre 72
4.5.1 Introduction 72
4.5.2 Mesures d'aide adoptées 73
4.5.3 Bilan 74
4.5.4 Résultats du contrôle de la Cour des comptes 74
4.5.5 Évaluation de la mesure 76
4.5.6 Conclusions 76
4.6 Soutien aux dépenses énergétiques des particuliers 76
4.6.1 Introduction 76
4.6.2 Mesures d'aide adoptées 77
4.6.3 Bilan 79
4.6.4 Résultats du contrôle de la Cour des comptes 80
4.6.5 Évaluation du dispositif 81
4.6.6 Conclusions 82
4.7 Conclusion partielle 82

Chapitre 5
Suivi et évaluation **85**

5.1 Organisation du suivi et de l'évaluation des mesures 85
5.2 Qualité du monitoring 86
5.3 Conclusion partielle 87

Chapitre 6
Conclusions et recommandations **89**

6.1 Conclusions 89
6.2 Recommandations 92

Annexes

Annexe 1	Inventaire des principales mesures adoptées par le gouvernement wallon entre le 1er janvier 2021 et le 15 juillet 2021	97
Annexe 2	Glossaire de paramètres de l'inventaire	98
Annexe 3	OCDE – Phases schématiques de l'action publique pendant et après la pandémie	100
Annexe 4	Acteurs de la gestion de la crise du coronavirus	101
Annexe 5	Synthèse des bénéficiaires et mode de calcul des indemnités 1 à 9	104
Annexe 6	Cadre réglementaire	105
Annexe 7	Réponses	107
	Réponse du ministre-président	108
	Réponse du ministre du Climat, de l'Énergie, des Infrastructures et de la Mobilité	114

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

Mesures de soutien de la Région wallonne

Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte

Une fois que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a, le 12 mars 2020, qualifié officiellement de « pandémie » la propagation du nouveau coronavirus SARS-CoV-2, le Conseil national de sécurité (CNS) a décidé le jour même, en la présence des ministres-présidents des régions et communautés et en concertation avec ceux-ci, d'enclencher la phase fédérale du plan d'urgence pour les situations de crise et d'instaurer plusieurs mesures sanitaires afin de freiner la propagation du virus et de protéger les personnes les plus vulnérables de la société.

Ces mesures sanitaires ont immédiatement été assorties de mesures de soutien socio-économique à l'intention des entreprises touchées, y compris les indépendants, et des ménages. Ainsi, le conseil des ministres fédéral a approuvé dès le 6 mars 2020 une dizaine de mesures visant à soutenir l'économie[1]. Dans le prolongement, les gouvernements des régions et des communautés ont également promulgué toute une série de mesures de soutien.

Au cours des semaines et mois qui ont suivi, tous les niveaux de pouvoir ont continué à prendre de nouvelles mesures de soutien ou ont prolongé les mesures antérieures, dont la plupart se poursuivent en 2021, voire après.

1.2 Domaine et questions d'audit

1.2.1 Domaine d'audit

La Cour des comptes a examiné la réaction des différents niveaux de pouvoir (État fédéral, communautés et régions[2]) face aux conséquences du choc économique qui a touché les entreprises et les particuliers à la suite de la mise en place des mesures sanitaires contre la covid-19.

Constatant que ces mesures étaient très nombreuses, la Cour des comptes a posé un certain nombre de choix. L'audit se limite à analyser les mesures de soutien socio-économique accordées aux entreprises et aux particuliers, lesquelles visaient surtout à préserver la

1 Il s'agit de mesures telles que le chômage temporaire pour force majeure ou pour raisons économiques, un plan de paiement des cotisations patronales, de la TVA, du précompte professionnel et de l'impôt des personnes physiques/des sociétés, une réduction des versements anticipés pour les indépendants, le report ou la dispense de paiement des cotisations sociales pour les indépendants, l'obtention d'un revenu de remplacement pour les indépendants (« droit passerelle ») et la flexibilité dans l'exécution des marchés publics fédéraux.

2 La Commission communautaire française (Cocof) et la Commission communautaire commune (Cocom) sont également reprises dans le périmètre d'audit dans la mesure où ces entités ont en charge des matières transférées aux communautés qui, par accord intra-francophones, ont ensuite fait l'objet d'un transfert aux régions, à la Cocof et à la Cocom. La Commission communautaire flamande n'a pas de compétences similaires.

continuité des activités économiques, fortement menacées par les pertes de revenus et les problèmes de liquidités. Les mesures sanitaires ont été laissées en dehors du domaine d'audit. L'aide sur mesure apportée aux entreprises ou aux organisations individuelles n'a pas non plus été prise en considération. Les mesures des administrations locales n'ont été examinées que si ces administrations jouaient un simple rôle d'intermédiaire. En principe, les mesures de relance n'ont pas non plus fait partie de l'audit, mais la ligne de démarcation avec les mesures de soutien socio-économique n'est pas toujours facile à établir. Pour que l'audit reste gérable, la Cour des comptes s'est en outre limitée aux mesures de soutien prises de mars à décembre 2020.

Lorsque la Cour des comptes a dressé l'inventaire des mesures de soutien socio-économique, elle n'avait pas pour objectif de donner une image complète du coût total de l'intervention publique, d'abord parce que cette intervention n'est pas encore totalement achevée, mais aussi parce que c'est seulement lors du contrôle de l'exécution du budget que les montants peuvent être déterminés avec certitude.

En entreprenant son audit, la Cour des comptes entendait réaliser une première analyse générale d'un éventail de mesures prises au plus fort de la crise par les différentes autorités publiques. Il n'entrait pas dans ses intentions de fournir une analyse exhaustive de toutes les mesures. La multiplicité et la diversité de ces mesures ne le permettaient d'ailleurs pas. La Cour des comptes a cependant essayé de détecter les points problématiques et les risques au niveau organisationnel. Au travers des conclusions et recommandations qu'elle en a tirées, elle souhaite contribuer à la résolution de ces problèmes et à la maîtrise des risques. L'objectif ultime est de permettre à une autorité publique d'être à la fois mieux armée pour affronter une crise future et de renforcer structurellement par la même occasion son fonctionnement.

Dans le cadre de cet audit, la Cour des comptes a dès lors examiné et évalué le processus décisionnel qui sous-tend les mesures de soutien socio-économique ainsi que le cadre réglementaire et l'organisation du contrôle de leur utilisation légitime. Enfin, elle a aussi vérifié si les mesures ont déjà fait ou feront l'objet d'un suivi et éventuellement d'une évaluation.

L'audit n'a pas pour vocation d'évaluer l'effet (résultats) ou l'incidence des mesures d'aide, par exemple, en vérifiant si une mesure définie a conduit à moins de faillites ou de pauvreté. Il est encore trop tôt pour cela puisque de nombreuses mesures sont encore en cours d'exécution. Pour pouvoir se prononcer de manière fondée sur les résultats de ces mesures, il faut en outre pouvoir disposer de données suffisamment fiables, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

L'audit a été conçu de manière transversale, c'est-à-dire qu'il analyse l'ensemble des mesures de soutien socio-économique adoptées à la fois par le pouvoir fédéral et les régions et communautés de même que la cohérence entre les différentes mesures. Les constatations, conclusions et recommandations ont été reprises dans cinq rapports distincts adressés aux différentes assemblées parlementaires : Chambre des représentants, Parlement flamand, Parlement wallon, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (ainsi que l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune et l'Assemblée de la Commission communautaire française) et Parlement de la Communauté française. En juillet 2021, le

Parlement de la Communauté germanophone a chargé la Cour des comptes d'effectuer un audit des dépenses engagées par la Communauté germanophone dans le cadre de la pandémie de la covid-19 en 2020 et 2021. Cet audit fera donc l'objet d'un rapport distinct.

1.2.2 Questions d'audit

La Cour des comptes a cherché une réponse aux questions suivantes :

1 Quelles sont les mesures de soutien socio-économique destinées aux entreprises et aux particuliers qui ont été prises par les autorités en réponse à la crise du coronavirus ?
2 Dans quelle mesure le processus décisionnel garantit-il, compte tenu de l'extrême urgence, l'élaboration de mesures de soutien cohérentes et étayées pour les entreprises et les particuliers ?
3 Le cadre réglementaire et l'organisation du contrôle offrent-ils des garanties quant à une utilisation légitime des mesures de soutien ?
4 Quelles sont les procédures prévues pour le suivi et l'évaluation de chaque mesure de soutien ?

1.3 Approche de l'audit et normes appliquées

1.3.1 Approche de l'audit

La Cour des comptes n'a pas seulement opéré des choix quant aux mesures susceptibles de faire partie du champ de l'audit, elle a aussi appliqué une approche différenciée en fonction des mesures qu'elle a finalement sélectionnées. Pour ce qui concerne l'audit wallon, elle a tout d'abord réalisé une analyse de risques portant sur l'ensemble des mesures adoptées par le gouvernement wallon avant le 31 décembre 2020. Cette évaluation a été réalisée sur une base documentaire[3] et repose sur des critères relatifs notamment à l'impact budgétaire de la mesure et aux risques inhérents aux processus d'octroi et de contrôle des aides. Il résulte de cette analyse que 26 mesures sont considérées comme présentant un niveau de risque plus élevé. Elles sont regroupées en cinq catégories visant un objectif similaire et à destination d'un public cible homogène :

- indemnités aux entreprises (9 mesures) ;
- soutien au secteur du tourisme (8 mesures) ;
- soutien au secteur des titres-services (4 mesures) ;
- aide aux producteurs de pommes de terre de conservation (1 mesure) ;
- soutien aux dépenses énergétiques des particuliers (4 mesures).

Ces cinq catégories ont fait l'objet d'une évaluation plus approfondie dont les résultats sont présentés au chapitre 4 du rapport. Elles représentent environ 67 % du budget que le gouvernement wallon a alloué en 2020 à la lutte contre les conséquences économiques de la crise sanitaire.

Pour répondre aux questions de l'audit, la Cour des comptes a utilisé des documents émanant des pouvoirs publics librement accessibles ou fournis par les administrations et

3 Les principales sources documentaires consultées sont les notes au gouvernement wallon, les comptes rendus des travaux parlementaires et les textes réglementaires et arrêtés de subventions qui régissent l'octroi et le contrôle des aides.

organismes. Elle a également adressé des questionnaires et mené des entretiens avec des membres de ces administrations et organismes ainsi que des cabinets et autres intervenants concernés, analysé des processus et procédé à des tests de corroboration sur échantillon lorsque c'était pertinent et possible. L'inventaire qui figure sur le site web de la Cour des comptes contient de plus amples informations concernant toutes les instances publiques qui font l'objet de cet audit transversal[4].

Au moment où la Cour des comptes a entamé l'audit, la pandémie et les mesures de soutien semblaient tirer à leur fin. Elle est dès lors partie du principe qu'une évaluation a posteriori serait déjà possible dès la fin 2020. La pandémie a cependant connu une nouvelle recrudescence, qui a conduit les pouvoirs publics à prolonger de nombreuses mesures de soutien et à en prendre de nouvelles. Diverses mesures sont donc encore en pleine mise en œuvre et certains travaux de contrôle n'ont pas encore été finalisés ou viennent seulement de débuter. L'approche d'audit s'en est ressentie : en raison de l'importante charge de travail à laquelle les administrations ont été confrontées (pendant la deuxième vague de la pandémie), il a fallu limiter le nombre d'entretiens et des questions détaillées et approfondies n'ont pas pu être posées pour la plupart des mesures[5].

Il est rendu compte de l'audit transversal dans des rapports distincts adressés aux différentes assemblées parlementaires (voir le point 1.2.1). Ce rapport est consacré aux mesures wallonnes. La mise en parallèle des mesures entre les niveaux de pouvoir étant cependant importante pour l'analyse des mesures de soutien, il s'intéresse aussi à cette harmonisation et à la coordination entre les différents niveaux de pouvoir.

1.3.2 Normes d'audit

Le cadre normatif de cet audit se compose tout d'abord des normes généralement admises en matière de bonne gouvernance. Celles-ci ont été complétées par des documents stratégiques et la réglementation. Pour interpréter et appliquer ces normes, la Cour des comptes a toutefois aussi tenu compte explicitement du contexte d'extrême urgence dans lequel de nombreuses mesures de soutien ont dû être élaborées et instaurées, en particulier au premier semestre 2020.

1.3.3 Calendrier de l'audit

21 octobre 2020	Annonce de l'audit au ministre-président, aux ministres des départements concernés et aux fonctionnaires dirigeants des administrations et des organismes concernés
Octobre 2020 à juin 2021	Travaux d'audit et rapportage
1er septembre 2021	Envoi du projet de rapport d'audit au ministre-président, aux ministres concernés et aux fonctionnaires dirigeants des administrations et organismes concernés
Septembre-octobre 2021	Réception des réponses des ministres et fonctionnaires dirigeants des administrations et organismes concernés. Les réponses sont intégrées à ce rapport. Un aperçu en est proposé l'annexe 7.

4 Cet inventaire comprend également les mesures prises par la Communauté germanophone.

5 Après l'annonce de l'audit et au cours de la deuxième vague de contaminations, plusieurs administrations et organismes ont demandé à la Cour des comptes de reporter l'audit jusqu'après la crise sanitaire.

1.4 Grille de lecture

Le rapport ne contient qu'un minimum de descriptions et vise surtout à présenter les problèmes constatés. Néanmoins, le lecteur trouvera au chapitre 4 une brève description des mesures évaluées. Toutes les mesures faisant partie du champ de l'audit figurent en outre dans l'inventaire interactif en ligne.

Les chapitres 3 à 5 abordent successivement la préparation (question d'audit 2), l'exécution (question d'audit 3) et l'évaluation (question d'audit 4) des mesures. L'approche se veut globale, à l'exception du chapitre 4 (question d'audit 3), pour lequel les observations relatives aux différentes catégories de mesures analysées sont présentées dans des parties distinctes de manière à rendre compte des spécificités propres à chacune d'elles.

Chapitre 2

Inventaire

2.1 Objectif

La Cour des comptes constate l'absence de publication, par les pouvoirs publics, d'un inventaire transversal et détaillé des mesures de soutien socio-économique[6]. Il en résulte une situation peu propice au débat parlementaire sur la façon d'aborder la pandémie de la covid-19. Dans le cadre de cet audit, la Cour a dès lors élaboré et publié un tel inventaire pour les mesures prises par le pouvoir fédéral, les régions, les communautés et les commissions communautaires. L'objectif est de fournir aux assemblées parlementaires, ainsi qu'aux tiers intéressés, un relevé le plus complet possible des mesures de soutien socio-économique prises en 2020 en faveur des entreprises et des particuliers. Sont notamment repris dans cet inventaire, lorsqu'ils sont disponibles, le coût de ces mesures (y compris leurs prolongations en 2021), le nombre de leurs bénéficiaires et leurs cadres normatifs. Les montants les plus récents estimés et réalisés sont les montants disponibles au 30 juin 2021 (sauf exception[7]). Il s'agit d'un inventaire interactif en ligne disponible à l'adresse https://covid19.courdescomptes.be. L'utilisateur peut filtrer les données selon certaines catégories proposées et créer certains graphiques sur mesure.

L'inventaire dressé par la Cour des comptes comporte plusieurs limites qui affectent également les figures et tableaux de ce chapitre :

- L'inventaire est limité aux mesures de soutien socio-économique accordées aux entreprises et particuliers (voir le point 1.2.1).
- L'inventaire recense uniquement les mesures prises en 2020 (ainsi que leurs prolongations). Les principales mesures nouvelles décidées durant le premier semestre 2021 par la Région wallonne n'y figurent pas mais sont listées en annexe 1 de ce rapport.
- L'inventaire comporte toutes les mesures identifiées par la Cour, mais n'est pas exhaustif[8].

2.2 Inventaire global

2.2.1 Incidence financière des mesures de soutien

La Cour des comptes a recensé 433 mesures de soutien socio-économique adoptées en 2020 par le gouvernement fédéral et les entités fédérées en réponse à la pandémie de la covid-19 pour un total estimé de 24,12 milliards d'euros (estimation au 30 juin 2021 du coût pour toute la période d'application, y compris leurs prolongations). Ce montant représente

6 Plusieurs organisations ont toutefois élaboré des inventaires en se basant sur leur propre champ d'action (Banque nationale de Belgique – ERMG, SPF Économie, SPF Finances, SPF Emploi, Travail, et Concertation sociale, Conseil socio-économique de Flandre).

7 L'inventaire en ligne contient plus de détails sur les sources de données financières et la période à laquelle elles sont relatives.

8 Le recensement des mesures effectué par la Cour des comptes se veut le plus complet possible. Dans cette optique, de nombreuses sources de données ont été consultées afin de récolter un maximum d'informations.

5,4 % du PIB de 2020 (451,18 milliards d'euros[9]). Les dépenses réalisées pour ces mesures atteignent 16,15 milliards d'euros au 30 juin 2021.

Le tableau qui suit présente les principaux montants pour les différents niveaux de pouvoir.

Tableau 1 – *Incidence financière des mesures de soutien socio-économique par niveau de pouvoir (en millions d'euros)*[10]

Niveau de pouvoir	Estimation au 30 juin 2021	Réalisation au 31 décembre 2020	Réalisation au 30 juin 2021	Montant total réservé pour prêts et garanties(1)
Fédéral	19.401	9.942	11.913	109.000
Région flamande – Communauté flamande	3.054	2.587	2.840	2.072
Région wallonne	1.143	917	1.018	454
Région de Bruxelles-Capitale	284	243	249	59
Communauté française	121	45	60	5
Commission communautaire commune	90	46	50	-
Commission communautaire française	20	9	16	-
Communauté germanophone	10	3	1	10
Total(2)	**24.124**	**13.791**	**16.146**	**111.599**

(1) Le coût définitif pour les autorités de ces instruments est encore inconnu à ce stade. Les garanties effectivement octroyées sont cependant nettement inférieures aux montants réservés mentionnés dans le tableau.

(2) Les totaux ne correspondent pas à la somme des éléments du tableau en raison des arrondis. Ces montants sont toutefois conservés tels quels afin de garder une cohérence avec les montants de l'inventaire.

Source : inventaire de la Cour des comptes

Le coût des principales mesures adoptées dans le courant du premier semestre 2021 est estimé à 3,22 milliards d'euros[11].

Le graphique ci-après détaille le coût des mesures de soutien de 2020 (estimé au 30 juin 2021) par niveau de pouvoir et par groupe cible des mesures, à savoir entreprises, particuliers et une catégorie mixte reprenant les entreprises et les particuliers[12].

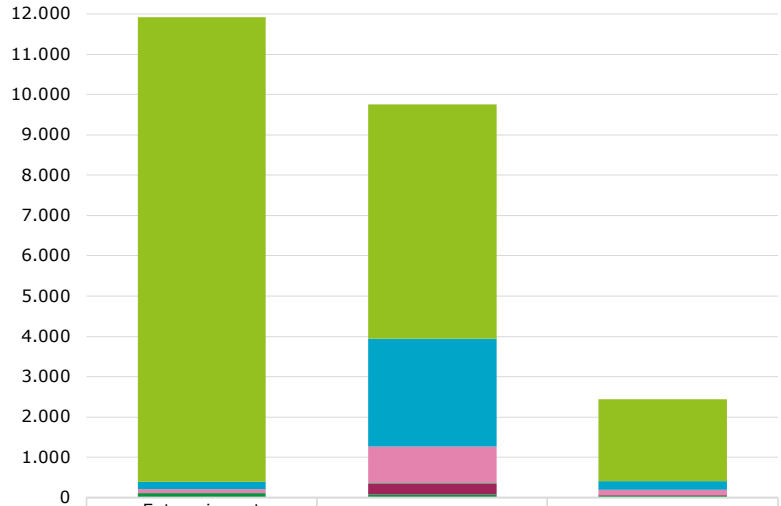
9 Source : Eurostat.

10 Pour plus d'informations sur les paramètres financiers, voir leur description à l'annexe 2.

11 Fédéral : 1.148,8 millions d'euros, Région flamande : 687,5 millions d'euros, Région wallonne : 959,4 millions d'euros, Région de Bruxelles-Capitale : 306,8 millions d'euros, Communauté française : 8,7 millions d'euros, Commission communautaire commune : 94,0 millions d'euros , Commission communautaire française :.13,0 millions d'euros.

12 Pour plus d'informations sur ces groupes cibles, voir l'annexe 2.

Graphique 1 – *Coût des mesures de soutien par groupe cible et par niveau de pouvoir (montants estimés au 30 juin 2021, en millions d'euros, hors garanties publiques pour les crédits bancaires et prêts)*



	Entreprises et particuliers	Entreprises	Particuliers
Fédéral	11.531,4	5.826,6	2.043,3
Région flamande - Communauté flamande	179,6	2.669,3	204,6
Région wallonne	100,8	911,2	130,9
Communauté française	98,0	15,8	7,5
Région de Bruxelles-Capitale	7,2	260,3	16,7
Commission communautaire commune (Cocom)	0,0	60,7	29,4
Commission communautaire française (Cocof)	0,0	11,2	8,7
Communauté germanophone	1,5	6,0	2,8
Total	11.918,6	9.761,1	2.444,0

Source : inventaire de la Cour des comptes

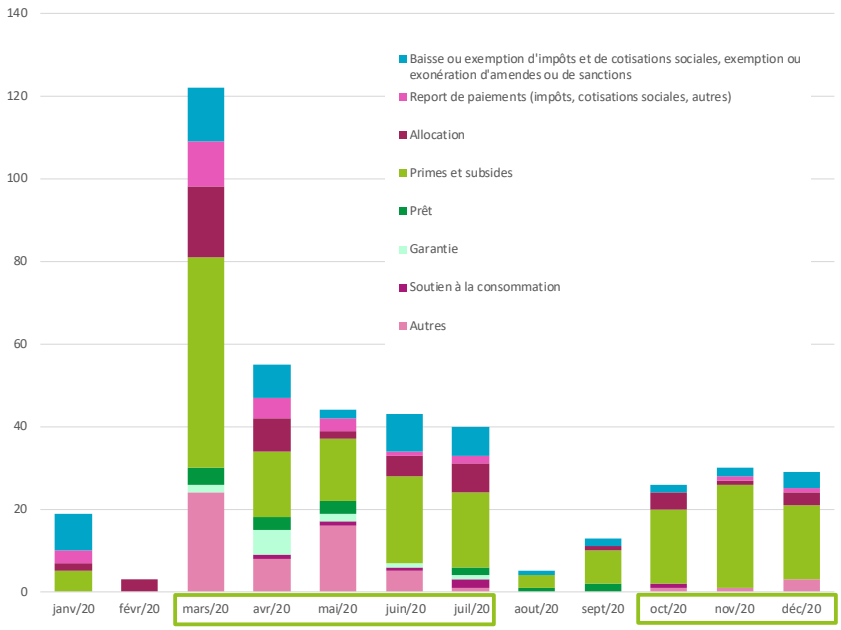
Il ressort de ce graphique que :

- Le pouvoir fédéral a dégagé les moyens financiers les plus importants pour chaque groupe cible (80,4 % du total).
- Les mesures bénéficiant tant aux entreprises qu'aux particuliers représentent la part la plus importante (11,92 milliards d'euros, 49,4 %). Ce montant inclut 4,65 milliards d'euros consacrés au droit passerelle de crise et 4,72 milliards d'euros au chômage temporaire (conditions assouplies) accordés par le pouvoir fédéral.
- Les régions ont principalement orienté leur soutien vers les entreprises (2,67 milliards pour la Région flamande, 911 millions pour la Région wallonne et 260 millions d'euros pour la Région de Bruxelles-Capitale) .
- Les particuliers ont principalement été soutenus par le gouvernement fédéral. Ce soutien provient en majorité de la sécurité sociale.

2.2.2 Évolution chronologique du nombre de mesures de soutien

L'histogramme ci-après contient une répartition par mois et par type de mesure des 429 mesures prises par l'ensemble des niveaux de pouvoir (État fédéral et entités fédérées) et entrées en vigueur en 2020[13].

Graphique 2 – *Évolution chronologique du nombre de mesures entrées en vigueur en 2020, par type de mesures*



Source : inventaire de la Cour des comptes

Il ressort de ce graphique que :

- Plus d'un quart des mesures sont entrées en vigueur en mars 2020 et plus de deux tiers entre mars et juillet 2020[14]. Des dizaines de nouvelles mesures ont également été prises durant l'automne (deuxième vague de contaminations à la covid-19) en plus des prolongations de mesures déjà entrées en vigueur auparavant. L'entrée en vigueur des mesures est donc en lien direct avec l'évolution de la pandémie.
- Les primes et subsides constituent le plus grand nombre de mesures des pouvoirs publics en vue de lutter contre cette crise économique (46 % de l'ensemble). Les allocations représentent le plus grand volume financier (51 % du total des dépenses).

L'OCDE recommande de procéder à un phasage spécifique des mesures dans le cadre de la crise de la covid-19 pour ainsi éviter les dommages persistants au tissu économique. Les premières mesures doivent viser à préserver les liquidités et les revenus des entreprises et des ménages et, après un certain temps, à soutenir la solvabilité. Des incitants fiscaux

13 Sans compter les prolongations et adaptations de mesures en 2020, quatre des 433 mesures prises en 2020 ne sont entrées en vigueur qu'en 2021 et ne sont pas reprises dans ce graphique.

14 Certaines mesures sont entrées en vigueur rétroactivement. Cela explique qu'elles soient déjà en vigueur en janvier et février, donc avant la crise de la covid-19. D'autres mesures existaient déjà et ont été activées (ou renforcées) dans le cadre de cette crise.

peuvent également être décidés[15]. Par la suite, dès que des mesures de relance sont possibles, elles doivent viser à redynamiser l'activité économique en stimulant la consommation.

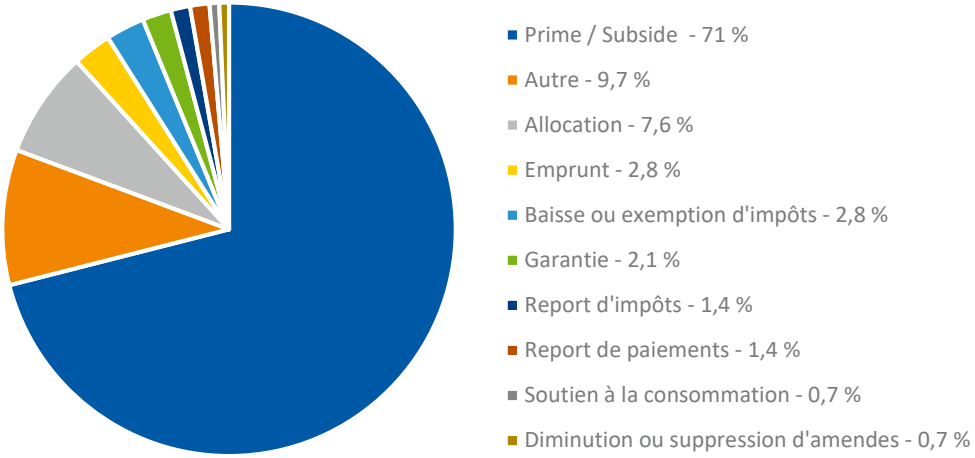
Dans la pratique, la Belgique a tenu compte de ce phasage au début de la crise. Ainsi, dès le 6 mars 2020, elle a pris les premières mesures afin de préserver les liquidités et les revenus. Ayant considéré au départ que la crise serait terminée pour l'été 2020, les autorités ont déjà pris quelques mesures lorsque les contaminations ont été mieux maîtrisées, afin de renforcer la solvabilité. De même, elles ont pris des mesures de relance visant à soutenir le chiffre d'affaires des entreprises les plus lourdement touchées. Vu l'évolution imprévisible de la crise sanitaire, il n'a pas été possible de suivre précisément le déroulement de la gestion de crise proposée par l'OCDE. En effet, dès le début de la deuxième vague de contaminations en octobre 2020, les gouvernements ont dû de nouveau prendre des mesures pour soutenir les liquidités et les revenus.

2.3 Mesures adoptées par la Région wallonne

2.3.1 Mode d'intervention

Le graphique qui suit présente la répartition des 145 mesures adoptées par le gouvernement wallon au 31 décembre 2020 par mode d'intervention.

Graphique 3 – *Ventilation du nombre de mesures adoptées en 2020 par mode d'intervention*



Source : inventaire de la Cour des comptes

Les mesures de type prime/subside représentent 71 % des mesures de soutien adoptées en 2020. Il s'agit pour partie de primes et subsides nouveaux octroyés à différentes catégories de publics pour les aider à faire face aux besoins nés de la crise liée à la pandémie, mais aussi de mesures visant à neutraliser l'impact de la crise sur le calcul de subventions de fonctionnement versées aux opérateurs subventionnés[16]. La catégorie « autre » est la

15 OCDE, *Les réponses de politiques fiscale et budgétaire à la crise du coronavirus : Accroître la confiance et la résilience*, mai 2020, www.oecd.org. Voir également l'annexe 3.

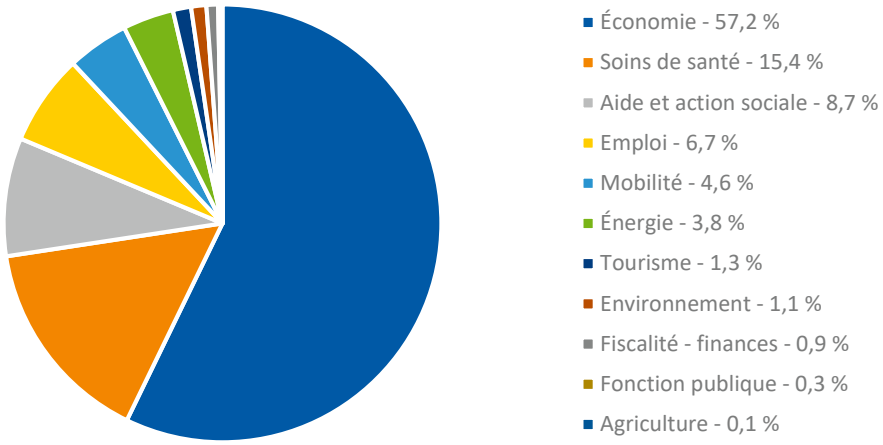
16 Sans ces mesures de neutralisation, la subvention annuelle 2020 et/ou 2021 de ces opérateurs aurait été réduite, car le mode de calcul du montant de la subvention prend en considération des facteurs liés au volume d'activité qui a été réduit par les restrictions liées aux mesures sanitaires.

seconde plus importante. Elle comporte un ensemble de mesures variées telles que des mesures fixant des dispositions temporaires dans les rapports avec l'administration (délais de rigueur et de recours notamment), des mesures dérogatoires en rapport avec des réglementations relevant de compétences régionales (par exemple en matière de baux locatifs ou de réglementation du marché de l'énergie), etc.

2.3.2 Domaine politique

Le graphique présente la répartition des mesures, hors emprunts et garanties[17], en fonction du poids budgétaire[18] des différents domaines politiques.

Graphique 4 – *Ventilation des dépenses – hors emprunts et garanties – par domaine politique*



Source : inventaire de la Cour des comptes

Les dépenses dans le domaine de l'économie représentent 57 % du coût total estimé. Elles résultent essentiellement du dispositif d'indemnisation mis en place en faveur des entreprises. Les domaines des soins de santé et de l'action sociale constituent deux autres domaines parmi les plus importants. On y retrouve notamment l'aide au secteur hospitalier et des maisons de repos, le renforcement de structures d'hébergement et d'accueil et de l'aide à domicile, l'aide alimentaire urgente, etc. Le soutien au secteur des titres-services constitue l'essentiel des dépenses enregistrées dans le domaine de l'emploi.

2.3.3 Groupes cibles

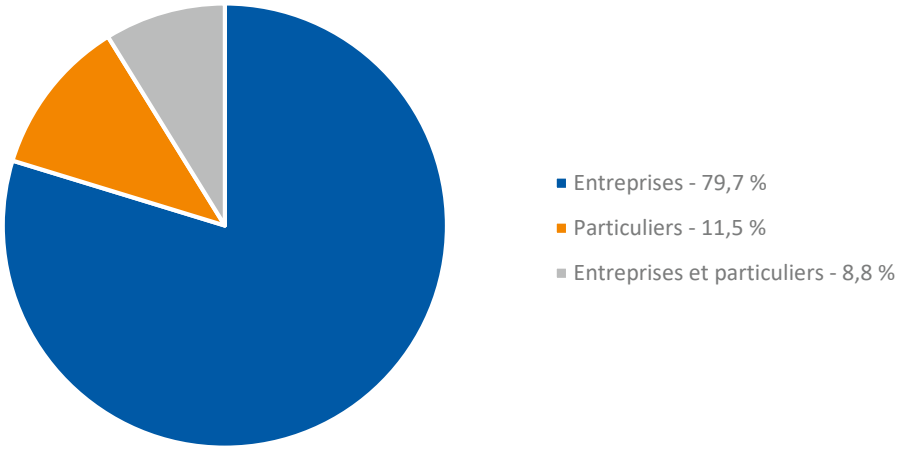
Le graphique suivant présente la répartition des mesures, hors emprunts et garanties, en fonction du poids budgétaire[19] des différents groupes cibles.

17 Les montants octroyés en emprunts et garanties ne constituent pas des dépenses à proprement parler. Le coût réel pour le Trésor wallon dépendra de la sinistralité sur toute la période qui s'étend dans certains cas jusqu'à 10 ans.

18 Ce graphique est élaboré à partir de l'estimation du coût des mesures dont disposait la Cour des comptes au 30 juin 2021.

19 Ce graphique est élaboré à partir de l'estimation du coût des mesures dont disposait la Cour des comptes au 30 juin 2021.

Graphique 5 – *Ventilation des dépenses – hors emprunts et garanties – par groupe cible*



Source : inventaire de la Cour des comptes

Les mesures en faveur des entreprises représentent près de 80 % du coût total estimé. La notion d'entreprise est toutefois large. Elle recouvre notamment les unités d'administration publique[20] et les opérateurs subventionnés en matière de santé, d'action sociale, d'économie sociale, d'emploi et de formation en faveur desquels de nombreuses mesures ont été adoptées. Par ailleurs les mesures qui visent à financer des opérateurs pour les services qu'ils proposent à des particuliers ont été considérées comme des mesures de soutien aux entreprises. À titre d'exemple, le renforcement des services d'hébergement et de l'aide alimentaire a été considéré comme des mesures en faveur des opérateurs qui proposent ces services et non des particuliers qui en sont les bénéficiaires finaux.

2.3.4 Objectifs

L'inventaire en ligne comporte une catégorisation des mesures basée sur les objectifs visés. Une mesure peut toutefois poursuivre plusieurs objectifs, de sorte qu'il n'est pas possible d'établir le budget total consacré par la Région wallonne à chacun des objectifs. Par ailleurs, 26 % des mesures portent, au moins partiellement, sur un objectif « autre »[21].

Dans un but de lisibilité, la Cour des comptes a réalisé un exercice de catégorisation additionnel qui combine à la fois une déclinaison du groupe cible et des objectifs poursuivis et qui permet la totalisation des budgets. Le tableau suivant présente le résultat de cette catégorisation.

20 Anciennement dénommées « organismes d'intérêt public », en abrégé OIP.

21 Il s'agit de mesures qui ne visent (partiellement) pas un des objectifs suivants : éviter le chômage, maintenir la consommation à niveau, compenser les pertes de revenus, soutenir la liquidité des entreprises ou aider les groupes cibles vulnérables.

Tableau 2 – *Déclinaison des mesures par objectif et groupe cible (en milliers d'euros)*[22]

	Estimation au 30 juin 2021 (hors emprunts et garanties)	Montant maximum réservé emprunts et garanties	Aider les groupes cibles vulnérables	Compenser la perte de revenus	Autre	Soutenir la liquidité et la solvabilité des entreprises	Éviter le chômage	Maintenir la consommation à niveau
Indemniser les entreprises qui subissent des pertes de revenus	624.826			10		9		
Soutenir financièrement le secteur des soins de santé	175.461		14	5	4	2		
Maintenir ou remettre à l'emploi les particuliers	61.077		4	5	1	1	5	
Assurer la continuité des missions de service public	54.480			1	4			
Lutter contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale	45.415		10		1			
Soutenir la consommation des particuliers	44.783		5					
Garantir et renforcer l'offre d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement des publics en difficultés sociales	37.020		9	2				
Promouvoir la Wallonie	20.000				1			
Renforcer les services d'aide aux personnes	19.004		8	3	1			
Soutenir financièrement les acteurs du secteur touristique	15.093			8	8			1
Soutenir la trésorerie à court terme des entreprises	13.295	403.500		1	2	9		
Assurer la viabilité des opérateurs subventionnés et soutenir l'adaptation de leur offre de services	11.146		1	7	5	13		
Réduire les charges des entreprises	9.641			2	2			
Favoriser la relance et le développement des activités des entreprises	6.950				2			

	Estimation au 30 juin 2021 (hors emprunts et garanties)	Montant maximum réservé emprunts et garanties	Aider les groupes cibles vulnérables	Compenser la perte de revenus	Autre	Soutenir la liquidité et la solvabilité des entreprises	Éviter le chômage	Maintenir la consommation à niveau
Adapter les dispositifs publics en matière d'emploi	3.602		3		2	1	1	
Adapter les conditions de travail dans la fonction publique régionale	710				2			
Soutenir financièrement les pouvoirs locaux	55		1					
Maintenir l'accès au logement des particuliers		50.000	3		2			
Autre					1			
Total général	**1.142.919**	**453.500**	**58**	**44**	**38**	**35**	**6**	**1**

Source : Cour des comptes

Si ce tableau n'a pas pour vocation de présenter de manière détaillée l'ensemble des mesures adoptées par le gouvernement wallon, il permet néanmoins de constater que les mesures adoptées visent à rencontrer de nombreux besoins nés pendant la pandémie.

Le soutien aux entreprises fermées suite aux décisions du gouvernement fédéral constitue l'effort financier le plus important. Il vise principalement à compenser les pertes de revenus subies et à soutenir la liquidité et la solvabilité des entreprises au travers de l'octroi d'indemnités, de prêts et garanties bancaires. Les mesures en faveur des entreprises visent également, dans une moindre mesure, à favoriser la relance et le développement de leurs activités notamment au travers d'aides à l'internationalisation. La réduction des charges supportées par les entreprises au travers de la réduction de la fiscalité constitue un mode d'intervention additionnel. Des mesures sectorielles ont aussi été adoptées, notamment en faveur du secteur du tourisme et de l'agriculture.

Le gouvernement wallon a également apporté une attention importante au domaine de l'action sociale et des soins de santé. Cela s'est notamment traduit par l'octroi d'aides financières visant à compenser à la fois les pertes de revenus découlant de la réduction des activités et les dépenses additionnelles liées notamment aux mesures de protection et de désinfection[23]. Des budgets additionnels ont également été octroyés pour permettre le

23 Les mesures reprises à l'inventaire sont soit celles qui visent exclusivement à compenser les pertes de revenus, soit les mesures mixtes pour lesquelles il n'est pas possible d'isoler la part de l'aide consacrée à compenser les pertes de revenus de celle qui vise à couvrir des dépenses additionnelles liées notamment à l'achat d'équipements de protection. Les mesures qui visent exclusivement à couvrir des dépenses additionnelles ne sont pas reprises à l'inventaire.

renforcement des effectifs, notamment dans les services d'aide à domicile. Le secteur de l'hébergement a également été renforcé, notamment en faveur des personnes en situation de handicap, des migrants en transit et des femmes victimes de violences conjugales.

L'aide en faveur des particuliers prend différentes formes. Les ménages en difficulté ont pu bénéficier d'aides financières directes sous forme de subsides ou de prêts pour leur permettre de conserver l'accès au logement, à l'eau et à l'énergie. Le renforcement du financement des CPAS et des opérateurs actifs en matière d'aide alimentaire contribue de manière indirecte au soutien apporté aux particuliers. Diverses mesures visent également à maintenir ou à remettre à l'emploi les particuliers. Il s'agit essentiellement des aides en faveur des travailleurs du secteur des titres-services et du renforcement du financement de différents opérateurs en matière d'emploi.

Plusieurs mesures ont aussi été adoptées en vue d'assurer la viabilité des opérateurs subventionnés, notamment en matière d'emploi. Il s'agit, pour bon nombre d'entre elles, de mesures budgétairement neutres qui modifient les règles de calcul des subventions pour annuler l'impact de la réduction de l'activité sur le calcul du montant de la subvention. Des montants additionnels ont également été prévus pour permettre à ces opérateurs de déployer une offre de services à distance.

2.4 Conclusion partielle

La Cour des comptes constate qu'aucun inventaire transversal et détaillé des mesures de soutien socio-économique n'a été publié par les pouvoirs publics. La Cour a dès lors élaboré et publié un tel inventaire pour les mesures prises par le niveau fédéral, les régions et les communautés en 2020. Au total, 433 mesures ont été recensées et décrites dans l'inventaire interactif en ligne.

Au total, le coût estimé des mesures recensées dans l'inventaire est de 24,12 milliards d'euros : 9,76 milliards d'euros pour les entreprises, 2,44 milliards d'euros pour les particuliers et 11,92 milliards d'euros pour des mesures à la fois en faveur des entreprises et des particuliers. La prise de mesures a été fonction de l'évolution de la crise sanitaire et des confinements successifs.

Les mesures liées à la sécurité sociale, en particulier le chômage temporaire et le droit passerelle des indépendants, représentent la majeure partie des dépenses du pouvoir fédéral. Les régions ont, quant à elles, consacré la majeure partie de leurs moyens au financement des mécanismes de soutien aux entreprises.

Le gouvernement wallon a adopté un nombre important de mesures dont la diversité témoigne de la volonté de rencontrer de nombreux besoins nés de la crise liée à la covid-19. Celles-ci profitent majoritairement au groupe cible des entreprises, dans une définition assez large incluant notamment les opérateurs subventionnés.

Chapitre 3

Coordination et élaboration des mesures de soutien

En février 2020, la Belgique s'est retrouvée confrontée à une première vague d'infection au coronavirus, qui a véritablement dégénéré en pandémie au mois de mars. Très rapidement, des structures de crise ont été mises en place aux différents niveaux de pouvoir afin de pouvoir prendre les mesures sanitaires qui s'imposaient[24]. Ce chapitre examine dans un premier temps plus en profondeur l'approche globale de la gestion socio-économique de la crise par les autorités belges, en s'intéressant plus particulièrement à la coordination entre les niveaux de pouvoir.

On entend par coordination la manière dont différents niveaux de pouvoir décident de mesures de soutien socio-économique dans leur propre domaine de compétence en tenant compte des mesures déjà prises ou prévues par les autres niveaux et/ou relevant d'autres domaines politiques. Le processus de coordination a pour but d'éviter les chevauchements, hiatus et contradictions entre les mesures, mais aussi de promouvoir la cohérence des politiques.

3.1 Approche globale

3.1.1 Organisation et coordination de la gestion de crise

Bien que les différents pouvoirs publics aient avant tout souhaité lutter contre les conséquences de la pandémie sur la santé publique, il s'est avéré que, dès le départ, ils ont accordé une attention particulière aux dommages pour le tissu économique. Les mesures sanitaires ont dès lors immédiatement été assorties de mesures de soutien socio-économique à l'attention des entreprises (y compris les indépendants), et des ménages. Ainsi, le conseil des ministres fédéral a approuvé dès le 6 mars 2020 une dizaine de mesures visant à soutenir l'économie. Les gouvernements régionaux et communautaires ont ensuite aussi rapidement pris des mesures propres. Les mesures de soutien visaient toutes à compenser les premières conséquences, telles que la perte de revenus et les éventuels problèmes de liquidités (voir le point 2.2.2).

Le 19 mars 2020, le cabinet ministériel restreint du gouvernement fédéral a, à l'initiative de la Première ministre, créé l'*Economic Risk Management Group* (ERMG). Cet organe se composait, d'une part, d'une cellule de suivi économique et, d'autre part, d'un groupe

24 Voir l'annexe 4 pour un aperçu des structures mises en place pour gérer l'organisation des aspects sanitaires de la pandémie (mais qui n'ont pas été évaluées par la Cour des comptes dans le cadre du présent audit).

central (cellule Kern), avec des représentants des gouvernements fédéral, régionaux et communautaires[25].

Initialement, l'ERMG s'est vu confier trois missions, qu'il a réalisées dans le cadre de deux groupes opérationnels, à savoir *Business continuity* et Financement et soutien à l'économie :

1. veiller à ce que les entreprises et les infrastructures particulièrement critiques pour le pays continuent de fonctionner ;
2. mesurer l'incidence de la pandémie de coronavirus sur les entreprises, les secteurs et les marchés financiers ;
3. proposer des mesures au gouvernement[26] pour lutter contre la crise et jouer un rôle de coordination.

Après avoir été examinées au sein de la cellule de suivi économique de l'ERMG, les analyses des deux groupes ont finalement été traitées par la cellule Kern de l'ERMG.

Il est toutefois apparu rapidement que la troisième mission était entravée, d'une part, par l'interaction complexe entre la Banque nationale de Belgique, le Bureau fédéral du plan et les partenaires sociaux et, d'autre part, par la situation politique complexe avec le cabinet ministériel restreint, le Conseil national de sécurité élargi et les dix partis politiques qui soutenaient le gouvernement[27]. Dans ce contexte, les propositions politiques concrètes pouvaient difficilement faire l'unanimité. Par ailleurs, certaines propositions de l'ERMG visant l'adoption de mesures au niveau fédéral se sont heurtées à la réalité institutionnelle lorsque les communautés et régions ont fait part de leur préférence pour des instruments spécifiquement adaptés aux matières pour lesquelles elles sont elles-mêmes compétentes.

Bien que tous les gouvernements soient représentés au sein de la cellule Kern, il a été décidé sur cette base de confier la troisième mission de l'ERMG au niveau politique et de redéfinir son rôle de coordination en le chargeant de dresser la liste des mesures de soutien économique prises. Cet inventaire pouvait être consulté par toutes les autorités du pays. L'ERMG est parvenu à trouver un consensus concernant l'analyse de la crise (deuxième mission), qui pourrait servir de base pour développer des propositions stratégiques au niveau tant fédéral que régional et communautaire. Les enquêtes de l'ERMG, via lesquelles des milliers d'entreprises belges ont été interrogées périodiquement quant à l'incidence de la

25 La cellule de suivi économique était composée de représentants de la Banque nationale de Belgique, du Bureau fédéral du plan et de la Société fédérale de participations et d'investissement, de la secrétaire d'État à la Région de Bruxelles-Capitale chargée de la transition économique et de la recherche scientifique, des principales organisations d'employeurs et de travailleurs (FEB, Unizo, Union wallonne des entreprises, Voka, Febelfin, Boerenbond, trois grands syndicats, etc.) et du monde académique. Le groupe central (cellule Kern) était composé de représentants de la Première ministre, des trois vice-premiers ministres, du ministre-président et des vice-ministres-présidents de l'autorité flamande, des ministres-présidents de la Région wallonne, de la Communauté française, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone, ainsi que de représentants des administrations chargées des matières économiques.

26 En ce qui concerne cette mission, il n'a pas été précisé si les propositions doivent être adressées au gouvernement fédéral seul ou également aux gouvernements des entités fédérées, ce qui n'est pas à exclure compte tenu de la composition du groupe central de l'ERMG (*Doc. Parl.*, Chambre, 27 novembre 2020, *DOC 55 1672/001*, *La lutte contre les conséquences économiques de la pandémie du coronavirus*, p. 17-24, www.lachambre.be).

27 Chambre, 27 novembre 2020, *DOC 55 1672/001*, *op. cit.*

covid-19 sur leur activité et sur leur santé financière, ont constitué un instrument important dans le cadre de ces analyses. La BNB a par ailleurs publié, avec ses partenaires de l'ERMG, un tableau de bord des indicateurs d'incidence de la crise de la covid-19 sur l'économie belge et internationale. Ce tableau prêtait attention à la situation des entreprises, du secteur financier et des ménages. La Cour des comptes ne dispose cependant pas des informations nécessaires pour pouvoir évaluer dans quelle mesure les analyses socio-économiques de l'ERMG et la concertation au sein des cellules précitées, qui ne s'est finalement tenu qu'au premier semestre de 2020[28], ont influencé la prise de décisions au sujet des mesures de soutien.

Le Comité fédéral de coordination, un organe de mise en œuvre et de coordination du Conseil national de sécurité, a aussi créé une cellule socio-économique (Ecosoc) qui a analysé l'incidence socio-économique des mesures de soutien prises ou à prendre. Les entités fédérées n'y étaient toutefois pas représentées[29].

Une *task force* commune Groupes vulnérables devait également examiner l'incidence de l'épidémie et des mesures sanitaires et économiques sur ces groupes, identifier les problèmes et proposer de nouvelles mesures[30]. Cette *task force* a dressé la liste notamment de toutes les mesures axées sur les groupes vulnérables et a suivi les situations sur le terrain[31].

Les entités fédérées ont pour la plupart également créé elles-mêmes des *task forces* pour identifier les conséquences socio-économiques du coronavirus pour les entreprises établies sur leur territoire. À l'exception de celle de la Région de Bruxelles-Capitale, ces *task forces* régionales ne se sont pas souvent réunies.

Enfin, quelques mesures de soutien socio-économique ont été abordées à l'occasion de certaines conférences interministérielles (CIM), comme la CIM Économie, PME, Indépendants et Énergie ou la CIM Politique scientifique et Culture qui se sont tenues à plusieurs reprises en 2020. Les autorités fédérales, régionales et communautaires y ont surtout exposé les mesures prévues ou prises. En matière de culture, les ministres des communautés française et flamande se sont aussi concertés au sujet de leur demande commune au pouvoir fédéral d'adapter les instruments fédéraux existants, tels que le statut social des personnes actives dans le secteur culturel et la déductibilité fiscale de dons/affiliations à des organisations (socio-)culturelles. Au cours des CIM, les interlocuteurs fédéraux n'ont cependant rien promis, mais ont signalé qu'ils transmettraient les demandes. Ensuite, le statut d'artiste a été temporairement étendu dans le cadre de la réglementation

28 La dernière réunion de la cellule de suivi économique a eu lieu le 24 juin 2020, et a été suivie par une réunion de la cellule Kern le 25 juin 2020. Par la suite cependant, l'inventaire a été maintenu à jour, les enquêtes précitées ont été organisées et un tableau de bord a été publié.

29 L'Ecosoc était elle-même épaulée par le groupe de travail interdépartemental (fédéral également) *Social Impact Covid-19 Crisis* (groupe de travail SIC), qui évaluait et suivait les mesures au niveau de leur incidence sociale et de leurs implications sur le marché du travail.

30 Elle était composée non seulement de représentants du groupe de travail SIC et d'un groupe de consultation reprenant des experts de la société civile, mais également des représentants politiques des différents niveaux de pouvoir.

31 Les fiches que la *task force* a élaborées au sujet des différentes mesures (tant lors de la première que lors de la deuxième vague de contaminations) et les informations relatives aux travaux réalisés se trouvent sur le site web du SPF intégration sociale (*https://mi-is.be/fr/outils-cpas/task-force-groupes-vulnérables*).

fédérale en matière de chômage afin que davantage de personnes du secteur culturel puissent bénéficier d'allocations de chômage.

La Cour des comptes constate qu'au début de la deuxième vague et après l'entrée en fonction du nouveau gouvernement fédéral, aucun nouvel organe n'a été mis en place pour faciliter la coordination des mesures de soutien socio-économique. La concertation au sein de l'ERMG n'a pas repris non plus. Des changements importants sont toutefois intervenus dans la gestion de la crise sanitaire[32].

La Cour des comptes déduit de ce qui précède que tous ces organes ont davantage joué en 2020[33], tant lors de la première vague de contaminations que lors de la deuxième, un rôle d'encadrement, et qu'il n'y a pas, voire guère, eu de coordination et d'harmonisation systématique entre les niveaux de pouvoir lors de la préparation et de la mise au point des mesures de soutien. L'urgence des mesures de soutien peut avoir joué un rôle à cet égard et les intervenants concernés n'ont peut-être pas toujours estimé nécessaire d'agir de façon coordonnée en raison de la scission des compétences en matière de politique économique et de la possibilité d'octroyer diverses formes de soutien financier[34].

3.1.2 Conséquences de l'absence de coordination générale

L'absence d'une structure de coordination et de concertation entre les niveaux de pouvoir pendant la crise a eu pour effet de laisser une place trop importante à l'initiative individuelle d'une administration, d'une institution, d'un cabinet ou d'un secteur et à la nature de la mesure. Cette situation a engendré plusieurs conséquences[35] :

Manque de cohérence entre des mesures de soutien socio-économique au niveau fédéral, régional et communautaire

> *On peut citer à titre d'exemple concret les régimes de garantie fédéraux et régionaux. Ainsi, les deux niveaux de pouvoir ne se sont pas accordés quant au fait de savoir quelles garanties il était préférable d'offrir au niveau fédéral ou régional. Lors de contacts informels et formels (par exemple, via le groupe central de l'ERMG et les CIM), une préoccupation commune est toutefois apparue, à savoir ne pas empiéter sur leur domaine de compétence respectif. Le pouvoir fédéral a ensuite intégré dans l'arrêté royal du 14 avril 2020[36] une clause pari passu[37] visant à sauvegarder ses intérêts au cas où un emprunteur ferait encore aussi appel à une garantie régionale. Cette clause, au sujet de laquelle un avis juridique*

32 Voir l'annexe 4 pour un aperçu des structures mises en place pour gérer l'organisation des aspects sanitaires de la pandémie.

33 Voir la note de bas de page 42.

34 Au niveau fédéral, une grande partie des mesures relèvent de la sécurité sociale (où, historiquement, la contribution des partenaires sociaux est importante) et de la fiscalité, tandis que les entités fédérées se sont surtout concentrées sur les primes et les subventions aux entreprises ou à des secteurs spécifiques.

35 Les exemples par catégorie mentionnés ci-après ne sont pas exhaustifs et sont déterminés par la sélection des mesures de soutien économique analysées en détail par la Cour des comptes.

36 Arrêté royal du 14 avril 2020 portant octroi d'une garantie d'état pour certains crédits dans la lutte contre les conséquences du coronavirus.

37 Il s'agit d'une déclaration dans le contrat de crédit en vertu de laquelle l'emprunteur promet qu'aucun actif n'a été fourni en garantie à d'autres créanciers (autres que ceux explicitement mentionnés) et qu'aucune nouvelle garantie ne sera fournie à des tiers à l'avenir jusqu'au remboursement du crédit. Si l'emprunteur ne respecte pas cet engagement, le prêteur peut résilier le contrat et l'emprunteur sera traité sur un pied d'égalité avec les autres créanciers.

payant avait été demandé au préalable, s'avérera finalement inutile parce que les régimes régionaux ont été conçus de façon complémentaire : une entreprise ne pouvait faire appel au régime régional que si elle n'entrait pas en considération pour une garantie fédérale.

En raison de l'absence de concertation et de coordination, la cohérence de contenu des différents régimes et leurs adaptations n'ont en outre pas été suffisamment évaluées. Ainsi, un nouveau prêt d'une durée de deux ans accordé à une PME avant le 24 juillet 2020 ne pouvait faire l'objet que d'une garantie régionale, alors que cette même PME aurait dû obligatoirement rejoindre le régime fédéral si elle avait conclu le crédit après le 24 juillet 2020. Cette différence n'est pas insignifiante pour la PME parce que la prime de garantie est calculée différemment. Elle ne l'est pas non plus pour l'établissement de crédit, puisque, si une perte se produit par la suite, les règles de répartition des pertes sont différentes selon le régime. Contrairement aux régimes régionaux, le régime de garantie fédéral couvre également les intérêts sur l'emprunt ainsi que la prime de garantie.

Un autre exemple concerne une mesure fiscale qui a été introduite au niveau fédéral et régional sans concertation. La mesure fédérale, connue sous le nom de « tax shelter covid-19 »[38], accorde une réduction d'impôt pour l'acquisition directe d'actions d'entreprises accusant une baisse de leur chiffre d'affaires en 2020. Par ailleurs, l'extension de la mesure flamande « Vriendenaandeel » permet également d'investir dans des PME en 2021 via des actions et d'obtenir ainsi un crédit d'impôt, sauf si une réduction ou un crédit d'impôt a déjà été accordé pour cet investissement au niveau fédéral (par exemple, via le tax shelter covid-19)[39]. Les contribuables peuvent en principe choisir le régime le plus favorable dans leur situation. La coexistence de régimes fiscaux concurrents et qui s'excluent mutuellement entre les niveaux de pouvoir mine toutefois la cohérence de la politique générale, accroît la complexité fiscale (en raison de conditions d'application comparables tout en étant différentes) et alourdit aussi les contrôles, parce qu'il convient de vérifier si la mesure appliquée à une dépense particulière n'a pas aussi été invoquée à un autre niveau de pouvoir (puisque les deux régimes peuvent être combinés, mais pas pour un même investissement).

Un dernier exemple est le soutien accordé au secteur des titres-services où le manque de concertation entre la Région wallonne et le pouvoir fédéral a réduit l'efficacité du premier régime de compensation régional pour les heures non prestées. En effet, le gouvernement wallon avait fixé le montant versé en compensation d'une heure non prestée en partant d'une dispense des cotisations sociales pour ces heures au niveau fédéral. Le pouvoir fédéral n'a finalement pas accordé cette dispense. D'après des représentants du secteur, le montant de l'indemnité régionale était donc insuffisant pour couvrir les coûts totaux (y compris les cotisations sociales) du travailleur. Plusieurs entreprises ont dès lors décidé de placer leurs travailleurs en chômage temporaire, de sorte que l'efficacité de la mesure régionale a été réduite.

38 Voir SPF Finances, Circulaire 2020/C/140 concernant la réduction d'impôt tax shelter 'covid-19' pour les entreprises accusant une forte baisse de leur chiffre d'affaires. Le tax shelter covid a été instauré par l'article 15 de la loi du 15 juillet 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du Covid-19 (corona III), et prolongé par l'article 12 de la loi du 2 avril 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du covid-19.

39 Tant la Région flamande que la Région wallonne ont aussi élargi leurs incitants fiscaux pour prêter de l'argent aux entreprises (respectivement le prêt Gagnant-gagnant et le prêt Coup de pouce) à la suite de la pandémie, en augmentant les montants et les délais ainsi que la garantie publique et les avantages fiscaux.

D'autres mesures régionales et communautaires se sont aussi finalement avérées moins fructueuses que prévu initialement parce que le pouvoir fédéral a lancé des mesures en même temps, parfois à des conditions plus favorables.

> *On peut citer, à titre d'exemple concret, la prime d'incitation flamande à la réduction du temps de travail, pour laquelle la Flandre avait prévu un budget initial de 14 millions d'euros. Comme la prime ne pouvait pas être combinée avec la mesure fédérale relative au chômage temporaire, aucune demande n'a finalement été introduite. Il en va de même de la prime culturelle flamande Corona, pour laquelle un budget de 29,3 millions d'euros avait été prévu, dont seulement 3,1 millions d'euros ont été dépensés parce que le pouvoir fédéral a étendu le statut d'artiste et a assoupli l'application du chômage temporaire aux artistes*[40].

Risque accru d'un subventionnement excessif ou insuffisant

L'aide fédérale, régionale et communautaire combinée augmente le risque d'un subventionnement excessif (parfois temporaire) de certains secteurs et/ou entreprises. L'absence d'approche globale pour l'aide publique en faveur de certains (certaines catégories de) bénéficiaires peut conduire à un subventionnement excessif à la suite de cumuls qui n'avaient pas été pris en compte lors de la conception des mesures de soutien ou qui ont même été autorisés explicitement.

> *On peut citer, à titre d'exemple concret, le mécanisme de protection flamand, qui a accordé une subvention aux entreprises qui ont dû fermer en raison des mesures sanitaires ou ont enregistré une baisse du chiffre d'affaires d'au moins 60 %, à condition toutefois que l'entreprise ait au moins un siège d'exploitation en Région flamande. Cependant, la totalité du chiffre d'affaires, y compris celui des sièges d'exploitation situés dans les autres régions, servait de base pour le calcul de la subvention, qui représentait un pourcentage du chiffre d'affaires au cours d'une période de référence. Comme les Régions wallonne et bruxelloise*[41] *accordaient aussi des subventions aux entreprises touchées par les mesures sanitaires, les entreprises ayant des sièges d'exploitation dans plusieurs régions pouvaient être doublement subventionnées. Au niveau fédéral, des primes régionales pour entreprises pouvaient être combinées avec d'autres mesures de soutien, telles que le « droit passerelle ».*

Le cas inverse peut également se présenter : selon la Cour des comptes, l'absence d'une structure de coordination et de concertation augmente le risque que les entreprises et les particuliers (ménages) qui ont été les plus gravement touchés par les mesures sanitaires ne soient pas les plus aidés, parce que les autorités n'ont pas une vue d'ensemble de la façon dont chaque groupe cible bénéficie ou non au final d'une aide[42]. La réalisation d'un

40 Cette extension était souhaitée par les entités fédérées.

41 Le risque était moins important pour la Région wallonne parce que la réglementation de cette région dispose que les entreprises qui reçoivent une intervention financière d'une autre instance ne peuvent pas recevoir de prime en Région wallonne. Le contrôle de cette condition n'est toutefois pas évident parce qu'aucun échange de données n'a été mis en place entre les régions.

42 La BNB a ainsi constaté, depuis le début de la pandémie du coronavirus, que les petites entreprises ont été plus sévèrement touchées par le confinement que les grandes entreprises. L'incidence sur les petites entreprises a encore été plus importante dans la région bruxelloise en raison de la baisse du nombre de navetteurs (due à la généralisation du télétravail), de touristes et de voyageurs d'affaires. Le gouverneur de la BNB s'est dès lors clairement exprimé en faveur de mesures de soutien temporaires ciblant certains secteurs (Chambre, 27 novembre 2020, DOC 55 1672/001, *op. cit.*, p. 17-24, www.lachambre.be). Faute de données microéconomiques détaillées, il n'est toutefois pas possible d'établir si les mesures ont été suffisamment sélectives et ciblées.

inventaire transversal de toutes les mesures de soutien aurait pu contribuer à mieux cerner la situation en l'occurrence. Idéalement, cet inventaire devrait être lié à une base de données reprenant également des informations relatives à l'utilisation des mesures de soutien. Cela permettrait d'ensuite analyser le subventionnement excessif ou insuffisant des entreprises individuelles.

Absence de concertation et d'échange concernant les informations disponibles à un autre niveau de pouvoir

Dans la pratique, l'absence d'informations au sein du propre niveau de pouvoir a souvent dû être résolue en faisant signer une « déclaration sur l'honneur » aux demandeurs de l'aide[43]. Une concertation préalable aurait conduit à des mesures dont les conditions étaient mieux formulées et contrôlables et des accords auraient éventuellement pu être conclus pour échanger certaines données nécessaires. Cela aurait pu réduire les difficultés lors de l'octroi des mesures de soutien et de leur contrôle.

> *On peut citer, à titre d'exemple concret, les mesures de soutien socio-économique relevant de la règle « de minimis »[44]. Comme les montants des aides sont en principe limités dans le cadre de cette règle[45], cette aide d'État n'est pas considérée comme faussant la concurrence. Les pouvoirs publics ne doivent dès lors pas déclarer ces mesures de soutien à la Commission européenne, mais ils doivent veiller à ce que l'aide soit conforme à la réglementation en vigueur. Comme il n'existe pour le moment pas de registre central des aides de minimis[46], les pouvoirs publics de notre pays demandent aux entreprises, lorsqu'elles demandent une mesure de soutien déterminée, de déclarer sur l'honneur qu'elles n'ont pas reçu plus de 200.000 euros d'aides de minimis au cours des trois derniers exercices fiscaux. Une telle déclaration sur l'honneur requiert toutefois que les entreprises sachent quelles mesures sont considérées ou non comme aide d'État par la Commission européenne, ainsi que quelles mesures relèvent de l'exception concernant la règle de minimis. En outre, les entreprises doivent aussi tenir compte du fait que, bien qu'elles puissent cumuler l'aide de*

43 La Cour des comptes reconnaît toutefois que des contrôles a posteriori peuvent toujours être mis en place à cet égard lorsque cela s'avère possible.

44 Il s'agit en l'espèce des aides limitées, d'où le nom « *de minimis* », que l'Europe permet aux pouvoirs publics d'octroyer sans le communiquer ou sans demander l'approbation de la Commission européenne. Le dispositif est repris dans le règlement (UE) n° *1407/2013* de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis (*Journal officiel de l'Union européenne* du 24 décembre 2013, L 352/1) qui était d'application du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2020. Il a été prolongé jusque fin 2023 par le règlement (UE) n° *2020/972* de la Commission du 2 juillet 2020.

45 D'après le règlement (UE) n° 1407/2013, une entreprise ne peut pas recevoir plus de 200.000 euros d'aide de minimis sur une période de trois ans (100.000 euros pour une entreprise dans le secteur des transports). Dans le cas d'entreprises liées, ces plafonds s'appliquent au niveau du groupe, de sorte qu'ils sont plus vite atteints. Les plafonds s'appliquent toutefois par État membre, de sorte que les aides de minimis octroyées dans un autre État membre à une filiale par exemple ne doivent pas être prises en compte.

46 Si une autorité publique a accordé une aide à une entreprise individuelle, elle est tenue de publier, en fonction des plafonds ci-après, les informations s'y rapportant sur une plate-forme informatique de la Commission européenne, appelée *« State Aid Transparancy Award Module »* (TAM). Le seuil de l'aide accordée en vertu du régime-cadre temporaire s'élève à 100.000 euros et celui prévu par le règlement général d'exemption par catégorie à 500.000 euros. Le même problème se pose à ce niveau.

minimis avec, par exemple, l'aide accordée en vertu de l'encadrement temporaire[47]*, elles ne peuvent pas dépasser les plafonds fixés par ce dernier régime. Il va de soi qu'à défaut d'une banque de données centrale reprenant toutes les aides accordées au niveau national, il n'est pas évident de suivre et de contrôler ces règles de façon adéquate.*

Suivi et évaluation difficiles des mesures de soutien socio-économique
Les informations relatives à l'utilisation des différentes mesures de soutien socio-économique sont pour le moment très éparpillées et ne sont pas toujours actualisées (voir aussi le chapitre 5), ce qui a aussi entravé l'ajustement des mesures lorsque c'était nécessaire. Par ailleurs, il existe peu de visibilité sur la manière dont les dispositifs de soutien socio-économique introduit ont répondu aux besoins.

3.1.3 Absence de feuille de route

Au début de la pandémie, on ne disposait pas d'une feuille de route qui aurait repris notamment les critères permettant d'évaluer les mesures de soutien socio-économique proposées. Compte tenu du degré d'autonomie des régions et des communautés, peu d'informations précises permettaient de déterminer les aspects de la crise à prendre en considération au sein d'une structure de concertation et de coordination. Les autorités fédérales, régionales et communautaires auraient pu trouver dans une feuille de route répondant aux points précédents un outil utile qui leur aurait permis d'élaborer un éventail de mesures de soutien économique plus efficaces et efficientes et ainsi de maximaliser le retour sur investissement des fonds publics employés.

Une distinction pourrait être faite à cet égard entre les secteurs qui ont dû faire face à une consommation différée (par exemple, les magasins de mobilier) et ceux où la consommation a été définitivement perdue (par exemple, l'horeca ou les métiers de contact). Confrontées à des demandes de secteurs divers et à la nécessité d'y réagir rapidement, les autorités fédérales, régionales et communautaires ont souvent choisi d'élaborer des mesures univoques répondant à une série de principes simples et relativement faciles à mettre en œuvre.

3.2 Processus décisionnel en Région wallonne

3.2.1 Cadre de la prise de décision

L'appréciation des mesures de soutien adoptées par le gouvernement wallon ne peut se faire selon le référentiel habituel d'évaluation de la prise de décision. Plusieurs éléments contextuels ont en effet influencé tant la manière dont les décisions ont été prises que leur contenu.

La motivation par l'urgence impérieuse se retrouve dans la très grande majorité des décisions adoptées par le gouvernement wallon. Elle résulte de la nécessité d'apporter une réponse rapide à des besoins nouveaux apparus de manière soudaine et imprévisible à la

47 L'encadrement temporaire pour les aides d'État est un mécanisme européen temporaire qui doit permettre aux États membres de soutenir les entreprises dans le contexte de la crise du coronavirus. La Commission européenne a adopté ce mécanisme temporaire le 19 mars 2020 et l'a ensuite prolongé et adapté à plusieurs reprises (par exemple, en augmentant les plafonds de soutien). Sur le plan procédural, la Commission européenne applique une procédure d'approbation accélérée.

suite des mesures de confinement adoptées par le gouvernement fédéral. À titre d'exemple, bon nombre de petites et très petites entreprises ont été confrontées à des difficultés de trésorerie, car elles ont été subitement privées de revenus en raison de l'obligation de fermeture.

À ce propos, la Cour des comptes estime que si le caractère urgent et imprévisible était justifié pour les mesures adoptées lors du premier confinement, il devient plus discutable pour les mesures adoptées par la suite, car la situation de pandémie était connue et l'apparition de vagues successives de reprise des contaminations, comme le prolongement des mesures de confinement, fait partie des scénarios qui auraient pu être anticipés.

Au-delà de l'urgence, le gouvernement wallon a été confronté à la difficulté de prendre des décisions avec une connaissance parfois limitée des besoins. Les décisions prises par le gouvernement fédéral pour tenter d'enrayer l'évolution de la pandémie ont eu des conséquences économiques certaines, mais il n'est pas aisé d'évaluer a priori l'importance du préjudice subi par chaque catégorie d'acteurs. Ceci est d'autant plus vrai que le gouvernement wallon n'a jamais été confronté aux conséquences d'une pandémie d'une telle ampleur.

De plus, des différences importantes peuvent exister au sein d'une même catégorie d'acteurs, et il est difficile d'apporter une réponse spécifique pertinente aux besoins réels de chacun à l'aide de dispositifs simples et rapides à mettre en œuvre.

La pandémie a perduré, ce qui a permis dans certains cas de mieux spécifier les mesures d'aide adoptées pour la deuxième vague. On constate par exemple une évolution dans les mécanismes d'indemnisation en faveur des entreprises (voir le point 4.2). Le délai entre les deux premières vagues ne permet toutefois pas de disposer d'un recul suffisant pour apprécier pleinement l'impact économique des mesures de confinement sur les différents acteurs et l'efficacité des mesures de soutien adoptées par le gouvernement wallon. En outre, certaines mesures de soutien fédérales, comme le moratoire sur les faillites et l'octroi de facilités de crédit, sont susceptibles de reporter l'impact économique dans le temps.

La prise de décision a également pu être influencée par le lobbying important et l'exposition médiatique de certaines fédérations professionnelles, au détriment des secteurs moins bien organisés et représentés.

Enfin, l'examen des travaux parlementaires montre que la situation financière de la Région wallonne a également conditionné la prise de décision ; cette situation financière peut expliquer l'adoption de mesures de soutien moins généreuses qu'en Flandre, qui dispose de ressources financières plus importantes. Les marges de manœuvre de la Région wallonne sont en effet limitées en raison de son niveau d'endettement et de son déficit budgétaire structurel qui préexistait avant la crise. Les perspectives quant à l'évolution des recettes à moyen terme sont par ailleurs défavorables en raison notamment de la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État. Le financement des mesures de soutien socio-économique se traduira par un accroissement du niveau d'endettement dont la charge pèsera sur l'équilibre budgétaire des exercices futurs. À ce propos, bien que la Commission européenne ait assoupli temporairement sa politique budgétaire, une incertitude demeure quant à son évolution à moyen terme.

Dans sa réponse, le ministre-président estime qu'il est aisé de juger a posteriori que le caractère urgent n'était plus justifié. Il rappelle que l'Union européenne elle-même a dû procéder à plusieurs modifications de son encadrement temporaire « covid », dont notamment le cinquième amendement, qui a prolongé ces mesures jusqu'au 31 décembre 2021.

Par ailleurs, les mécanismes d'indemnisation liés à la deuxième vague, sont dépendants des décisions prises par le gouvernement fédéral, dont le périmètre en ce qui concerne les secteurs visés par une fermeture a été modifié par rapport à la première vague de confinement, rendant une anticipation complexe. Les mécanismes d'indemnisation ont cependant davantage pu être précisés, sur la base de l'expérience du premier confinement.

3.2.2 Régime des pouvoirs spéciaux octroyés au gouvernement wallon

Le régime des pouvoirs spéciaux permet à un gouvernement de modifier temporairement la réglementation sans avoir recours au débat parlementaire. Ces modifications doivent être réalisées dans un cadre et avec un objectif précis. En l'occurrence, il s'agit ici de répondre aux contraintes liées aux mesures restrictives prises dans le cadre de la situation sanitaire :

- l'ajournement des réunions du Parlement ;
- la prise de décision rapide dans le cadre de l'urgence sanitaire sous peine de péril grave.

Les pouvoirs spéciaux ont été octroyés au gouvernement par le Parlement wallon à deux reprises :

- du 18 mars 2020 au 17 juin 2020 : 53 arrêtés de pouvoirs spéciaux ont été adoptés ;
- du 20 novembre 2020 au 30 décembre 2020 : 21 arrêtés de pouvoirs spéciaux ont été adoptés.

Les 53 arrêtés de pouvoirs spéciaux adoptés entre le 18 mars et le 17 juin 2020 et les 21 arrêtés de pouvoirs spéciaux adoptés entre le 20 novembre et le 30 décembre 2020 ont été confirmés par décret respectivement le 3 décembre 2020 et le 14 mai 2021, dans le délai légal d'un an.

Le gouvernement a également adopté 40 arrêtés dans le cadre de la crise sanitaire qui ne nécessitaient pas le recours aux pouvoirs spéciaux.

La Cour des comptes considère que les pouvoirs spéciaux ont offert la flexibilité nécessaire au gouvernement wallon pour modifier les dispositions légales.

3.2.3 Avis du Conseil d'État

Les textes adoptés sous le régime des pouvoirs spéciaux peuvent ne pas être soumis à l'avis du Conseil d'État si cette abstention est motivée.

Sur les 74 arrêtés de pouvoirs spéciaux adoptés, 29 ont été soumis pour avis au Conseil d'État, dont 7 avis en dehors du délai sollicité par celui-ci. Ces derniers concernent uniquement des mesures adoptées lors de la deuxième période sous le régime des pouvoirs spéciaux.

Le gouvernement wallon s'est abstenu de demander l'avis de la section de législation du Conseil d'État pour 45 arrêtés de pouvoirs spéciaux. Malgré l'obligation légale, 5 arrêtés de pouvoirs spéciaux ne présentent aucune justification à cette abstention. Pour les autres,

le gouvernement a justifié l'absence de consultation par diverses raisons. Tout d'abord, pour 23 arrêtés, il l'a motivée par l'urgence de prendre une décision. Cependant, la Cour des comptes a constaté que certains de ces arrêtés ne produisent pas d'effets à court terme. Par exemple, le gouvernement a motivé par l'urgence l'absence de consultation du Conseil d'État en ce qui concerne l'immunisation de subvention pour l'année 2021 d'opérateurs subventionnés dans les domaines de l'emploi, de la santé et de l'action sociale.

Pour 10 arrêtés de pouvoirs spéciaux, le gouvernement wallon a justifié l'absence de sollicitation d'avis par les problèmes organisationnels que le Conseil d'État rencontrait. De plus, il invoque que ce dernier a demandé à recevoir de préférence des sollicitations d'avis dans un délai de 60 jours et d'éviter, dans la mesure du possible, les délais de 5 et 30 jours. Le message adressé par le Conseil d'État au gouvernement wallon précisait toutefois que sa section de législation accorderait une attention particulière aux demandes d'avis portant sur des mesures prises dans le cadre des pouvoirs spéciaux. Le Conseil d'État a également précisé qu'il mettrait tout en œuvre pour respecter les délais de 5 et 30 jours éventuellement sollicités.

Enfin, le gouvernement a justifié l'absence de consultation du Conseil d'État pour 7 arrêtés par le fait qu'il soumettrait ultérieurement à l'avis de ce dernier le décret de confirmation des arrêtés de pouvoirs spéciaux, ce qui a effectivement été le cas.

Sur les 40 arrêtés adoptés dans le cadre du régime normal, 16 ont fait l'objet d'une consultation préalable de la section de législation du Conseil d'État. Les 24 autres arrêtés n'ont pas été soumis à l'avis du Conseil d'État, soit en raison de l'urgence (17 arrêtés), soit sans justification (7 arrêtés).

3.2.4 Avis de l'Inspection des finances

La Cour a constaté sur un échantillon de mesures adoptées que la procédure de consultation de l'Inspection des finances a été suivie.

3.2.5 Coordination intrarégionale

En matière de coordination intrarégionale, la Cour des comptes a observé un manque de cohérence et d'homogénéité entre les conditions d'octroi des différentes aides adoptées par le gouvernement wallon en faveur des particuliers. C'est le cas des mesures de soutien à la consommation d'eau et d'énergie et du prêt loyer à taux zéro. Une harmonisation des règles d'éligibilité aurait amélioré la lisibilité pour le citoyen et permis de réduire la charge administrative par la mise en place d'un contrôle centralisé et/ou le partage des résultats du contrôle.

3.3 Conclusion partielle

Il n'a pas été prévu de structure de consultation et de coordination entre niveaux de pouvoir pour préparer, élaborer et suivre les mesures de soutien socio-économique. Le choix des mesures de soutien a donc été exclusivement opéré au niveau politique, tandis que la tâche d'autres acteurs, tels que l'ERMG, s'est limitée pour l'essentiel à suivre l'incidence économique de la crise, à échanger des informations entre leurs membres et à réaliser des analyses. Par ailleurs, une feuille de route présentant des pistes de solution ou des critères directeurs n'a pas été mise à disposition. La Cour des comptes constate dans le même

temps que les différents gouvernements ont réussi à prendre très rapidement les premières mesures de soutien socio-économique, parallèlement aux premières mesures sanitaires. Ces premières mesures visaient également à faire face aux éventuels problèmes de liquidités et de pertes de revenus, conformément aux recommandations internationales.

L'absence de structure de concertation et de coordination a eu plusieurs conséquences : un manque de cohérence entre des mesures de soutien au niveau fédéral, régional et communautaire, un risque accru de subventionnement excessif ou insuffisant, l'absence de concertation et d'échange concernant les informations disponibles à un autre niveau de pouvoir ainsi qu'un suivi et une évaluation difficiles des mesures de soutien.

Au niveau de la Région wallonne, le contexte de la prise de décision est inhabituel. Il est notamment caractérisé par l'urgence d'apporter une réponse rapide aux conséquences économiques de la pandémie, par la connaissance limitée des besoins, et par un lobbying important de certaines fédérations professionnelles. Les marges budgétaires limitées de la région constituent également un élément contextuel majeur.

Le processus législatif wallon a été adapté pour répondre à diverses contraintes, notamment en matière d'organisation des travaux parlementaires. Cette adaptation s'est traduite par l'octroi, à deux reprises, de pouvoirs spéciaux au gouvernement wallon. La flexibilité qu'ils offraient était nécessaire. Par ailleurs, en ce qui concerne la procédure à l'égard du Conseil d'État, la motivation par l'urgence n'a pas toujours été pertinente. En effet, l'avis de ce dernier n'a pas été sollicité de manière systématique et l'absence de consultation était la plupart du temps motivée par une interprétation erronée d'une communication du Conseil d'État.

Chapitre 4

Évaluation des mesures

4.1 Méthode

Le nombre et la diversité des mesures de soutien socio-économique adoptées par le gouvernement wallon ne permettent pas de réaliser une évaluation approfondie de chacune d'elles dans le cadre du présent audit. La Cour a dès lors réalisé une analyse de risques portant sur l'ensemble des mesures adoptées avant le 31 décembre 2020. Cette évaluation a été réalisée sur une base documentaire[48] et repose sur des critères relatifs notamment à l'impact budgétaire de la mesure et aux risques inhérents aux processus d'octroi et de contrôle des aides. Il résulte de cette analyse que 26 mesures sont considérées comme présentant un niveau de risque plus élevé. Elles sont regroupées en cinq catégories visant un objectif similaire et à destination d'un public cible homogène :

- indemnités aux entreprises (9 mesures) ;
- soutien au secteur du tourisme (8 mesures) ;
- soutien au secteur des titres-services (4 mesures) ;
- aide aux producteurs de pommes de terre de conservation (1 mesure) ;
- soutien aux dépenses énergétiques des particuliers (4 mesures).

Ces cinq catégories ont fait l'objet d'une évaluation plus approfondie dont les résultats sont présentés dans ce chapitre.

4.2 Indemnités aux entreprises[49]

4.2.1 Introduction

Les mesures de confinement adoptées par le gouvernement fédéral pour tenter d'enrayer la pandémie ont eu pour conséquence la fermeture obligatoire et/ou la baisse d'activité de certains secteurs de l'économie pendant des périodes prolongées. Il en résulte que de nombreuses entreprises ont subi des pertes de revenus qui ont détérioré leur liquidité.

Le gouvernement wallon a rapidement accompagné ces décisions par des mesures de soutien socio-économique, concrétisées par la mise en place d'un important dispositif d'indemnisation qui vise à compenser partiellement les pertes de revenus des entreprises. Ce dispositif ne constitue qu'une partie de la réponse de la Région wallonne, qui comporte également l'octroi de prêts et de garanties pour soutenir la trésorerie à court terme des entreprises et la réduction des charges supportées par certains secteurs par une modération de la fiscalité.

48 Les principales sources documentaires consultées sont les notes au gouvernement wallon et les textes réglementaires et arrêtés de subventions qui régissent l'octroi et le contrôle des aides.

49 Le terme « entreprises » s'entend au sens du code de droit économique du 28 février 2013 et inclut les ASBL.

Ces mesures viennent par ailleurs en complément de celles adoptées par le gouvernement fédéral avec une portée nationale, tels que le chômage temporaire lié à la covid-19, l'élargissement des conditions d'accès au droit passerelle et l'octroi de garanties.

L'octroi d'indemnités aux entreprises constitue la part la plus importante de l'enveloppe consacrée par la Région wallonne au soutien économique en faveur des entreprises.

4.2.2 Mesures d'aide adoptées

4.2.2.1 Dispositif

Le dispositif d'aide adopté en vue de compenser les pertes de revenus se traduit par l'octroi d'indemnités aux entreprises qui en font expressément la demande auprès de l'administration. Il s'agit d'indemnités uniques, c'est-à-dire sans mécanisme de récurrence, et d'un montant forfaitaire.

Au 31 décembre 2020, neuf indemnités avaient été adoptées par le gouvernement wallon, de manière étalée dans le temps, en réponse au prolongement de la durée de la pandémie et des mesures de confinement. D'autres indemnités ont été octroyées par la suite, mais elles ne sont pas analysées dans ce rapport.

Pour les neuf premières indemnités, le gouvernement wallon a voulu cibler prioritairement les aides sur les secteurs directement touchés, c'est-à-dire ceux dont l'activité a cessé par décision fédérale. L'accès aux indemnités est donc limité aux entreprises actives dans au moins un des secteurs d'activités repris dans la liste arrêtée par le gouvernement wallon. La liste des secteurs éligibles est propre à chaque indemnité et repose sur la nomenclature des activités économiques Nace-Bel. L'annexe 5 comporte un tableau de synthèse des bénéficiaires et du mode de calcul des indemnités 1 à 9.

L'octroi des six premières indemnités s'appuie sur un cadre réglementaire existant qui est le décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des PME. Il en résulte que les ASBL, qui sont exclues dudit décret, ne peuvent bénéficier de ces indemnités. Les indemnités 7 à 9, spécifiques aux ASBL, ont été adoptées pour répondre à cette limitation.

Le montant forfaitaire des indemnités 1 à 3 est identique pour toutes les entreprises. Le montant des indemnités 4 à 9 varie quant à lui sur la base de différents facteurs : importance de la perte de chiffre d'affaires par rapport à une période de référence de l'exercice précédent, volume d'effectifs ou une combinaison des deux.

L'octroi des indemnités 2 et 3 est conditionné par l'obtention d'une autre aide, soit fédérale (le droit passerelle pour obtenir l'indemnité 2), soit de la Région wallonne (l'indemnité 1 pour obtenir l'indemnité 3).

Les entreprises qui ont bénéficié d'une prime octroyée par une autre entité fédérée dans le cadre de la crise liée à la covid-19 ne peuvent bénéficier d'une indemnité de la Région wallonne, sauf les indemnités 1 et 3 pour lesquelles aucune disposition n'empêche le

cumul[50-51]. En revanche, aucune disposition n'empêche le cumul avec d'autres indemnités octroyées par la Région wallonne, notamment en faveur de secteurs spécifiques[52].

La gestion du dispositif a été confiée au service public de Wallonie Économie, Emploi, Recherche (SPW EER).

4.2.2.2 Cadre réglementaire

L'octroi des indemnités est encadré par le décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises (indemnités 1 à 6 uniquement) et par six arrêtés du gouvernement wallon, dont deux de pouvoirs spéciaux (voir liste en annexe 6).

Les indemnités sont par ailleurs octroyées conformément au règlement n° 1407/2013 de la Commission européenne du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis[53], ce qui dispense la Région wallonne de notifier les aides à la Commission.

L'arrêté relatif aux indemnités 7 à 9 (arrêté n° 66 adopté dans le cadre des pouvoirs spéciaux), en faveur des ASBL, a été adopté à la même date que celui relatif à l'indemnité 6. Ceci illustre le recours par le gouvernement wallon à la flexibilité offerte par les pouvoirs spéciaux dans la mesure où les aides en faveur des ASBL ne peuvent pas se reposer sur le décret du 11 mars 2004 dont elles sont exclues, contrairement à l'indemnité 6. Le recours aux pouvoirs spéciaux pour l'arrêté n° 66 permet de contourner cette difficulté. La Cour des comptes estime toutefois que le recours aux pouvoirs spéciaux est discutable, car l'octroi d'indemnités en faveur des ASBL est survenu près de dix mois après le début de la crise. Ces indemnités auraient pu être adoptées par décret soumis au débat parlementaire si elles avaient été suffisamment anticipées.

Dans sa réponse, le ministre-président explique que la pertinence d'une indemnisation au titre des aides économiques en faveur des ASBL est intervenue dans un second temps, lorsqu'il s'est avéré que les mesures mises en œuvre à l'égard du secteur non marchand au sens large et de l'économie sociale marchande ne permettait pas d'indemniser certaines ASBL.

50 Le cumul avec les mesures fédérales telles que le chômage temporaire lié à la covid-19 ou le droit passerelle est quant à lui autorisé.

51 Pour ce qui est des indemnités en faveur des ASBL, le cumul avec une prime octroyée par une autre entité fédérée n'est interdit que lorsque le montant de cette prime est supérieur aux seuils minimums prévus pour l'indemnité octroyée par la Région wallonne.

52 Le dispositif d'aide en faveur des titres-services intègre néanmoins certaines dispositions en matière d'interdiction de cumul avec le dispositif d'aide aux entreprises. Voir le point 4.4.

53 Règlement (UE) n° *1407/2013* de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis, *Journal officiel de l'Union européenne* du 24 décembre 2013, L 352/1, p. 1-8, www.eur-lex.europa.eu.

4.2.3 Bilan

Le tableau suivant présente le nombre de dossiers et le montant total payé pour les neuf premières indemnités[54].

Tableau 3 – *Nombre de dossiers et montant total par indemnité (en euros)*

	Nombre de dossiers				Montant total	Estimation initiale
	Demandes	Acceptés	Refusés	En attente		
Indemnité 1	68.145	61.717	6.423	5	308.575.000	64.224.000
Indemnité 2	45.427	37.546	7.878	3	93.865.000	220.500.000
Indemnité 3	12.230	12.221	9	0	42.773.500	55.881.000
Indemnité 4	9.870	4.216	5.621	32	23.224.988	125.715.000
Indemnité 5	13.281	13.116	161	4	54.842.000	81.632.000
Indemnité 6	35.828	34.843	921	64	92.806.500	202.299.000
Indemnité 7	128	39	85	4	373.073	16.382.000
Indemnité 8	312	90	213	9	403.000	12.652.000
Indemnité 9	168	43	114	11	167.250	7.453.000
Total	**185.389**	**163.831**	**21.425**	**132**	**617.030.311**	**786.738.000**

Source : SPW EER

À l'exception de la première indemnité dont le coût de mise en œuvre représente 4,8 fois le montant estimé, il ressort de ce tableau que le coût global des mesures estimé *ex ante* par le gouvernement wallon a été surestimé. Ce constat illustre un des effets de l'urgence dans laquelle ces indemnités ont été décidées.

Le tableau montre également le faible succès des indemnités en faveur des ASBL pour lesquelles le nombre total de demandes (608) représente seulement 9 % du nombre de bénéficiaires estimés par le gouvernement wallon (6.594) lors de l'adoption des mesures. Près de sept sur dix ont par ailleurs été refusées.

Le taux de refus significativement plus élevé pour l'indemnité 4 résulte notamment du fait que l'ampleur du contrôle préalable à l'introduction des dossiers (voir le point 4.2.4.1) a été limitée par l'indisponibilité de certaines données provenant de sources authentiques. L'administration signale également à ce propos qu'un certain nombre d'entreprises n'ont pas pu justifier d'une perte de chiffre d'affaires suffisante pour entrer dans les conditions d'octroi et/ou n'ont pas fourni les justificatifs requis. L'exclusion des indépendants à titre complémentaire explique également en partie le taux de refus plus élevé.

Concernant les indemnités 7 à 9, l'administration précise que le taux de refus résulte principalement de l'exclusion des ASBL qui ont un effectif d'emploi nul et de celles qui ont reçu des aides des autres entités fédérées d'un montant supérieur au minimum de l'intervention régionale.

54 Situation provisoire arrêtée au 31 juillet 2021. L'administration précise que le montant payé peut dans certains cas ne pas correspondre à l'ensemble des dossiers acceptés en raison du délai nécessaire au paiement. L'estimation initiale correspond à celle présentée dans les notes au gouvernement wallon lors de l'adoption des mesures.

Ces situations témoignent du fait que l'adoption de critères plus restrictifs a pour effet de réduire le nombre de bénéficiaires et donc le coût des mesures pour le trésor public.

Le ministre-président ajoute, pour sa part, qu'elles témoignent également du fait que les ASBL étaient en partie couvertes par des dispositifs relevant d'autres champs de compétences (santé, socio-culturel, sport, etc.).

4.2.4 Résultats du contrôle de la Cour des comptes

La Cour des comptes a limité son examen aux indemnités 1 à 6, car les dossiers relatifs aux demandes d'indemnités en faveur des ASBL n'étaient pas encore traités par l'administration au moment de son contrôle[55].

4.2.4.1 Processus d'octroi et de contrôle des aides

L'administration est confrontée à un exercice d'équilibre délicat entre le risque de retarder le paiement d'une indemnité due et le risque de payer une indemnité indûment. Elle a mis en place une stratégie qui vise le double objectif de favoriser le paiement rapide des indemnités tout en limitant le risque de paiements indus. Les principales contraintes auxquelles elle est confrontée sont le nombre élevé de dossiers et les ressources humaines disponibles.

Le premier niveau de contrôle, entièrement automatisé, intervient dès la phase d'introduction de la demande dans la plateforme internet déployée par l'administration pour gérer le dispositif[56]. Ce contrôle permet, par la mise en relation du numéro d'entreprise avec les données provenant de sources authentiques, de vérifier si l'entreprise est éligible à l'indemnité pour laquelle elle souhaite introduire une demande. Sont notamment contrôlés le secteur d'activités de l'entreprise (uniquement via le code Nace-Bel), sa forme juridique, etc. Les entreprises qui n'entrent pas dans les critères d'éligibilité n'ont pas la possibilité d'introduire une demande[57].

Les dossiers sont ensuite soumis à une analyse de risques informatisée. Cette analyse repose sur des facteurs de risques identifiés[58] par l'administration pour chacune des indemnités et qui peuvent conduire au paiement d'indus, avec ou sans intention frauduleuse du demandeur.

Les dossiers dont tous les critères ont été validés par une source authentique et qui satisfont à l'analyse de risques sont automatiquement groupés par lots et mis en paiement sans approbation manuelle. Les dossiers dont certains critères ne sont pas validés par une source authentique et/ou pour lesquels un risque a été détecté sont placés en attente en vue d'un traitement manuel. Ce dernier peut nécessiter l'envoi de demandes de renseignements complémentaires aux demandeurs.

---

55 Au 21 mai 2021, soit plus de cinq mois après l'adoption de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n°66 du 11 décembre 2020, aucune indemnité en faveur d'ASBL n'avait été payée.

56 L'introduction des demandes via le canal électronique est la règle. Un canal papier est prévu à titre exceptionnel et uniquement sur demande pour les entreprises qui n'ont pas trouvé d'autre solution, sachant que la demande peut être introduite sous format électronique par une personne autre que le bénéficiaire final. Les demandes introduites sous format papier sont soumises aux mêmes contrôles.

57 L'entreprise qui s'estime indûment écartée a la possibilité de faire valoir ses arguments auprès d'un *helpdesk* qui peut décider d'autoriser l'introduction de la demande après examen du dossier.

58 À titre d'exemple, l'existence de plusieurs demandes d'indemnité à payer sur un même compte bancaire constitue un facteur de risque.

Lorsque le nombre de dossiers présentant un même risque est élevé, une procédure de contrôle manuel par échantillonnage[59] est mise en place dans le but de ne pas retarder de manière excessive le paiement des indemnités[60]. Tous les dossiers d'un même lot présentant le même risque sont libérés si le contrôle de l'échantillon présente un taux d'indus acceptable. Des contrôles additionnels sont mis en œuvre dans le cas contraire. Il en résulte que des dossiers présentant un facteur de risque sont mis en paiement sans contrôle manuel. La traçabilité de ces dossiers est néanmoins assurée, même après le paiement, pour permettre la réalisation d'éventuels contrôles ultérieurs.

Le principe de confiance est appliqué de manière très large. Cela se traduit notamment par le recours à la déclaration sur l'honneur du bénéficiaire, l'utilisation de données déclaratives[61] et l'allégement de certains contrôles au profit de la rapidité de paiement[62]. Par principe, l'administration considère que le doute doit bénéficier au demandeur, de sorte que seuls les refus incontestables sont notifiés.

La maîtrise du risque de fraude devrait reposer en partie sur l'organisation d'un contrôle *ex post*. Celui-ci doit notamment permettre de procéder à une analyse plus approfondie des situations de risques identifiées et des dossiers mis en paiement alors qu'un doute subsiste quant à l'éligibilité du demandeur et/ou au montant à payer.

4.2.4.2 Constats

Réactivité de l'administration et stratégie de contrôle
L'administration a témoigné d'une grande capacité d'adaptation. Elle a mis en place dans un délai très court un système informatisé de gestion des indemnités qui permet de maximiser les contrôles sans augmenter de manière excessive les délais de paiement, tout en tenant compte des ressources limitées. L'élaboration et l'administration du système de gestion des indemnités ont néanmoins nécessité le recours à une société de consultance pendant toute la durée du projet, ce qui représente un coût additionnel[63]. Le recours à la sous-traitance s'est également traduit par une perte de la maîtrise sur des aspects opérationnels critiques du processus, notamment en matière d'identification des dossiers présentant des facteurs de risques.

La stratégie de contrôle déployée est cohérente avec l'objectif politique recherché, qui est de venir en aide rapidement aux bénéficiaires. Elle a en outre permis de réduire le risque de paiements indus grâce aux contrôles basés sur des sources authentiques.

Le ministre-président justifie la nécessité de recourir à une société de consultance par la volonté de mettre en œuvre les différents dispositifs d'indemnisation dans un délai court,

59 L'administration n'a pas communiqué à la Cour des comptes la méthode d'échantillonnage retenue ni le nombre de dossiers contrôlés.
60 Un traitement manuel de l'ensemble des dossiers aurait provoqué un goulot d'étranglement compte tenu des ressources disponibles pour la réalisation de ces contrôles.
61 Il s'agit notamment de données relatives au chiffre d'affaires et aux effectifs, lorsque celles-ci ne sont pas disponibles auprès d'une source authentique.
62 La vérification sur la base de sources authentiques est toujours privilégiée lorsque c'est possible.
63 Le montant engagé au 31 décembre 2020 pour cette consultance s'élève à 511 milliers d'euros. Il convient d'y ajouter 644 milliers d'euros pour des frais de développement informatique.

afin de pallier le plus rapidement possible la perte de revenu des entreprises impactées. Il rappelle en outre que plus de 185.000 demandes ont été introduites sur la seule année 2020.

Faisabilité des contrôles
Le contrôle des conditions d'octroi et des critères qui interviennent dans le calcul du montant des indemnités repose prioritairement sur le recours à des sources authentiques et, dans un second temps, sur le principe de confiance et/ou tout autre moyen de preuve.

Le contrôle basé sur des sources authentiques présente un certain nombre d'avantages. Dans le cas présent, son informatisation a permis de systématiser le contrôle d'un nombre élevé de dossiers en mobilisant un minimum de ressources humaines. Il n'aurait pas été possible de mettre en place un contrôle traditionnel équivalent, basé sur des pièces justificatives, sans renforcer de manière significative les effectifs affectés à la gestion du dispositif et/ou sans retarder le paiement des primes. Il contribue également à la simplification administrative. L'application de ce contrôle comme filtre préalable à l'introduction de la demande a en outre permis de concentrer les effectifs disponibles sur le traitement de dossiers a priori éligibles aux indemnités.

La mise en œuvre du contrôle basé sur des sources authentiques a néanmoins posé quelques difficultés :

- Il n'existait pas de tradition d'échange de données entre le SPW EER et les administrations fédérales dans le cadre de la gestion de dispositifs de subventionnement de la Région wallonne. Il a donc été nécessaire, dans un premier temps, d'identifier les sources authentiques disponibles, leurs propriétaires, et de mettre en place des protocoles d'accord permettant l'accès aux données. Le SPW EER a souligné la bonne collaboration des administrations fédérales, mais a néanmoins été confronté à certaines difficultés liées à l'obtention des données. Il a par exemple été nécessaire de conclure des protocoles successifs, car l'utilisation des données obtenues dans le cadre d'une indemnité était limitée à cette indemnité, ce qui a augmenté la charge de travail, retardé la mise à disposition des données et, in fine, retardé le paiement des primes. La lourdeur administrative liée à la conclusion des protocoles a également été identifiée comme point d'attention pouvant faire l'objet d'améliorations.

L'administration a rencontré des problèmes liés à la disponibilité des données. À titre d'exemple, les données de chiffre d'affaires, qui proviennent des déclarations de TVA, ne sont pas disponibles pour certaines entreprises qui ont un régime TVA particulier. Ceci a nécessité de recourir à des données déclaratives et/ou à d'autres moyens de preuve. Il y a par ailleurs un décalage dans la disponibilité de ces données, particulièrement pour les entreprises qui ont opté pour un régime de déclaration trimestrielle. Il n'est donc pas possible d'accorder une indemnité dont le montant est basé sur la perte de chiffre d'affaires pendant la période au cours de laquelle cette perte de chiffre d'affaires intervient.

- En matière de droit passerelle, l'administration a été confrontée à des retards dans la livraison des données par l'Inasti qui ont entraîné un retard de traitement des demandes de primes. Ces retards sont en partie dus au volume anormalement élevé de demandes de droit passerelle qui a entraîné un allongement des délais d'octroi. Le contrôle des conditions d'octroi a été effectué par l'Inasti pour compte du SPW EER, qui n'a reçu que

le résultat final du contrôle. La maîtrise des risques dépend donc en partie de la qualité des contrôles réalisés par l'Inasti.

L'application du principe de confiance a permis de valider les informations qui n'étaient pas attestées par une source probante (source authentique ou autre) sur la base d'une déclaration sur l'honneur. À la connaissance de la Cour des comptes, l'application à large échelle du principe de confiance n'a pas fait l'objet d'une analyse risques/bénéfices. Les cas de fraude organisée dont la justice a déjà eu connaissance, notamment en matière d'accès au chômage temporaire lié à la covid-19, doivent inciter à une prudence accrue.

Fiabilité des données

Le contrôle du secteur d'activités de l'entreprise repose principalement sur le code Nace-Bel renseigné à la Banque-Carrefour des entreprises (BCE) qui est considérée par l'administration comme source authentique en la matière. Il ressort des différents entretiens réalisés pendant l'audit et de la consultation de sources documentaires, dont les comptes rendus des travaux parlementaires, que ce code ne fournit pas une information certifiée sur l'activité réelle des entreprises. En effet, les secteurs d'activités sont renseignés sur une base déclarative, et il n'y a pas d'obligation pour les entreprises de développer une activité sur tous les codes renseignés. Par ailleurs, le secteur d'activités est souvent renseigné à la création de l'entreprise et n'est pas systématiquement mis à jour en fonction des évolutions, car il a un usage essentiellement statistique.

Il en résulte que des entreprises qui ne sont pas réellement actives dans un secteur éligible, ou qui le sont de manière sporadique ou limitée, ont potentiellement pu bénéficier d'indemnités indues. L'administration estime pour sa part que la grande majorité des codes renseignés sont corrects et rappelle que l'entreprise doit certifier sur l'honneur exercer réellement l'activité renseignée dans sa demande d'indemnité. Au-delà de l'application du principe de confiance, l'administration a effectué des vérifications manuelles pour les dossiers pour lesquels elle avait un doute sur l'effectivité de l'exercice de l'activité. L'administration a également mis en place une veille sur les demandes de modification de code Nace-Bel survenues postérieurement à l'annonce des primes pour réduire le risque de fraude.

Plusieurs recours ont été introduits devant le Conseil d'État concernant des refus d'octroi de l'indemnité 2 basés sur le non-respect des conditions relatives au droit passerelle. Les données fournies par l'Inasti au SPW EER étaient incorrectes en raison d'erreurs d'encodage par certaines caisses d'assurance sociale. La situation des demandeurs qui ont introduit un recours a été vérifiée et la décision de refus a été revue le cas échéant. On ne peut toutefois exclure que d'autres demandeurs dans la même situation et n'ayant pas introduit de recours soient indûment restés exclus. Cette situation illustre que le contrôle basé sur des sources authentiques peut induire des conséquences en cascade lorsqu'il y a un défaut de qualité dans la production de la source authentique.

Enfin, l'administration a également été confrontée à la difficulté d'identifier une source authentique fiable pour la vérification du numéro de compte bancaire du bénéficiaire. Les données transmises par la BCE se sont avérées obsolètes, ce qui a imposé à l'administration de solliciter l'information auprès de l'administration de la TVA dont les données semblent plus contemporaines. Ceci n'a toutefois pas entièrement résolu les problèmes rencontrés

et les données sont demeurées indisponibles pour certaines catégories de demandeurs, essentiellement des personnes physiques.

Qualité des contrôles
L'administration s'est reposée sur le contrôle *ex post* pour alléger certains contrôles préalables au paiement, notamment pour les dossiers présentant des risques[64], et appliquer de manière large le principe de confiance. Elle a consacré prioritairement ses ressources au traitement des demandes d'indemnité en attente, de manière à garder la maîtrise des délais de paiement.

L'adoption d'indemnités successives par le gouvernement wallon a toutefois eu pour effet un afflux constant de nouveaux dossiers à traiter et, par conséquent, le report du démarrage de la phase de contrôle *ex post*. Le ministre de l'Économie a décidé, en décembre 2020, de procéder à des recrutements pour pallier cette lacune, mais le début de la phase *ex post* n'était pas envisagé avant septembre 2021 compte tenu des délais inhérents au processus de recrutement et de formation de ces nouveaux agents. Au moment de la clôture des travaux d'audit, la mise en œuvre du dispositif de contrôle demeurait donc incomplète. Le retard dans l'organisation de ce contrôle peut réduire les chances de récupération des indus, notamment pour les entreprises qui ont mis fin à leurs activités. On peut également s'attendre à une moindre collaboration des entreprises qui ont déjà perçu leur indemnité et qui seront moins enclines à fournir des informations pouvant conduire à la constatation d'indus.

Les conditions matérielles de réalisation des travaux d'audit et le manque de disponibilité des services de l'administration n'ont pas permis à la Cour des comptes de s'assurer de la réalité et de la qualité des contrôles préalables au paiement annoncés par l'administration. Ceci s'explique également par l'informatisation d'une partie de ces contrôles.

La Cour a néanmoins relevé quelques manquements dans ces contrôles :

- L'administration n'applique pas de manière adéquate les dispositions du règlement européen applicable en matière de contrôle des aides de minimis. À défaut de cadastre national des aides de minimis, le demandeur devrait préciser dans sa demande le montant des aides de minimis perçues au cours des trois derniers exercices, ce qui n'est pas le cas. L'administration se repose sur la déclaration sur l'honneur du demandeur plutôt que de contrôler si l'indemnité est bien éligible aux aides de minimis.
- L'administration ne vérifie pas l'absence de cumul avec des aides versées par les autres entités fédérées, condition pourtant prévue par le cadre réglementaire. Elle estime que la proportion de dossiers présentant un risque de cumul est faible étant donné que les aides des autres entités fédérées, comme celles de la Région wallonne, sont attribuées à des entreprises situées sur le territoire régional. Elle précise que des échanges d'informations ciblés avec les autres entités pourront être organisés dans le cadre du contrôle *ex post*. Par ailleurs, des échanges d'informations préalables au paiement sont d'ores et déjà mis en œuvre avec la Communauté française et la Communauté germanophone pour les indemnités 7 à 9.

64 Environ 20 % des dossiers payés présentaient au moins un risque. Aucun élément ne permet toutefois d'évaluer à ce stade le pourcentage de dossiers payés indûment.

- Lorsqu'une demande d'indemnité est introduite par un tiers pour compte du bénéficiaire, aucune pièce justificative n'est requise pour attester que le tiers est bien mandaté pour solliciter l'indemnité, ce qui augmente le risque de fraude. De plus, il y a un risque juridique sur la valeur de la déclaration sur l'honneur qui est faite par le demandeur et non par un représentant légal de l'entreprise.

Dans sa réponse, le ministre-président souligne que le manque de disponibilité des services de l'administration est dû à la charge représentée par le traitement des demandes d'indemnités. Il indique qu'il ne faut pas perdre de vue la détresse des personnes concernées par l'impact économique de la crise et, en conséquence, l'impérieuse nécessité de payer rapidement un maximum de dossiers. Il rappelle également que le principe de contrôle a toujours prévalu. De plus, l'après-crise a rapidement été anticipée et une méthodologie de traitement *ex post* a été intégrée aux processus de gestion du SPW. En corollaire, le ministre de l'Économie (et le gouvernement) a permis l'engagement de personnel spécifiquement dédié à la gestion *ex post* des dispositifs d'indemnités.

Récupération des indus
L'administration a identifié des indus qui résultent notamment d'erreurs matérielles dans le traitement des dossiers et dans les échanges de données avec des sources authentiques[65]. À quelques exceptions près, elle n'avait toutefois pas encore constaté les droits qui s'y rapportent ni engagé de procédure de récupération au moment de la clôture des travaux d'audit de la Cour. Elle justifie cette situation par le fait que ces dossiers devaient faire l'objet d'un ultime contrôle et qu'aucune équipe dédiée à la récupération des indus n'est encore constituée.

4.2.5 Évaluation du dispositif

4.2.5.1 Égalité de traitement
Le gouvernement wallon a décidé de restreindre l'accès aux neuf premières indemnités à une liste limitative de secteurs, spécifique à chaque indemnité. La liste des secteurs éligibles est principalement basée sur celle des secteurs fermés par décision du gouvernement fédéral. Cette restriction introduit une rupture d'égalité de traitement entre les entreprises qui ont subi des pertes de revenus en raison des conséquences de la pandémie. En effet, de nombreuses entreprises n'appartenant pas à des secteurs fermés ont également été touchées à des degrés divers. On peut citer, à titre d'exemples, les brasseurs et grossistes en alimentation qui ne font pas partie des secteurs fermés mais qui ont été directement frappés par la fermeture de l'horeca. De nombreux commerces situés à proximité des entreprises ont également été affectés par l'instauration du télétravail obligatoire. Des secteurs additionnels ont été ajoutés au cas par cas, notamment en rapport avec l'événementiel, mais sans véritablement intégrer de logique de chaîne de valeur.

La méthode appliquée pour la validation du secteur d'activités est également source d'inégalités. En effet, l'entreprise est éligible aux indemnités si elle possède au moins un code Nace-Bel figurant dans la liste arrêtée par le gouvernement wallon, indépendamment

65 Le SPW EER a, par erreur, sollicité les données du droit passerelle pour le demandeur de l'indemnité et non pour le bénéficiaire pour un lot de dossiers, ce qui pose problème pour les indemnités sollicitées par un tiers pour compte du bénéficiaire. La rectification de cette erreur a conduit à identifier des paiements indus.

de l'importance de son activité dans le secteur. Il est donc possible que des entreprises dont l'activité dans le secteur est secondaire, voire même en sommeil, aient bénéficié d'indemnités identiques à celles perçues par des entreprises dont il s'agit de l'activité principale, voire exclusive. La mention de certains codes Nace-Bel peu spécifiques ou dont l'utilisation n'est pas toujours en phase avec l'activité réelle[66] dans les listes de secteurs éligibles pose également question.

L'introduction d'un critère d'exclusion relatif à la forme juridique de l'entreprise constitue une autre forme de discrimination qui ne semble pas justifiée au regard de l'objectif poursuivi par le dispositif d'indemnisation. Ainsi, les ASBL qui exercent une activité commerciale dans un secteur fermé[67] ont été exclues des six premières indemnités. Ce n'est qu'à la suite de débats parlementaires sur le sujet que les premières aides en faveur de ces ASBL ont été adoptées en décembre 2020.

Enfin, le fait de conditionner l'octroi de certaines indemnités à la perception d'une autre aide a pu contribuer à renforcer l'inégalité du dispositif. À titre d'exemple, l'indemnité conditionnée par l'octroi du droit passerelle n'est pas accessible aux indépendants bénéficiaires de revenus de remplacement qui n'ont pas pu obtenir un droit passerelle complet. Certaines entreprises qui ont renoncé à demander la première indemnité, car elles estimaient pouvoir faire face à la crise sans aide publique, mais dont la situation financière s'est dégradée par la suite, n'ont pu prétendre à la troisième indemnité qui n'était accessible qu'aux entreprises ayant perçu la première indemnité.

Le médiateur de la Région wallonne a signalé à la Cour des comptes qu'il a eu à connaître de nombreuses plaintes en rapport avec l'inégalité des indemnités et dont les motifs principaux sont repris ci-avant.

Le ministre-président précise que la première priorité a été d'indemniser les secteurs directement impactés, parce qu'ils étaient à l'arrêt, ce qui a, par ailleurs, permis d'objectiver le choix des secteurs. D'autres indemnités ont par la suite été décidées afin d'indemniser les autres entreprises impactées « en chaîne » (indemnités 12, 13, 15 et 21).

Concernant l'emploi de codes Nace-Bel peu spécifiques, il signale que des contrôles ont été mis en œuvre pour vérifier l'exercice d'une réelle activité dans le secteur déclaré.

4.2.5.2 Proportionnalité des mesures

La méthode d'indemnisation retenue par le gouvernement wallon pour les trois premières indemnités ne prévoit pas de mécanisme de proportionnalité lié à la durée de la fermeture. Ces aides ont en effet été octroyées sous forme d'indemnités forfaitaires non récurrentes dont le montant était prédéterminé et identique pour tous. Il en résulte que l'intensité de l'aide a été réduite par la prolongation de la durée de la crise. Certaines mesures de la deuxième vague répondent en partie à cette critique par l'introduction d'un facteur de variabilité lié à la perte de chiffre d'affaires. La proportionnalité temporelle reste néanmoins relative, ce qui a amené le gouvernement wallon à devoir adopter d'autres aides par la

66 À titre d'exemples : 96 Autres services personnels, 93.199 Autres activités sportives, 82.300 Organisation de salons et congrès.

67 Il s'agit par exemple d'ASBL qui gèrent des cafés, restaurants et buvettes situés dans des lieux culturels ou sportifs.

suite. La proportionnalité de l'aide au montant du préjudice subi est également relative. Elle était inexistante pour les mesures de la première vague, mais elle a été améliorée par l'introduction de critères liés à la perte de chiffre d'affaires et au volume d'effectifs pour les mesures de la deuxième vague. L'intensité de l'aide n'est néanmoins pas la même pour tous. Elle est moins élevée pour les entreprises dont les coûts de fonctionnement sont constitués d'une part plus importante de dépenses incompressibles, dont les loyers.

Le ministre-président prend acte des constats de la Cour des comptes. Il ajoute dans sa réponse que les premiers dispositifs de soutien économique de 2020 ont dû être pris avec une certaine urgence face à une situation tout à fait inédite, plongeant bon nombre d'indépendants, de commerçants et d'entreprises dans une situation très compliquée. Les recommandations de la Cour ont été prises en considération de manière proactive pour 2021. En effet, plusieurs dispositifs mis en œuvre en 2021 comprennent différents critères, notamment en ce qui concerne la perte de chiffre d'affaires, et ce afin de permettre de moduler davantage le soutien et ainsi renforcer la proportionnalité. Par ailleurs, le dispositif mis en place dans le cadre de l'indemnité n° 21[68] vient davantage encore renforcer cette proportionnalité pour les secteurs les plus impactés tout au long de la crise.

4.2.5.3 Cumul des aides/risque de subventionnement excessif

Les indemnités accordées aux entreprises par la Région wallonne sont cumulables avec les aides fédérales telles que le chômage temporaire et le droit passerelle. Le cadre réglementaire prévoit l'interdiction de cumul entre certaines indemnités de la Région wallonne et celles octroyées par d'autres entités fédérées, mais aucune disposition n'empêche le cumul avec d'autres aides octroyées par la Région wallonne en dehors du dispositif d'aide aux entreprises. Des cumuls ont ainsi été constatés avec les aides au secteur des titres-services[69] et les aides au secteur du tourisme.

La Cour des comptes a également relevé que les travailleurs indépendants gérants de plusieurs entreprises ont pu percevoir la deuxième indemnité pour chacune d'entre elles à partir du même droit passerelle pour autant que ces entreprises soient actives dans un secteur éligible. À ce propos, l'administration estime qu'il n'y a pas de cumul, l'indemnité étant accordée à l'entreprise et non à son gérant.

Ces possibilités de cumul peuvent augmenter l'intensité de l'aide publique en faveur de certains bénéficiaires et même, dans certains cas, dépasser le montant du préjudice subi. Cette situation peut par exemple se produire dans des entreprises qui ont des coûts fixes réduits. Il n'en demeure pas moins que le montant cumulé des aides publiques est vraisemblablement resté inférieur au montant du préjudice pour une majorité d'entreprises.

Les indemnités sont définitivement acquises aux entreprises, même si elles parviennent in fine à dégager un bénéfice en fin d'exercice grâce à un regain d'activité et/ou un report des ventes sur les périodes d'ouverture.

---

68 Arrêté du gouvernement wallon du 1er juillet 2021 relatif à l'octroi d'une indemnité spécifique « cascade RECA » à destination des indépendants et entreprises actifs en BtoB dans le secteur RECA.

69 Le cumul des indemnités aux entreprises avec le dispositif d'aide au secteur des titres-services est partiellement autorisé. Les cumuls constatés concernent à la fois des cumuls autorisés et des cumuls proscrits (voir le point 4.4).

4.2.6 Conclusions

L'administration a démontré sa capacité d'adaptation en mettant en place une stratégie de gestion et de contrôle des indemnités aux entreprises cohérente avec l'objectif politique recherché. La maîtrise des risques, notamment en matière de fraude, repose néanmoins en partie sur un contrôle *ex post* qui tarde à être mis en œuvre faute de ressources suffisantes.

La stratégie de contrôle repose largement sur l'utilisation de données provenant de sources authentiques. Ce procédé présente des avantages certains, car il permet par exemple de systématiser les contrôles sur un nombre élevé de dossiers avec des ressources limitées. Sa mise en œuvre a cependant posé quelques difficultés, notamment en matière de disponibilité des données et de lourdeur des procédures administratives à mettre en place pour permettre l'échange des données entre les administrations. Des défauts de qualité dans les sources authentiques ont également conduit à des paiements indus et au rejet de demandes éligibles dans un nombre limité de cas. L'application large du principe de confiance constitue un second pilier important de la stratégie de contrôle, ce qui a pour effet de réduire le niveau de maîtrise du risque de fraude.

Le contrôle préalable au paiement comporte quelques lacunes concernant notamment la vérification de l'absence du cumul entre les aides lorsque ceux-ci sont interdits et l'application inadéquate des dispositions européennes en matière de contrôle des aides de minimis. Le contrôle *ex post* pourra éventuellement pallier certaines de ces faiblesses.

Enfin, la comptabilisation des indemnités et la récupération des indus sont susceptibles d'être améliorés.

La conception du dispositif d'indemnisation est susceptible d'entraîner certaines inégalités de traitement et un manque de proportionnalité entre les entreprises.

4.3 Soutien au secteur du tourisme

4.3.1 Introduction

Comme bon nombre d'entreprises, celles actives dans le secteur du tourisme ont été frappées de plein fouet par la crise sanitaire, principalement en raison des mesures prises par le CNS.

Les estimations du chiffre d'affaires perdu pour les mois de mars, avril et mai 2020 étaient les suivantes.

Tableau 4 – *Estimations du chiffre d'affaires perdu pour les mois de 03-04-05/2020 (en euros)*

	Montant
Ensemble des industries du tourisme[70] – chiffre d'affaires total	1.159.747.798
Ensemble des industries du tourisme - chiffre d'affaires uniquement lié au tourisme[71]	320.407.174
Secteurs des hébergements et attractions touristiques exclusivement	128.369.087

Source : Rapport au gouvernement du projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 47 portant le programme de soutien aux opérateurs du secteur touristique dans le cadre de la crise sanitaire liée au covid-19 – Seconde lecture (11 juin 2020)

4.3.2 Mesures d'aide adoptées

4.3.2.1 Dispositifs

Un premier plan de soutien (PS1), adopté en juin 2020, comprend cinq mesures spécifiques à destination de certains opérateurs touristiques :

1) le subventionnement des opérateurs du secteur touristique pour les frais relatifs à l'organisation des activités événementielles à vocation touristique régionale annulées[72] ;
2) le soutien aux attractions touristiques pour les frais d'entretien de leurs infrastructures pendant la fermeture au public obligatoire[73] ;
3) le soutien aux associations de tourisme social pour les frais d'entretien de leurs infrastructures d'hébergement touristiques du 14 mars au 7 juin 2020[74] ;
4) les aides à destination de certains organismes touristiques, des hébergements touristiques et des attractions touristiques pour les frais relatifs à la mise en place des mesures sanitaires obligatoires à la reprise des activités[75] ;
5) le renforcement des subventions des maisons du tourisme pour la réalisation d'actions et campagnes de promotion touristique.

70 L'agrégat « Industrie du tourisme » intègre un ensemble de secteurs dont l'activité est liée à l'activité touristique mais avec une importance variable (très importante pour les hébergements mais beaucoup moins pour la restauration par exemple). La composition de cet agrégat est basée sur une liste reprise par l'Organisation mondiale du tourisme dans ses recommandations relatives aux statistiques sur le tourisme.

71 Dans ce deuxième agrégat, on isole la part du chiffre d'affaires liée spécifiquement aux activités des touristes (séjours et excursions) en appliquant les ratios de tourisme par produits, calculés dans le dernier compte satellite du tourisme en Wallonie (selon une méthodologie établie par Eurostat, l'OCDE et l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) et approuvée par les Nations unies).

72 Par l'octroi d'un montant forfaitaire selon l'impact touristique de l'activité.

73 Soit un montant compris entre 1.000 euros et 200.000 euros par attraction touristique calculé en fonction de la moyenne journalière du nombre d'entrées sur l'année civile 2019, une part forfaitaire du prix du ticket d'entrée payant couvrant les frais d'entretien des infrastructures (estimé à 1,25 euro) et le nombre de jours calendriers de fermeture obligatoire de l'attraction touristique (avec un maximum de 86).

74 Soit un montant calculé selon la capacité d'accueil maximale journalière en nombre de lits de l'ensemble des hébergements touristiques gérés par l'association de tourisme social, une part forfaitaire du prix de chaque nuitée payante couvrant les frais d'entretien de l'infrastructure des hébergements touristiques gérés par l'association de tourisme social (estimé à 1,25 euro) et le nombre de jours calendriers de fermeture obligatoire (soit 82 jours).

75 Soit un montant correspondant à un montant forfaitaire fixé par catégorie ou sous-catégorie d'opérateurs du secteur touristique, fonction de leur poids touristique ou de leur capacité d'accueil.

Le second plan de soutien (PS2), adopté en octobre 2020, comprend trois autres mesures à destination de certains opérateurs touristiques :

6) le soutien aux attractions touristiques pour les frais d'entretien de leurs infrastructures pendant la fermeture au public obligatoire[76] ;
7) le soutien aux associations de tourisme social pour les frais d'entretien de leurs infrastructures d'hébergement touristiques du 3 novembre au 13 décembre 2020[77] ;
8) le soutien à destination des gîtes et meublés de vacances autorisés par le Commissariat général au tourisme (CGT) d'une capacité de base de plus de dix personnes pour les frais d'entretien de leurs infrastructures à la suite des mesures prises par l'autorité fédérale pour limiter la propagation de la covid-19[78].

4.3.2.2 Cadre réglementaire

Le premier dispositif est encadré par l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 47 du 11 juin 2020 portant le programme de soutien aux opérateurs du secteur touristique dans le cadre de la crise sanitaire liée au covid-19.

Le second dispositif est encadré par l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 56 du 23 novembre 2020 portant une deuxième vague de programme de soutien aux opérateurs du secteur touristique dans le cadre de la crise sanitaire liée au covid-19.

La mesure visant le renforcement des subventions des maisons du tourisme pour la réalisation d'actions et campagnes de promotion touristique a été reconduite par cavalier budgétaire dans le dispositif des dépenses du budget initial 2021 de la Région wallonne[79].

Vu que les bénéficiaires de ces aides sont des opérateurs agréés par le Commissariat général au tourisme (CGT), celui-ci est chargé de l'exécution des mesures portées par les arrêtés.

4.3.3 Bilan

Le tableau suivant présente le nombre de bénéficiaires par mesure et le montant total des aides octroyées.

76 Soit un montant compris entre 500 euros et 25.000 euros calculé sur la base de la même formule que dans le plan précédent avec 43 jours de fermeture obligatoire.

77 Soit un montant calculé sur la base de la même formule que dans le plan précédent avec 41 jours de fermeture obligatoire.

78 Soit un montant forfaitaire de 2.500 euros par hébergement.

79 Article 139, modifiant l'article 594D, § 2, du code wallon du tourisme.

Tableau 5 – *Nombre de bénéficiaires et montant des aides octroyées par mesure (en euros)*

Mesure	Nombre de bénéficiaires	Montant total	Estimation initiale
PS1			
Subventionnement des frais relatifs à l'organisation d'activités événementielles	33	321.675	394.000
Soutien aux attractions touristiques	124	2.074.799	2.037.014
Soutien aux associations de tourisme social	14	868.550	831.000
Subventionnement des frais liés à la mise en place des mesures sanitaires obligatoires	1.484	1.049.860	3.329.532
Subventionnement des maisons de tourisme	27	737.019	1.111.250
Sous-total		**5.051.903**	**7.702.796**
PS2			
Soutien aux attractions touristiques	148	756.212	798.865
Soutien aux associations de tourisme social	14	381.505	389.300
Soutien aux gîtes et meublés de vacances	481	1.205.000	1.202.500
Sous-total		**2.342.717**	**2.390.665**
Total		**7.394.620**	**10.093.461**

Source : Commissariat général au tourisme

Le CGT a estimé le montant du subventionnement des frais relatifs à l'organisation d'activités événementielles annulées sur la base des événements subventionnés les années précédentes.

Les bénéficiaires potentiels des autres mesures sont connus, car agréés par l'organisme. Il s'ensuit que le montant payé est très proche de l'estimation, à l'exception toutefois de la mesure de subventionnement des frais liés à la mise en place des mesures sanitaires obligatoires dans les gîtes et meublés de vacances du premier dispositif (PS1). L'incidence financière de cette mesure, en faveur des entreprises privées et des indépendants, a été estimée à 3 millions d'euros et alors que seul 1 million d'euros a été engagé. La prime pour ces hébergements touristiques ne touche en effet que 44 % des opérateurs. Bon nombre de demandes ont été rejetées, car inéligibles (l'agrément des opérateurs était obsolète) ou irrecevables (le demandeur était différent du titulaire de l'autorisation). Les opérateurs privés n'ont donc pas accédé facilement à ces aides pour cause de négligence, ou de manque de rigueur. La méthodologie de traitement des dossiers a été adaptée dans le cadre du second dispositif (PS2). Les formulaires de demande d'aide à destination des opérateurs touristiques leur ont été envoyés préremplis. Les risques d'erreurs (d'encodage et autres) étaient donc limités pour l'opérateur touristique. La cible a ainsi été mieux atteinte (couverture de 98 % des opérateurs agréés).

La Cour des comptes constate par ailleurs que, tant dans le cadre du PS1 que dans le cadre du PS2, les aides à destination des opérateurs publics (associations de tourisme social et maisons du tourisme) atteignent 100 % du public cible[80].

80 Soit 14 associations de tourisme social et 27 maisons du tourisme.

4.3.4 Résultats du contrôle de la Cour des comptes

Outre les éléments de méthode présentés au point 1.3.1, à propos du soutien au secteur du tourisme, la Cour des comptes a procédé à la réconciliation des données financières avec les données métiers.

L'analyse documentaire et les résultats de ce premier contrôle ont révélé un risque élevé dans le traitement des dossiers individuels relatifs aux hébergements (mesures PS1.4 et PS2.3). La Cour des comptes a dès lors procédé à un examen approfondi d'un échantillon de 159 dossiers pour ces mesures.

4.3.4.1 Processus d'octroi et de contrôle des aides

Chaque mesure a fait l'objet de notes d'instructions de gestion des dossiers, qui précisent :

- les tâches à la réception des demandes (vérification des critères d'éligibilité, de recevabilité et l'éventuel volet « de minimis ») ;
- le traitement des demandes (mécanismes de vérification détaillés) ;
- le suivi par des trains d'arrêtés ministériels de subventionnement.

Une procédure budgétaire spécifique, exceptionnelle et simplifiée a également été mise en place dans le cadre du suivi de ces deux plans de soutien.

Enfin, aucun contrôle a posteriori n'est prévu.

4.3.4.2 Constats

Légalité du processus

Les mécanismes de vérification détaillés dans les procédures d'octroi et de contrôle des aides attestent que les risques sont identifiés. Les données métiers et budgétaires ont été réconciliées pour l'ensemble des aides. Le résultat du contrôle d'un échantillon de dossiers relatifs aux primes Hébergement permet de conclure que les risques sont maîtrisés et que le processus est conforme à la législation.

Réactivité de l'administration

L'évolution du processus d'octroi de la prime pour les hébergements touristiques atteste de la dynamique d'amélioration continue mise en place au sein de l'organisme pour atteindre son public cible.

Les services ont contrôlé la légalité de l'aide accordée. Un risque non identifié dans un premier train de subventions, à savoir la divergence entre le demandeur de la prime et le titulaire de l'agrément, l'a été en cours de processus. Ce dernier a été modifié en conséquence, afin d'ajouter ce contrôle de cohérence aux mécanismes de vérification détaillés.

Récupération des indus
Le CGT a identifié des indus dans le premier train de subventions, liés au risque de divergence entre le demandeur de la prime et le titulaire de l'autorisation. Il ne les a cependant pas comptabilisés en créances et n'a pas engagé les procédures de recouvrement.

Dans sa réponse, le ministre-président indique que le Commissariat général au tourisme a pris en compte la remarque de la Cour, et que la procédure de récupération des indus sera engagée.

Opérationnalisation du contrôle
Les limites des outils existants[81] n'ont pas été prises en compte lors de la conception des aides. Le traitement informatisé des demandes des gîtes et meublés de vacances a ainsi, par exemple, été impossible dans le PS1.

Il en résulte d'importants risques liés au traitement manuel de certains formulaires.

Le nouveau plan de développement numérique du CGT offre cependant l'opportunité d'améliorer l'environnement IT du CGT et de développer les compétences en technologies de l'information et de la communication (TIC) de ses agents.

Déséquilibre entre le niveau de l'aide et la capacité à traiter les demandes et exécuter les contrôles
Mis à part un soutien extérieur ponctuel pour les supports juridique et informatique, le CGT n'a pas fait appel à des ressources humaines supplémentaires.

Un certain essoufflement du personnel (avec la succession des plans d'aide[82]) et l'isolement résultant du télétravail ont accentué les difficultés d'accompagnement des agents, notamment au niveau du développement de leurs compétences en TIC.

Il s'avère par ailleurs que le CGT n'envisage pas de renforcer son personnel et d'organiser un contrôle *ex post*.

4.3.5 Évaluation de la mesure

4.3.5.1 Égalité de traitement
Les plans prévoient des mesures spécifiques pour chaque type d'opérateurs et les aides, bien que forfaitaires, sont paramétrées selon des critères objectifs.

Les dispositifs garantissent un traitement égal et proportionnel du public cible.

81 Absence de gestion de l'historique et de développement modulable (qui aurait, par exemple, permis d'y intégrer les nouvelles primes).

82 Un troisième programme de soutien pour certains opérateurs du secteur touristique a été lancé par le gouvernement le 19 mars 2021.

4.3.5.2 Cumul des aides/risque de subventionnement excessif

L'organisme n'est en mesure que de contrôler les aides qui ressortent des mécanismes de subventionnement du code wallon du tourisme. Le contrôle des plafonds des aides de minimis[83] pour des opérateurs touristiques privés se fait sur la base de données déclaratives (le montant, la date et l'origine des aides déjà perçues) et d'une simple déclaration sur l'honneur.

Il en résulte un risque de cumul des aides supérieur au préjudice subi et un risque de fraude lié au caractère essentiellement déclaratif, qui invitent à revoir les procédures et à renforcer les contrôles[84].

4.3.5.3 Pertinence de l'intervention

Le CGT a chargé un prestataire privé de réaliser des enquêtes en Belgique et dans les pays limitrophes (France et Pays-Bas)[85], pour analyser le comportement et les attentes des touristes qui se rendent en Région wallonne dans le contexte de pandémie (bilan des séjours et des excursions). Deux premiers sondages (vagues 1 et 2) ont été réalisés en avril 2020, lorsque les activités touristiques étaient à l'arrêt, et en juin juste après le déconfinement. Un troisième sondage a été réalisé en novembre 2020. Les opérateurs n'ont pas été sondés sur l'impact et la pertinence des mesures de soutien.

4.3.6 Conclusions

Les bénéficiaires potentiels des aides sont connus, car agréés par le CGT. Le public cible est dès lors atteint et les taux de consommation des montants budgétés sont élevés.

Le CGT a déployé des dispositifs de contrôle visant à garantir la légalité du processus.

L'organisme a rencontré certaines difficultés d'opérationnalisation dues aux limites des applications informatiques. Le nouveau plan de développement numérique du CGT permettra d'améliorer l'environnement IT du CGT et de développer les compétences TIC de ses agents. Les risques liés au traitement manuel des formulaires devraient ainsi être réduits dans le cadre de la mise en œuvre d'éventuels plans de soutien futurs.

Le contrôle préalable au paiement repose en partie sur l'application du principe de confiance, notamment en matière de minimis pour des opérateurs touristiques privés. Il en découle un risque de cumul des aides supérieur au préjudice subi et un risque de fraude.

L'enchaînement des programmes de soutien aux opérateurs touristiques et l'essoufflement du personnel ont, à ce stade, empêché le CGT d'organiser des contrôles *ex post*.

Enfin, bien que des indus aient été identifiés dans le premier train de subventions, le CGT n'a pas lancé de procédure de recouvrement.

---

83 Le règlement (UE) n° *1407/2013* de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis (*Journal officiel de l'Union européenne* du 24 décembre 2013, L 352/1, p. 1-8, www.eur-lex.europa.eu) fixe un plafond de 200.000 euros pour le montant d'aide de minimis qu'une entreprise unique peut recevoir par État membre sur une période de trois ans.

84 Par exemple, en organisant une base de données centralisée pour l'ensemble de ces aides.

85 Un avenant de 8.712 euros a été apporté pour les sondages spécifiques « coronavirus » à un marché public initial de 120.068,30 euros.

4.4 Soutien au secteur des titres-services

4.4.1 Introduction

Le secteur des titres-services a été considéré comme essentiel par le CNS.

Si ce secteur n'a pas été obligé de fermer durant la crise sanitaire, il a cependant été affecté par les mesures de confinement et de distanciation sociale. Certains utilisateurs ne souhaitaient en effet plus accueillir d'aide-ménager titres-services en leur domicile pour diverses raisons : télétravail, mise en quarantaine, crainte de contagion, etc. L'annulation de missions a engendré une perte de revenus pour les entreprises de titres-services concernées.

Pour diminuer leurs charges, les entreprises de titres-services ont placé tout ou partie de leurs travailleurs en chômage temporaire. Ceux-ci perçoivent dans ce cas 70 % de leur salaire moyen brut. Cependant, dans le secteur des titres-services, une partie des heures prestées sont régulièrement couvertes par des contrats temporaires qui n'entrent pas en ligne de compte pour le droit au chômage temporaire. De plus, le chômage temporaire ne peut pas être octroyé pour une partie de journée. L'entreprise doit choisir entre placer le travailleur en chômage pour une journée complète et annuler les prestations qui pouvaient être prestées ou maintenir le travailleur en activité et prendre à sa charge le coût de la rémunération d'heures non prestées.

4.4.2 Mesures d'aide adoptées

4.4.2.1 Dispositif

Le soutien au secteur des titres-services comprend trois mesures adoptées lors de la première vague, dont deux ont été renouvelées dans le cadre de la seconde vague.

La première mesure consiste en l'octroi d'une prime forfaitaire de 5.000 euros à toutes les entreprises de titres-services agréées dont le siège social se situe en Région wallonne. Cette prime vise à compenser la perte de recettes liée à la baisse de l'activité. Une première prime a été versée le 7 avril 2020 aux entreprises qui étaient actives au premier trimestre 2020, et une seconde prime a été versée le 3 novembre 2020 aux entreprises en activité au troisième trimestre 2020[86]. La première prime ne peut être cumulée avec une autre subvention forfaitaire octroyée aux opérateurs de l'emploi, de la formation ou de l'insertion professionnelle. De plus, le cumul de la prime forfaitaire au secteur des titres-services est interdit avec l'indemnité compensatoire de 5.000 euros accordée aux entreprises. Cette interdiction de cumul n'a pas été renouvelée dans le cadre de la seconde prime.

L'octroi de la prime forfaitaire n'est pas conditionné à l'absence de recours au chômage temporaire pour les travailleurs.

La deuxième mesure consiste à subventionner les heures rémunérées mais non prestées des travailleurs des titres-services. Cette mesure vise le maintien du salaire des travailleurs des titres-services à 100 % en évitant le recours au chômage temporaire. Elle concerne les

86 Initialement, l'arrêté de subvention prévoyait l'octroi de la subvention aux entreprises en activité au quatrième trimestre 2020. Ce texte a toutefois été modifié pour remplacer le quatrième trimestre par le troisième trimestre 2020.

travailleurs avec le statut « ouvrier » qui prestent en Région wallonne et dont l'employeur y est agréé. Les heures pouvant être subsidiées sont :

- les heures non prestées en raison de la crise sanitaire (annulation de la part du client, mise en quarantaine du client, gestes sanitaires non respectés par le client, etc.) ;
- les heures de maladie couvertes par le salaire garanti ;
- les jours fériés (dans la limite de la moyenne hebdomadaire des travailleurs) ;
- les heures prestées de préavis.

La troisième mesure consiste à rembourser à hauteur de 18 euros au lieu de 14,86 euros les titres-services pour lesquels les entreprises de moins de 250 personnes ont effectivement réalisé une prestation durant le mois de mai 2020. C'est la seule mesure qui n'a pas été renouvelée lors de la seconde vague. Cette mesure n'a pas été analysée dans le cadre de cet audit.

4.4.2.2 Cadre réglementaire

Les primes forfaitaires de 5.000 euros ont été octroyées par le biais d'arrêtés de subventions :

- l'arrêté du gouvernement wallon du 30 mars 2020 accordant, pour l'année budgétaire 2020, une subvention complémentaire aux entreprises de titres-services et aux centres d'insertion socioprofessionnelle afin de couvrir les dépenses pour l'année 2020 ;
- un arrêté ministériel adopté le 8 avril 2021 pour une entrée en vigueur le 21 octobre 2020.

Le subventionnement des heures non prestées est, quant à lui, régi par des arrêtés de pouvoirs spéciaux qui ont permis de déroger à la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, qui dispose que seule une heure prestée peut donner lieu à un remboursement :

- arrêté du gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 11 du 31 mars 2020 relatif aux diverses dispositions prises en matière d'emploi, de formation et d'insertion socioprofessionnelle, en ce compris dans le champ de l'économie sociale ;
- arrêté du gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 51 du 16 juin 2020 relatif aux mesures de déconfinement liées à la covid-19, en matière d'emploi et d'insertion socioprofessionnelle, en ce compris dans le secteur de l'économie sociale ;
- arrêté du gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 58 du 1er décembre 2020 relatif aux diverses dispositions prises, dans le cadre du plan rebond face à la covid-19, en matière d'emploi et d'insertion socioprofessionnelle, en ce compris dans le champ de l'économie sociale.

Le gouvernement wallon présente le subventionnement des heures non prestées comme des aides à la consommation. Ce type d'aide n'entre pas dans le champ d'application du contrôle des aides d'État assuré par l'Union européenne. Elles peuvent donc être mises en place sans aucune intervention de la Commission européenne. Toutefois, l'examen des travaux parlementaires semble indiquer que la Commission européenne a demandé la requalification de cette mesure en aide d'État. Afin d'éviter le risque d'une telle requalification, l'octroi de l'aide devrait donc respecter l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4.4.3 Bilan

Le tableau suivant présente le nombre d'entreprises des titres-services ayant bénéficié des primes forfaitaires compensatoires et leur coût total par vague.

Tableau 6 – *Prime forfaitaire de 5.000 euros (en euros)*

	Estimation initiale	Nombre d'opérateurs ayant bénéficié de la prime	Montant réalisé
1er trimestre 2020	3.155.000	541	2.705.000
3e trimestre 2020	2.680.000	524	2.625.000
Total	**5.835.000**		**5.330.000**

Source : Forem

Le nombre d'entreprises ayant bénéficié de la prime forfaitaire est légèrement plus faible lors de la seconde vague, car le nombre d'entreprises qui ont perdu leur agrément est plus important que le nombre d'entreprises qui l'ont obtenu.

Le tableau suivant présente le nombre de demandes de subventionnement des heures non prestées ainsi que le montant total par mois.

Tableau 7 – *Subventionnement des heures non prestées (en euros)*[87]

Mois	Nombre d'entreprises agréées qui ont bénéficié de la mesure	Nombre de travailleurs concernés	Nombre d'heures non prestées subventionnées	Montant total (en euros) pour les heures non prestées subventionnées	Nombre d'heures prestées déclarées
Mars	201	12.835	293.649	4.363.628	577.817
Avril	184	6.072	424.478	6.307.743	30.269
Mai	320	19.036	621.443	11.185.974	869.988
Juin	263	17.874	224.396	3.783.317	1.409.118
Juillet	233	16.986	203.658	3.230.016	1.200.613
Août	217	14.680	150.800	2.240.888	957.616
Novembre	300	20.631	412.458	7.424.237	1.272.383
Décembre	291	19.907	292.777	5.269.993	1.358.520
Total			**2.623.659**	**43.805.795**	**7.676.323**
Estimation initiale				**40.500.000**	

Source : Forem

L'évolution du nombre d'entreprises agréées qui ont bénéficié de la mesure suit l'intensité des mesures de confinement sauf en ce qui concerne les mois de mars et avril 2020. Durant cette période, le montant du subventionnement des heures non prestées s'élevait à 14,86 euros. Les opérateurs des titres-services ont fait valoir que ce montant était insuffisant, car il ne tenait pas compte des cotisations sociales à payer pour les aides-ménagers maintenus

87 Données provisoires arrêtées au 21 mai 2021.

au travail. Le montant a donc été porté à 18 euros pour le mois de mai 2020 puis a été diminué progressivement à 16,86 euros au mois de juin, 15,86 euros au mois de juillet et de nouveau 14,86 euros au mois d'août. Cette diminution est justifiée dans la législation par la reprise progressive des prestations. Lors du renouvellement de cette mesure dans le cadre de la seconde vague, le montant du subside s'est élevé à 18 euros pour les mois de novembre et décembre 2020.

En ce qui concerne la mesure de majoration du remboursement des titres-services au mois de mai 2020 pour les entreprises de moins de 250 personnes, sur les 870 opérateurs répondant aux conditions d'octroi, 796 en ont bénéficié pour un montant total de 2.993.623,99 euros (891.373 titres-services). Les 74 entreprises restantes n'en ont pas bénéficié : 70 d'entre elles étaient en inactivité en mai 2020 et les 4 autres devaient apurer un arriéré de cotisations auprès de l'ONSS.

4.4.4 Résultats du contrôle de la Cour des comptes

4.4.4.1 Processus d'octroi et de contrôle des aides

L'application des mesures a été mise en place avec la participation de la société Sodexo en raison de son rôle de société émettrice des titres-services.

Les primes forfaitaires de 5.000 euros ont été versées par Sodexo sur la base d'une liste de bénéficiaires émise par le Forem. La liste reprend les opérateurs agréés par le SPW Emploi et Formation et dont le siège social se situe en Région wallonne. Cette dernière condition a été coordonnée avec la Région de Bruxelles-Capitale, qui a adopté une mesure équivalente, afin d'éviter un cumul par les entreprises agréées dans les deux régions[88].

La mise en œuvre du subventionnement des heures non prestées a été réalisée selon des modalités définies en concertation entre le Forem et Sodexo. Concrètement, cette dernière a mis à disposition de chaque entreprise une plateforme sécurisée[89] pour le dépôt de ses demandes d'indemnisation.

L'entreprise agréée envoie mensuellement un formulaire spécifique qui comprend notamment des champs permettant de l'identifier (numéro BCE et numéro d'agrément), une déclaration sur l'honneur à valider par laquelle l'entreprise atteste entrer dans les conditions pour recevoir la subvention, et un fichier Excel recensant les heures prestées et les heures rémunérées. Le nombre d'heures à subsidier est calculé en déduisant le nombre d'heures prestées du nombre d'heures rémunérées. Il correspond aux heures non prestées, c'est-à-dire qui ne sont pas couvertes par des titres-services mais pour lesquelles l'entreprise des titres-services a rémunéré le travailleur. Il ne peut donc s'agir de subsidier des heures pour lesquelles le travailleur a été placé en chômage temporaire.

88 La Région flamande n'a pas adopté de mesure visant à l'octroi d'une indemnité forfaitaire aux entreprises agréées.

89 La plateforme Jira qui est initialement utilisée dans le cadre des chèques-entreprises.

Sodexo réalise certains contrôles relatifs à la complétude du fichier Excel et à l'agréation dans le secteur des titres-services wallon des travailleurs renseignés. Enfin, le nombre d'heures prestées doit être positif ou nul. Tout manquement à l'un des critères vérifiés entraîne le non-remboursement des heures déclarées. Sodexo vérifie également que les entreprises ne font pas l'objet d'une saisie ou d'un blocage[90].

4.4.4.2 Constats

Limites du contrôle

La Cour des comptes a identifié trois situations qui ont donné lieu à des subsides indûment versés.

Premièrement, le Forem a établi les listes destinées au paiement des primes forfaitaires avant l'adoption des arrêtés de subventionnement. Cette anticipation a donné lieu au versement d'indus dans le cadre de la première prime. En effet, le texte a modifié les conditions d'octroi de la prime qui ont été utilisées pour établir la liste des bénéficiaires. Ainsi, l'arrêté de subventionnement a introduit l'interdiction de cumul de la prime forfaitaire avec l'indemnité compensatoire de 5.000 euros accordés aux entreprises. Le Forem n'aurait toutefois pas pu identifier cette situation de cumul avant le versement de la prime forfaitaire puisque celle-ci a été octroyée au début du mois d'avril tandis que l'indemnité compensatoire a été attribuée sur demande durant une période de plusieurs mois. La condition relative à l'interdiction de cumul ne pouvait donc pas être respectée au moment de son entrée en vigueur, donnant *ipso facto* lieu au paiement de subsides indus. La Cour des comptes a ainsi identifié 41 entreprises de titres-services qui ont reçu les deux indemnités. De plus, la condition relative à l'activité au premier trimestre 2020 a été ajoutée dans le texte de l'arrêté alors qu'elle n'était initialement pas prévue dans les échanges entre le cabinet de la ministre de l'Emploi et le Forem. Les indus résultant de cette situation auraient dû être identifiés a posteriori et récupérés, ce qui n'a pas été le cas. En ce qui concerne la seconde prime, l'arrêté de subvention a été adopté cinq mois après que le cabinet a ordonné au Forem le versement de la prime. La Cour n'a cependant identifié aucun subside versé indûment dans ce cadre.

Deuxièmement, le délai de retrait de l'agrément aux opérateurs qui ne sont plus actifs à la Banque-Carrefour des entreprises (BCE) a également engendré des subsides indûment versés. La Cour des comptes a constaté des délais allant jusqu'à 22 mois entre la date à partir de laquelle la BCE déclare l'opérateur inactif et la date de retrait de l'agrément.

Troisièmement, Sodexo a réalisé un contrôle manuel de chaque déclaration prise individuellement. Le Forem a réalisé dans un second temps un croisement des données. Le traitement des données est basé sur l'utilisation d'un outil de tableur non sécurisé déployé par le Forem. Ce traitement des données a généré l'identification d'erreurs dans le calcul des heures à subventionner. Les indus découlant des erreurs de calcul de Sodexo sont récupérés par le Forem auprès des opérateurs tandis que les erreurs en défaveur des opérateurs sont corrigées par un versement supplémentaire de Sodexo envers les opérateurs lésés.

90 Un blocage intervient si l'entreprise a effectué des prestations sans que les conditions légales ou réglementaires aient été respectées.

De plus, la conception de la mesure de subventionnement des heures non prestées en Région wallonne diffère de celles adoptées par la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale. Elle induit un risque plus important d'opérer un paiement de subsides indus[91]. Le Forem n'est en effet pas en mesure de contrôler si les heures déclarées à Sodexo comme non prestées n'ont pas été prestées dans une autre région. Le Forem considère que l'échange de données avec les autres régions nécessite des développements informatiques dont le coût serait disproportionné par rapport au caractère temporaire des mesures. La Cour des comptes estime qu'un échange de données sécurisé pourrait être réalisé de manière moins élaborée dans le cadre du contrôle *ex post*.

Ensuite, la maîtrise du risque de fraude est limitée par divers éléments. Tout d'abord, le contrôle *ex ante* repose en grande partie sur le principe de confiance. En effet, les données de prestations nécessaires au calcul de l'indemnité sont obtenues sur base déclarative. Le risque lié au cumul entre le chômage temporaire et la subvention de la Région wallonne ne peut être contrôlé qu'a posteriori. Il ne peut donc pas être vérifié à la réception de la déclaration et préalablement au paiement des heures non prestées. La législation prévoit que les opérateurs agréés peuvent rentrer les titres-services auprès de Sodexo au plus tard à la fin du douzième mois qui suit la date de la prestation. Le risque de cumul entre les heures couvertes par des chèques et les heures non prestées ne peut pas être écarté avant la fin de ce délai de douze mois. La maîtrise du risque de fraude repose donc très largement sur le contrôle *ex post*.

Concernant le délai du retrait d'agrément aux opérateurs qui ne sont plus actifs, le ministre-président précise que sur les quelques 1.000 primes versées lors des deux vagues, cinq ont été identifiées comme indûment versées à la suite de ce problème. Il n'existe actuellement pas de système d'information automatisé permettant l'intégration des données relatives aux faillites ou aux cessations d'activités.

À propos des erreurs de traitement de Sodexo identifiées par le Forem, le ministre-président expose que les erreurs commises dans le calcul des heures à subventionner sur le total des demandes traitées représente moins de 2 %. En effet, sur les 2.056 dossiers traités, seuls 30 ont dû faire l'objet d'une régularisation à la suite du constat d'une erreur dans le traitement des données.

Contrôle ex post et récupération des indus

Le contrôle *ex post* relève de la compétence de l'Inspection économique et sociale du SPW Économie, Emploi, et Recherche conformément à la législation[92]. La foire aux questions mise à disposition des entreprises de titres-services précise d'ailleurs à ce sujet que chaque entreprise agréée fera l'objet d'un contrôle a posteriori qui portera sur l'ensemble des données reçues et utilisées pour le paiement des subsides, et que ce contrôle sera mené par l'Inspection économique et sociale.

91 La Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ont décidé d'augmenter le montant du remboursement des titres-services effectivement prestés. La Région de Bruxelles-Capitale a également adopté un montant supplémentaire pour les heures de chômage temporaire.

92 Décret du 28 février 2019 relatif au contrôle des législations et réglementations relatives à la politique économique, à la politique de l'emploi et à la recherche scientifique ainsi qu'à l'instauration d'amendes administratives applicables en cas d'infraction à ces législations et réglementations.

Cependant, le service d'inspection n'a pas été consulté lors de la conception de la mesure. De plus, il déclare avoir pris connaissance de son rôle à la suite de l'annonce de l'audit de la Cour des comptes. Il en résulte que les premières réflexions sur l'organisation du contrôle *ex post* ont eu lieu en novembre 2020, soit près de neuf mois après le début des premières mesures.

Au sujet de la prime forfaitaire de 5.000 euros, le service d'inspection a sollicité et obtenu la liste des entreprises bénéficiaires. Toutefois, les vérifications nécessaires à l'identification des cas de cumul avec l'indemnité compensatoire de 5.000 euros accordée aux entreprises n'avaient pas encore été effectuées en avril 2021.

Concernant le subventionnement des heures non prestées, le service d'inspection a identifié le cumul de la subvention des heures non prestées avec le chômage temporaire comme étant le risque le plus important. Le contrôle de ce risque nécessite l'accès à une source authentique reprenant les données du chômage temporaire afin de les croiser avec les données déclarées par les entreprises. Cependant, le service d'inspection ne dispose pas d'un accès à la source authentique nécessaire. Il dispose bien d'un accès en ligne à la déclaration multifonctionnelle (DMFA)[93] de la Banque-Carrefour de la sécurité sociale, mais les données sont trimestrielles. Il est donc compliqué, voire impossible, de les réconcilier avec les déclarations mensuelles des entreprises.

Le service d'inspection ne dispose pas non plus des ressources informatiques nécessaires aux croisements de données, pour lequel il dépend du Forem.

Le Forem a sollicité en novembre 2020 l'accès au service *TemporaryUnemploymentService*[94] de la Banque-Carrefour de la sécurité sociale. Il a reçu en mars 2021 un jeu de données-tests sur lequel construire le contrôle. Le service d'inspection dépend donc du Forem pour l'accès à la source authentique nécessaire au contrôle.

Pour l'exécution du croisement des données, le service d'inspection est tributaire des priorités internes au Forem. Celui-ci a dès à présent indiqué qu'il ne pourrait pas mettre en œuvre les contrôles demandés avant le deuxième semestre 2021 au plus tôt. Le service d'inspection estime par ailleurs qu'il n'existe pas d'alternative viable si le Forem fait défaut.

La législation prévoit que les éventuels indus identifiés par le contrôle *ex post* soient récupérés par le Forem. Au mois de mars 2021, le Forem a identifié une douzaine d'indus résultant d'erreurs de calcul de Sodexo dans le cadre du subventionnement des heures non prestées. La récupération de ces indus a été mise en attente des résultats des contrôles ex ante des subsides de la seconde vague afin de n'envoyer qu'un seul courrier par opérateur.

93 Les employeurs immatriculés à l'ONSS transmettent via la DMFA les données de rémunération et de temps de travail relatives à tous les travailleurs qu'ils occupent.

94 Le service *TemporaryUnemploymentService* permet de consulter les données de chômage d'un citoyen sur base de son numéro d'identification de sécurité sociale (NISS) pour un mois donné.

4.4.5 Évaluation de la mesure

4.4.5.1 Égalité de traitement

Le dispositif ne garantit pas un traitement égalitaire du public cible. En effet, la mesure de subventionnement des heures non prestées peut créer une différence de traitement entre travailleurs du même secteur. C'est l'entreprise de titres-services qui décide si elle place ses travailleurs en chômage temporaire ou si elle les maintient en activité grâce à la subvention complémentaire de la Région wallonne. Au sein d'une même entreprise, certains travailleurs pouvaient être maintenus au travail en conservant leur salaire alors que les autres étaient placés en chômage temporaire avec 70 % de leurs revenus.

De plus, le choix de placer ou non les travailleurs en chômage temporaire relevait entièrement du choix de l'entreprise. Un risque que ce choix devienne un moyen de pression ou de sanction à l'encontre de travailleurs ne peut pas être écarté.

Dans sa réponse, le ministre-président justifie la possibilité qui a été laissée aux entreprises de titres-services de recourir au chômage temporaire par les éléments suivants :

- Le maintien au travail des ouvriers suppose une intervention financière des entreprises des titres-services, car l'intervention de la Région ne couvre pas la totalité des coûts supportés. Certaines d'entre elles étaient dans une situation financière qui ne le permettait pas.
- La mise en œuvre de la mesure engendre une charge administrative supplémentaire dans un contexte de télétravail.
- Une flexibilité était nécessaire pour les entreprises dont une partie des travailleurs prestent dans plusieurs régions, car seules les prestations réalisées en Région wallonne ouvrent le droit à l'indemnisation.

4.4.5.2 Proportionnalité

Les faiblesses liées à la proportionnalité du dispositif ont pu donner lieu à un sous-financement ou à un surfinancement de tout ou partie des entreprises des titres-services.

La mesure de subventionnement des heures non prestées a rencontré un succès limité dans un premier temps. Aux mois de mars et d'avril, le montant de la subvention était jugé insuffisant par les opérateurs des titres-services. Après concertation avec le secteur, le montant a été augmenté pour correspondre au coût moyen d'une heure, cotisations sociales comprises, des travailleurs des titres-services.

Ensuite, certaines entreprises de titres-services sont agréées dans plusieurs régions à la fois. La Région wallonne n'est pas en mesure d'identifier un éventuel cumul du subventionnement des heures non prestées. Par exemple, elle n'est pas en mesure de vérifier si une entreprise de titres-services qui a presté des heures couvertes par des titres-services dans une autre région déclare ces mêmes heures comme non prestées en Wallonie.

Enfin, la mesure d'octroi d'une prime forfaitaire a été partiellement conditionnée à la mesure d'indemnisation des entreprises. En effet, l'interdiction de cumul n'a pas été prévue pour la seconde prime forfaitaire compensatoire. De ce fait, certains opérateurs des titres-

services qui possèdent plusieurs codes Nace-Bel ont pu cumuler la mesure d'octroi d'une prime forfaitaire avec une ou plusieurs indemnités aux entreprises.

4.4.6 Conclusions

Le contrôle de la mesure repose largement sur le contrôle *ex post*. Tout d'abord, la procédure habituelle ne permet pas d'exclure un risque de fraude avant un délai de douze mois correspondant au délai dont disposent les entreprises des titres-services pour remettre les titres-services prestés.

Ensuite, le recours au principe de confiance a prévalu au détriment de l'anticipation du contrôle. Le manque d'anticipation s'est rencontré dès le processus décisionnel par l'absence de consultation de l'Inspection économique et sociale pourtant en charge du contrôle. De plus, les sources authentiques nécessaires au contrôle ont été identifiées tardivement, ce qui en a retardé leur accès.

La réalisation du contrôle *ex post* a été également compliquée en raison de la faiblesse des ressources qui y est consacrée. Ainsi, l'Inspection économique et sociale en charge du contrôle *ex post* ne dispose pas des moyens informatiques nécessaires et dépend du Forem pour l'accès à la source authentique et pour l'analyse des données.

Enfin, le risque qu'une entreprise déclare à la Région wallonne une heure comme non prestée alors que cette heure a été prestée dans une autre région ne peut être exclu en raison de l'absence de coordination et d'échange de données avec les autres régions.

Dans sa réponse, le ministre-président indique que les données relatives aux allocations de chômage temporaire, qui proviennent de sources authentiques, ne sont pas disponibles en temps réel. Il n'était donc pas possible de vérifier, au moment de l'introduction de la demande, si un tel cumul était existant.

Il précise qu'il était impossible d'attendre que toutes les données soient disponibles pour indemniser les entreprises des mois plus tard, au risque que ces entreprises soient tombées en faillite dans l'intervalle.

Il souligne enfin que les risques de fraude étaient infiniment plus faibles que les risques de faillite des entreprises et de précarité des travailleuses. Il s'agit d'un choix assumé au regard de la situation exceptionnelle rencontrée.

4.5 Aide aux producteurs de pommes de terre de conservation détenteurs en propriété d'un stock en vente libre

4.5.1 Introduction

Des mesures sanitaires, telles que la fermeture de l'horeca et l'annulation des grands événements, ont été prises en Belgique et dans les différents pays importateurs de pommes de terre en raison de l'épidémie de coronavirus. Ces mesures ont eu pour conséquence qu'une grande partie des stocks de pommes de terre de conservation n'a pas pu être écoulée. Cela a affecté financièrement les producteurs.

Tout d'abord, le déséquilibre entre l'offre excédentaire et la demande sur le marché a eu pour effet de réduire la valorisation de la tonne de pommes de terre de 70 à 90 %. Les producteurs ont donc été contraints de vendre à perte les quantités qu'ils ont réussi à écouler. Ainsi, les producteurs ont pu valoriser la tonne de pommes de terre dans une échelle comprise entre 10 et 40 euros par tonne contre 150 euros habituellement.

Ensuite, les coûts de stockage ont augmenté significativement en raison des stocks inhabituellement élevés détenus par les producteurs. En effet, alors qu'habituellement les stocks diminuent progressivement entre la récolte et les mois de juin/juillet, ceux-ci ont presque gardé leur niveau initial. La perte totale pour les producteurs est estimée entre 40 et 50 millions d'euros pour l'année 2020 par rapport aux années précédentes.

4.5.2 Mesures d'aide adoptées

4.5.2.1 Dispositif

La mesure vise à dédommager les producteurs de pommes de terre de conservation pour l'année 2020[95]. Seules les pommes de terre destinées au marché libre sont concernées. Le dispositif ne concerne donc pas les pommes de terre primeurs et les pommes de terre destinées au marché contracté, c'est-à-dire régi par un contrat entre le producteur et un transformateur.

L'indemnisation prévue pour compenser la perte subie par les producteurs répond aux critères suivants :

- aide d'un montant maximum de 50 euros par tonne, ce qui correspond à un tiers de la valeur habituelle ;
- une franchise de 50 tonnes ;
- aide limitée à 20 tonnes par hectare, ce qui correspond à moins de 50 % du rendement moyen.

Le dispositif prévoyait initialement une indemnisation en deux étapes. La première étape concernait les stocks compris entre 50 tonnes et 500 tonnes, tandis que la seconde étape concernait les stocks compris entre 500 tonnes et 1.500 tonnes. Ces derniers ne devaient être indemnisés que si des budgets restaient disponibles. Cependant, comme les tonnages déclarés par les demandeurs se sont révélés moindres que l'estimation initiale de l'administration, la mesure a été élargie tout en restant conforme à la réglementation. Ainsi, l'aide a été portée automatiquement au maximum prévu par l'arrêté, soit 50 euros la tonne et a été octroyée en une seule étape à l'ensemble des stocks compris entre 50 et 1.500 tonnes.

L'indemnisation est calculée sur la base des stocks détenus au 15 mai 2020. Toutefois, les producteurs peuvent également inclure dans le stock, les pommes de terre données en nourriture au bétail au cours de la période s'étendant du 13 mars 2020 au 15 mai 2020. Les pommes de terre enfouies sur les parcelles sont exclues.

95 Les pommes de terre de conservation sont considérées comme telles si la parcelle dont elles sont issues est déclarée sous le code culture 901.

La mesure a été élaborée en concertation avec la Région flamande qui a adopté une mesure d'aide identique.

4.5.2.2 Cadre réglementaire

La mesure de soutien aux producteurs de pommes de terre est régie par l'arrêté du gouvernement wallon du 22 octobre 2020 octroyant une aide en 2020 aux producteurs de pommes de terre de conservation détenteurs d'un stock de pommes de terre en vente libre.

Préalablement à l'adoption de l'arrêté du gouvernement wallon, celui-ci a fait l'objet d'une notification à la Commission européenne pour vérifier sa conformité à la réglementation relative aux aides d'État. L'arrêté a donc été adopté à la suite de l'accord de la Commission européenne.

4.5.3 Bilan

Le tableau suivant expose le nombre de dossiers acceptés par rapport au nombre de dossiers introduits ainsi que le montant total des aides octroyées par rapport au montant budgété[96].

Tableau 8 – *Nombre de dossiers et montant total (en euros)*

Nombre de dossiers introduits	Nombre de bénéficiaires	Montant total	Estimation initiale
305	296	2.775.290	10.450.000

Source : SPW Agriculture

Malgré l'élargissement de l'application de la réglementation, le montant total des aides octroyées représente un peu plus d'un quart du montant budgété. La surestimation du coût prévisionnel résulte notamment des limitations quant aux stocks pris en considération. Ces limites ont été fixées postérieurement à l'annonce de la mesure, à la suite de contacts bilatéraux avec la Région flamande qui avait adopté une mesure similaire.

4.5.4 Résultats du contrôle de la Cour des comptes

4.5.4.1 Processus d'octroi et de contrôle des aides

La procédure de demande de l'indemnisation consistait en un formulaire de demande à introduire par courrier électronique ou postal au cours d'une période de dix jours comprise du 4 au 13 novembre 2020.

Ce formulaire comprenait les champs à compléter suivants :

- le stock de pommes de terre de conservation en vente libre au 15 mai 2020 ;
- le nombre de tonnes de pommes de terre données en nourriture au propre bétail du producteur ;
- le nombre d'hectares de pommes de terre cultivés en dehors de la Région wallonne[97] ;
- le nombre de tonnes de pommes de terre de conservation en vente libre vendues après le 15 mai 2020 ;

96 Selon les chiffres fournis par l'administration le 12 février 2021.

97 Le formulaire ne comprend pas le nombre d'hectares cultivés en Région wallonne car l'administration dispose de cette information.

- les frais non encourus en raison des mesures sanitaires ;
- les indemnités d'assurance éventuellement perçues ;
- les aides, avantages ou indemnités perçus ou demandés auprès d'une autorité publique dans le cadre de la pandémie.

Les montants éventuellement perçus dans le cadre des deux derniers champs sont déduits de l'indemnité à laquelle le producteur peut prétendre.

Ce formulaire comprenait également une déclaration sur l'honneur par laquelle les producteurs déclaraient :

- répondre aux conditions fixées par l'arrêté du gouvernement wallon, à savoir :
  - disposer d'un numéro d'entreprise actif à la BCE entre le 13 mai et le 30 juin 2020 ;
  - avoir introduit en 2019 une demande unique de parcelles emblavées sous le code culture 901 ;
  - ne pas être une entreprise en difficulté au 31 décembre 2019 ;
- avoir correctement rempli le formulaire ;
- conserver pendant au moins dix ans, toutes les pièces justificatives possibles à des fins de contrôle (les documents comptables, le document ayant servi à la détermination du stock au 15 mai 2020, les documents de pesée, tout autre document, sur papier ou sur support électronique, comme un bon de livraison, un bon de commande, un bordereau, une facture, une photo, etc. ;
- savoir que les indemnités ne seraient pas octroyées ou seraient récupérées si les conditions ne s'avéraient pas remplies.

Malgré la difficulté d'évaluer et de contrôler a posteriori les stocks détenus par les producteurs au 15 mai 2020, les risques de fraude ont été limités par la définition du plafond d'indemnisation à 20 tonnes à l'hectare. En effet, le rendement moyen est estimé à 43,4 tonnes à l'hectare. De plus, l'administration dispose de l'information sur le cheptel des producteurs et sur la consommation moyenne de pommes de terre par jour et par tête de bétail[98].

L'administration a réalisé des contrôles sur l'ensemble des dossiers pour vérifier le respect des conditions fixées. Ainsi, l'administration a croisé les données en sa possession, notamment les superficies emblavées en 2019 et le nombre de têtes de bétail, avec les données déclarées par les producteurs afin d'en vérifier la vraisemblance. Ces contrôles ont donné lieu à 12 refus sur les 305 demandes enregistrées. À la suite de 5 recours contre la décision de l'administration, 3 dossiers ont finalement été acceptés. Les deux autres dossiers ont été refusés à la suite de l'échange d'informations entre la Région wallonne et la Région flamande pour éviter un double subventionnement.

En plus du croisement des données, des contrôles sur place ont également été menés avant paiement de l'indemnité. Ces contrôles inopinés, réalisés dans quinze exploitations, avaient pour objectif la vérification du stock maximum en fonction du volume des hangars.

Le paiement des indemnités a été réalisé avant le 31 décembre 2020.

98 La consommation moyenne de pommes de terre par jour et par tête de bétail est estimée à 10 kilos.

4.5.4.2 Constats

La Cour a réalisé des tests qui attestent de la conformité des calculs réalisés par l'administration.

Les contrôles réalisés sur place ont ciblé un échantillon constitué de la même manière que ceux réalisés habituellement par l'administration pour les autres aides octroyées. Ces contrôles n'ont donné lieu à aucun refus. Seule une remarque concernant le prix des ventes réalisées après le 15 mai a été formulée et a donné lieu à une révision à la hausse du montant de l'intervention.

4.5.5 Évaluation de la mesure

La mesure n'est pas proportionnelle au préjudice subi par les producteurs. En effet, la limitation de 20 tonnes à l'hectare est appliquée sur le stock possédé au 15 mai 2020 et non sur la production de l'année. Les quantités écoulées précédemment ne sont donc pas prises en compte pour le calcul de l'indemnisation. La proportion de la production de pommes de terre indemnisées peut donc varier d'un producteur à l'autre.

Il ne peut en outre être exclu que l'aide financière ait partiellement contribué à couvrir des pertes liées à une surproduction. La production de pommes de terre en Belgique est en effet très largement supérieure aux besoins du marché local. De plus, elle a connu une progression importante ces dernières années. Les données relatives au début de l'année 2020, avant l'adoption des mesures sanitaires, font déjà état de l'existence d'un stock relativement élevé. Ainsi, la mesure a pu indemniser des stocks qui n'auraient de toute façon pas pu être écoulés en dehors de la crise sanitaire.

4.5.6 Conclusions

Le dispositif d'indemnisation a fait l'objet d'une concertation et d'une harmonisation avec la Région flamande et les contrôles ont été coordonnés, contrairement à la majorité des autres mesures.

Le risque principal identifié découle du fait que la méthode de calcul de l'indemnité repose sur des stocks qui n'étaient plus observables au moment de l'adoption de la mesure. Toutefois, les régions ont limité l'indemnisation à 50 euros par tonne et à 20 tonnes par hectare contre respectivement 150 euros par tonne et 40 tonnes par hectare en situation normale. L'indemnisation prévue représente ainsi un sixième du revenu qu'un producteur peut espérer en dehors de la crise sanitaire. De plus, les régions se sont coordonnées pour contrôler les stocks déclarés par les producteurs. L'harmonisation des limitations de l'indemnisation entre les deux régions et la coordination des contrôles ont donc permis de limiter le risque d'indemniser des stocks surévalués.

4.6 Soutien aux dépenses énergétiques des particuliers

4.6.1 Introduction

Une partie de la population wallonne dispose d'un compteur dit « à budget » qui fonctionne sur le principe du prépaiement. Les clients équipés de ce type de compteur doivent le recharger avant de pouvoir consommer et sont privés de l'accès à l'énergie lorsque leur

crédit est épuisé[99]. Le placement d'un compteur à budget est la conséquence d'une dette vis-à-vis d'un fournisseur d'énergie.

Les mesures de confinement décidées par le gouvernement fédéral ont eu pour effet de restreindre l'accès des clients aux points de rechargement. Il en résulte que ceux-ci risquaient d'être privés de l'accès à l'énergie faute d'avoir pu procéder au rechargement de leur compteur en temps utile. C'est dans ce cadre que le gouvernement wallon a adopté le 18 mars 2020 un arrêté portant sur des mesures d'urgence en matière de compteur à budget. Celui-ci dispose que les gestionnaires de réseau de distribution (ci-après dénommés « GRD ») doivent prendre toutes les mesures adéquates pour éviter une interruption de la fourniture d'électricité et de gaz résultant de l'utilisation de la fonction de prépaiement entre le 18 mars et le 30 juin 2020. Il stipule également que ces derniers doivent veiller à limiter au maximum les déplacements pour favoriser le respect des mesures de confinement.

En réponse à cette exigence, les GRD ont mis en place une action spéciale qui consiste à fixer fictivement le tarif du compteur à budget à zéro euro par kilowattheure pendant une durée limitée. Cette action a permis aux clients équipés d'un compteur à budget de consommer de l'énergie sans que celle-ci soit décomptée de leur crédit prépayé, et donc de contourner la fonction de coupure automatique. Elle a toutefois eu pour effet de créer une dette vis-à-vis des fournisseurs, car l'énergie consommée sans prépaiement est portée en compte sur la facture de régularisation suivante.

Les clients concernés étant déjà dans une situation de précarité énergétique avant la crise de la covid-19, le gouvernement wallon a estimé qu'il convenait de leur apporter une aide financière. Cette aide soulage également la trésorerie des fournisseurs, car elle permet d'apurer, au moins partiellement, la dette née de la suspension de la fonction de prépaiement.

La prolongation de la durée de la crise sanitaire a conduit le gouvernement wallon à mettre en place une mesure d'aide visant un public plus large au travers d'un statut de client protégé conjoncturel, et à adopter une nouvelle aide ponctuelle à l'automne 2020.

4.6.2 Mesures d'aide adoptées

4.6.2.1 Dispositif

Le dispositif adopté par le gouvernement wallon en soutien à la consommation d'énergie des particuliers est essentiellement composé de deux types de mesures :

- l'octroi d'aides ponctuelles forfaitaires ;
- la création d'un statut de client protégé conjoncturel.

Des mesures additionnelles ont également été prises pour éviter les coupures de compteur, permettre la désactivation des compteurs à budget, fournir des avances sur les recharges desdits compteurs, et permettre la prise en charge par les CPAS, sous certaines conditions, de factures d'énergie impayées.

99 Les clients équipés d'un compteur à budget disposent d'un crédit de secours. La coupure n'intervient que lorsque ce crédit de secours est également épuisé.

Aides forfaitaires
Au 31 décembre 2020, le gouvernement wallon avait octroyé des aides forfaitaires ponctuelles pour soutenir la consommation d'énergie des citoyens à deux reprises, respectivement pendant les premier et deuxième confinements.

La première aide consiste en l'octroi d'un montant forfaitaire de 75 euros pour le gaz et de 100 euros pour l'électricité, au client résidentiel disposant d'un compteur à budget actif en date du 30 juin 2020. L'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 42 du 11 juin 2020 dispose que cette aide est octroyée par l'intermédiaire d'une recharge du compteur à budget. Pour bénéficier de l'aide, le client doit passer sa carte dans un point de rechargement avant le 30 juin 2020 afin de réactiver la fonction de prépaiement du compteur à budget.

La seconde aide consiste en l'octroi de :

- soit un montant forfaitaire de 150 euros pour le gaz et de 50 euros pour l'électricité au client résidentiel disposant d'un compteur à budget actif en date du 1er décembre 2020. Le montant de l'aide est déduit de la facture de régularisation par le fournisseur ;
- soit un montant forfaitaire de 135 euros pour le gaz et de 230 euros pour l'électricité aux clients dont la fourniture d'énergie a été prise en charge par un GRD à la suite du dépassement du délai de placement d'un compteur à budget dont la procédure a été initiée entre le 30 juin 2020 et le 7 décembre 2020.

Client protégé conjoncturel
Le gouvernement wallon a décidé de créer un statut de client protégé conjoncturel accessible aux clients en défaut de paiement dont le revenu professionnel est affecté en raison de la crise liée à la covid-19, qui sont en chômage complet indemnisé, ou qui bénéficient d'une intervention majorée de la mutuelle. Ce statut est également accessible aux clients bénéficiant d'une attestation du CPAS ou d'un service social reconnaissant une difficulté pour faire face à ses factures d'énergie.

Le client protégé est fourni en énergie par un GRD et bénéficie d'un tarif préférentiel pour une durée déterminée. Il peut également bénéficier de facilités de paiement pour les factures impayées.

La gestion du dispositif relève de la compétence du service public de Wallonie Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie (SPW TLPE).

4.6.2.2 Cadre réglementaire
Le dispositif de soutien à la consommation d'énergie des particuliers est encadré par cinq arrêtés du gouvernement wallon, dont trois ont été adoptés dans le cadre de pouvoirs spéciaux. La liste de ces arrêtés figure en annexe 6.

4.6.3 Bilan

Le tableau suivant présente le bilan des mesures de soutien aux dépenses énergétiques des particuliers[100].

Tableau 9 – *Nombre de bénéficiaires et coût des aides forfaitaires gaz et électricité (en euros)*

	Gaz		Électricité		Total	Estimation initiale
	Nombre de bénéficiaires	Montant total	Nombre de bénéficiaires	Montant total		
Aide forfaitaire 1ère vague	19.387	1.454.025	51.060	5.106.000	6.560.025	11.150.000
Aide forfaitaire 2e vague					10.302.480	10.919.500
Compteurs existants	30.718	4.607.700	68.905	3.445.250		
Procédures de placement en cours	4.066	548.910	7.394	1.700.620		
Clients conjoncturels protégés	275	455.367	591	232.200	687.567	12.271.000
		7.066.002		**10.484.070**	**17.550.072**	**34.340.500**

Source : SPW TLPE

Le tableau met en évidence une progression significative du nombre de bénéficiaires entre les aides forfaitaires de la première vague et celles de la deuxième vague. Celle-ci résulte en grande partie de la modification des conditions d'octroi. En effet, pour bénéficier de l'aide de la première vague, le client devait présenter sa carte dans un point de rechargement avant le 30 juin 2020. Cette condition a été supprimée pour les aides de la deuxième vague qui ont été octroyées de manière automatique à tous les clients qui disposaient d'un compteur à budget actif en date du 1er décembre 2020. L'augmentation du nombre total de compteurs à budget placés contribue également à expliquer cette progression dans une certaine mesure.

Le tableau montre également le faible succès de la mesure clients conjoncturels protégés. Le nombre total de clients protégés représente à peine 2 % de l'estimation faite par le gouvernement wallon lors de l'adoption de la mesure qui était de 40.000 ménages. Le coût de la mesure, qui ne sera connu qu'à sa clôture fin mars 2022, devrait donc être largement inférieur à l'estimation initiale.

Le ministre-président rappelle toutefois que le scénario de taux de recours était très élevé (30 %), alors que les dispositifs existants peinent généralement à atteindre 10 % de taux de recours des ménages concernés. Une évaluation du dispositif sera réalisée pour identifier les raisons du faible taux de recours des ménages concernés de sorte à en tirer les leçons pour de futurs mécanismes d'aide.

100 Situation provisoire arrêtée au 21 mai 2021. Pour les clients conjoncturels protégés, les données illustrent la situation à fin mars 2021. L'estimation initiale correspond à celle mentionnée dans les notes au gouvernement wallon ou dans l'exposé particulier du ministre de l'Énergie joint à l'ajustement du budget 2020.

4.6.4 Résultats du contrôle de la Cour des comptes

Au moment du contrôle de la Cour des comptes, seule la première aide forfaitaire avait fait l'objet d'un paiement par le SPW TLPE. Les observations contenues dans cette section sont donc limitées à cette aide.

4.6.4.1 Processus d'octroi et de contrôle des aides

La particularité des mesures de soutien aux dépenses énergétiques des particuliers analysées réside dans le fait que l'octroi et le paiement des aides aux particuliers se fait à l'intervention d'acteurs externes à l'administration, à savoir les fournisseurs d'énergie et les GRD. Les GRD assurent la gestion du système des compteurs à budget et disposent donc des données sur les clients éligibles aux aides. Les fournisseurs ont une relation contractuelle avec les clients pour la fourniture d'énergie dans le cadre de laquelle le montant de l'aide est comptabilisé. L'aide est donc octroyée au client final par le fournisseur d'énergie[101] sur la base des données fournies par le GRD. L'administration n'intervient donc pas en amont de l'octroi des aides.

Les fournisseurs d'énergie adressent par la suite une déclaration de créance à l'administration pour obtenir le remboursement des aides qu'ils ont octroyées. L'administration contrôle les déclarations de créance et établit un arrêté de subvention à la signature du ministre chargé de l'Énergie et reprenant les sommes dues à chaque fournisseur. Les liquidations en faveur des fournisseurs sont ensuite réalisées en exécution de l'arrêté de subvention.

Sur la base des informations contenues dans les textes réglementaires, le processus devrait être différent pour les aides forfaitaires de la deuxième vague. En effet, il est prévu que les fournisseurs adressent leurs déclarations de créance aux GRD et non plus à l'administration. Les GRD se font ensuite rembourser auprès de l'administration.

4.6.4.2 Constats

Les prérogatives et responsabilités en matière de contrôle de la mise en œuvre des aides et du respect des conditions d'octroi n'étaient pas clairement définies au moment du contrôle de la Cour des comptes.

L'administration a limité son contrôle à un croisement des données communiquées par les GRD avec celles contenues dans les déclarations de créance établies par les fournisseurs. Les données dont dispose l'administration étant présentées de manière agrégée, la vérification porte uniquement sur la concordance du nombre de bénéficiaires. Pour le surplus, l'administration se repose sur les contrôles effectués par la Commission wallonne pour l'énergie (Cwape).

Interrogée à ce sujet, la Cwape a précisé qu'elle n'effectue pas d'activité de contrôle sur les flux financiers et décomptes de l'administration dans le cadre des aides liées à la covid-19. Elle a remis des avis lorsqu'elle a été sollicitée et elle a réalisé des tâches de monitoring et d'évaluation des mesures.

101 Un GRD peut agir en tant que fournisseur social pour les clients qui ne parviennent plus à payer leurs factures d'énergie. Il devient aussi fournisseur par défaut lorsque le contrat d'un client a été résilié par son fournisseur, notamment en cas de factures impayées.

Il en résulte que ni l'administration, ni la Cwape n'ont effectué de contrôle sur le respect des conditions d'octroi des aides, pas plus que sur la réalité du versement des aides aux clients. Le principe de confiance s'applique donc pas défaut. La Cour des comptes estime toutefois que la définition des critères d'octroi et les modalités d'attribution des aides limitent le risque que des particuliers sollicitent des aides auxquelles ils ne peuvent prétendre.

L'administration a précisé dans le cadre de la phase contradictoire que la confusion des rôles en matière de contrôle provient du fait que les mesures avaient été assimilées à tort à des obligations de service public. Elle a depuis lors établi une procédure en vue de la mise en place d'un contrôle *ex post*. Celui-ci devra notamment permettre de s'assurer de la réalité du versement des aides aux clients. La Cour des comptes n'a pas pu évaluer la qualité de ce contrôle dans le cadre du présent audit.

Pour le surplus, la Cour des comptes a constaté sur la base des données fournies par l'administration qu'il existe des discordances entre les données fournies par les GRD et celles utilisées par les fournisseurs pour justifier leurs déclarations de créance. L'administration explique que ces cas seraient dus à l'utilisation de données actualisées à des dates différentes et qu'ils ont été résolus. La Cour n'a pas pu effectuer son propre contrôle à l'aide de listes nominatives de bénéficiaires, car l'administration n'en disposait pas.

L'administration a également précisé que les GRD ont rencontré des difficultés à établir la liste des clients éligibles pour l'octroi de la première aide. Ces informations lui ont d'ailleurs été transmises au-delà du délai fixé par l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 42 du 11 juin 2020.

4.6.5 Évaluation du dispositif

La philosophie retenue par le gouvernement wallon pour l'octroi d'aides forfaitaires est de les cibler exclusivement sur les particuliers équipés d'un compteur à budget[102]. En agissant de la sorte, il introduit une discrimination entre les particuliers. Cette forme de discrimination peut être justifiée si l'objectif poursuivi est de venir en aide aux particuliers en situation de précarité énergétique. À ce propos, il ressort également des travaux parlementaires que le système des compteurs à budget est devenu obsolète et que les limites techniques qui y sont liées ont réduit l'efficacité des mesures adoptées par le gouvernement wallon[103].

Elle est plus discutable dans le cadre de mesures de soutien visant à compenser les effets de la crise de la covid-19. En effet, de nombreux ménages qui ont connu des pertes de revenus importantes pendant la crise n'étaient pas en situation de précarité énergétique avant celle-ci et n'ont pas pu bénéficier des aides forfaitaires[104]. L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (Iweps) témoigne d'ailleurs dans un de ses rapports[105] que bon nombre de personnes ayant fait appel à la ligne d'urgence 1718 pour des problèmes d'accès à l'énergie n'étaient pas équipées d'un compteur à budget préalablement à la crise

102 Les clients en attente de placement sont également intégrés pour les aides de la deuxième vague.

103 Les travaux parlementaires font notamment état de l'existence de cas de clients privés de fourniture d'énergie, sans que le nombre en soit précisé.

104 Une partie de ces ménages a pu bénéficier des aides de la deuxième vague si leur endettement vis-à-vis de leur fournisseur a conduit au placement d'un compteur à budget.

105 Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, *Analyse des impacts de la première vague de la crise de la covid-19 sur les personnes précarisées et les services sociaux de première ligne en Région bruxelloise et en Wallonie*, décembre 2020, 70 p., www.iweps.be.

et n'ont donc pas pu bénéficier de l'aide forfaitaire. A contrario, la situation financière de certains ménages en situation de précarité énergétique ne s'est pas dégradée du fait de la crise.

Les mesures visant à interrompre les procédures de placement d'un compteur à budget ont également eu un effet contreproductif, car les ménages dont le placement du compteur à budget a été annulé n'ont pas pu bénéficier des aides forfaitaires alors qu'ils étaient déjà en situation d'endettement vis-à-vis de leur fournisseur.

Les choix en matière de ciblage du public ont pour conséquence que les aides forfaitaires ne permettent pas de prévenir l'augmentation du nombre de ménages en situation de précarité énergétique. Le statut de client protégé conjoncturel répond en partie à cette critique, car il est accessible de manière plus large, mais son impact sur la trésorerie des ménages est plus étalé dans le temps. Il rencontre par ailleurs un succès limité.

Le dispositif d'aide introduit également une discrimination non justifiée entre les particuliers basée sur l'énergie utilisée pour le chauffage puisqu'il ne vise que les ménages qui chauffent leur habitation au gaz de ville ou à l'électricité.

4.6.6 Conclusions

Par leur conception, les aides forfaitaires à la consommation d'énergie s'apparentent davantage à des mesures sociales en faveur des particuliers en situation de précarité énergétique qu'à des mesures de soutien visant à compenser les effets de la crise de la covid-19. Leur efficacité à prévenir l'augmentation du nombre de ménages en situation de précarité énergétique en est réduite.

Le contrôle préalable au paiement a été limité à un contrôle de cohérence sur des données globalisées, le seul qui était possible à partir des données dont disposait l'administration. Le manque de clarté sur la répartition des rôles et responsabilités entre l'administration et la Cwape a retardé la mise en œuvre d'un contrôle plus approfondi. La Cour des comptes n'a dès lors pas été en mesure d'évaluer la qualité de ce dernier.

4.7 Conclusion partielle

Le gouvernement wallon a adopté un ensemble de mesures pour soutenir les entreprises et les particuliers qui subissent les conséquences de la crise liée à la covid-19. La variété dans la conception de ces mesures, tant au niveau de la définition du public cible, que du choix du mode d'intervention, ne permet pas de réaliser une évaluation globale dont les conclusions seraient généralisables.

Les principaux constats identifiés à la suite de l'examen des groupes de mesures qui présentent un niveau de risque plus élevé peuvent être synthétisés comme suit :

- **Le principe de confiance est largement appliqué.**
  Il se traduit notamment par le recours fréquent à la déclaration sur l'honneur pour la validation de conditions d'octroi et l'allégement des contrôles. L'application du principe de confiance peut résulter de différentes contraintes telles que l'indisponibilité de bases de données, des ressources insuffisantes pour réaliser les contrôles, etc., mais aussi de choix politiques. Les principaux avantages du point de vue du bénéficiaire sont la simplification administrative et la réduction du délai de paiement des aides. Du point de vue de l'administration, cela permet de réduire la charge de travail liée au contrôle et de maîtriser les délais de traitement, particulièrement lorsque le volume de dossiers à traiter est important et les ressources limitées. Cela a néanmoins pour conséquence d'augmenter l'exposition au risque de fraude. En effet, dans la majorité des cas, aucun contrôle n'est organisé sur les éléments qui font l'objet d'une déclaration sur l'honneur.

- **L'échange de données avec les sources authentiques est fastidieux**.
  Les procédures à mettre en œuvre pour permettre l'accès à des sources authentiques sont souvent longues et peu flexibles. Elles sont peu adaptées aux situations de crise qui nécessitent un accès rapide à l'information. Les restrictions quant à l'utilisation des données ont également imposé de répéter les demandes d'accès pour les mesures successives. Cela a eu pour effet de retarder la disponibilité des données, l'organisation des contrôles et le paiement des aides.

- **Des problèmes liés à la qualité des données provenant de sources authentiques ont été identifiés**.
  L'administration a mis en place des méthodes de contrôle reposant sur des sources authentiques lorsqu'elles étaient disponibles. Cette pratique a permis de réduire le risque de paiements indus tout en favorisant la simplification administrative. Elle a toutefois été confrontée à quelques défauts de qualité. Ceux-ci sont notamment imputables aux processus qui aboutissent à la production des données et à des erreurs liées à l'exploitation et au traitement de ces données. L'exploitation de données à des fins différentes de celles pour laquelle elles sont obtenues et conservées est également source de difficultés, notamment lorsque la source a un but exclusivement statistique.

- **La mise en œuvre des contrôles pose des difficultés**.
  Ces difficultés résultent notamment de l'indisponibilité de certaines données nécessaires au contrôle[106] ou de conditions d'octroi sujettes à interprétation. Le manque de ressources suffisantes pour assurer le traitement des dossiers constitue également un point d'attention. Il peut s'agir d'un manque de personnel, particulièrement pour les dispositifs dont le nombre de bénéficiaires est élevé, mais aussi d'applications informatiques qui ne supportent pas le métier de manière adéquate, et de budgets insuffisants dans certains cas.

106 Ce constat s'applique également aux données issues de sources authentiques qui manquent de complétude pour certaines catégories de bénéficiaires.

- **Les contrôles sont incomplets et/ou insuffisants**.
  Ce constat s'explique essentiellement par le fait que le contrôle *ex post* sur lequel repose une partie de la maîtrise du risque de fraude tarde à être mis en œuvre, et par le manque de coordination et d'échange d'informations entre les administrations concernant le contrôle de l'absence de cumul[107].

La conception des mesures a également donné lieu à des observations dont les principales peuvent être synthétisées comme suit :

- **La définition du public cible est source de certaines inégalités de traitement**.
  Des discriminations non justifiées par les objectifs poursuivis par la politique publique conduisent à traiter de manière différenciée des particuliers ou entreprises qui ont des besoins similaires.

- **La mesure manque parfois de proportionnalité**.
  La proportionnalité peut s'apprécier au regard de différents critères comme la proportionnalité à la durée de la crise, à l'importance du préjudice subi, etc. Les possibilités de cumul entre les différentes mesures affectent également la proportionnalité et peuvent conduire, dans certaines situations, à ce que le montant total de l'aide publique dépasse le montant du préjudice.

Ces constats sont propres aux mesures analysées et ne sont pas généralisables à l'ensemble des mesures. Ils constituent néanmoins des enseignements qui pourront guider l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques à l'avenir.

107 La mesure de soutien aux producteurs de pommes de terre de conservation constitue sur ce point un exemple de bonne pratique.

Chapitre 5

Suivi et évaluation

5.1 Organisation du suivi et de l'évaluation des mesures

La Cour des comptes n'a pas identifié de démarche globale et coordonnée de suivi et d'évaluation des mesures d'aide. Ce manquement résulte sans doute de l'absence d'une structure unique en charge de cette évaluation. À cet égard, la Cour des comptes constate que les informations relatives à l'utilisation des différentes mesures de soutien socio-économique sont actuellement très éparses et pas toujours actualisées, ce qui a pu entraver l'ajustement des mesures lorsqu'il était nécessaire.

En outre, il n'est pas possible d'évaluer si les mesures de soutien socio-économique prises ont répondu aux besoins. Comme l'a souligné le président de l'ERMG lors d'une audition devant la commission des Finances et du Budget de la Chambre des représentants, il est très compliqué, sans analyse approfondie, de déterminer quels éléments ont réellement joué un rôle dans le succès ou l'échec d'un dispositif d'aide déterminé. Cette tâche ne revenait en tout cas pas à l'ERMG[108]. Par ailleurs, les mesures sont généralement dépourvues d'objectifs mesurables et, dans la plupart des cas, les bénéficiaires d'aides ne doivent pas justifier de leur utilisation.

L'absence d'une vue d'ensemble centralisée de toutes les aides accordées et leur disponibilité à tous les niveaux de l'administration constituent un problème supplémentaire qui rend plus difficile la vérification du respect de certaines normes.

La Cour des comptes a néanmoins eu connaissance de l'existence de démarches ponctuelles d'évaluation et de suivi réalisées à l'initiative de cabinets ministériels et/ou de l'administration qui ont pu contribuer au pilotage des dispositifs d'aide et à leur ajustement, notamment en matière d'indemnités aux entreprises. À de rares exceptions près[109], ces évaluations n'ont toutefois pas vocation à être communiquées et la Cour n'a pas pu en disposer.

Certaines mesures feront en outre l'objet d'une évaluation plus approfondie dans le cadre d'une évaluation périodique du dispositif prévue par le cadre réglementaire. C'est le cas des mesures relatives aux titres-services.

Enfin, le Parlement wallon a mis sur pied une commission spéciale chargée d'évaluer la gestion de la crise sanitaire de la covid-19 par la Région wallonne. Cette commission a auditionné l'ensemble des ministres du gouvernement wallon ainsi qu'un certain nombre d'acteurs de la société civile, dont des experts, des représentants du secteur des soins de

108 Chambre, 27 novembre 2020, DOC 55 1672/001, *La lutte contre les conséquences économiques de la pandémie du coronavirus*, p. 17-24, www.lachambre.be.

109 Par exemple, les avis rendus par la Cwape qui sont publiés sur son site web (www.cwape.be).

santé, des fédérations professionnelles, des organisations syndicales, etc. Le rapport de cette commission, rendu le 27 novembre 2020, comporte un ensemble de constats et de recommandations dont certains portent sur les mesures de soutien socio-économique déjà adoptées ou qui devraient l'être par le gouvernement wallon.

5.2 Qualité du monitoring

La Cour des comptes constate qu'il n'existe pas de monitoring centralisé et individualisé des réalisations, tant au niveau du coût des mesures que du nombre de bénéficiaires. Les différents cabinets ministériels collectent des informations auprès des administrations et organismes en charge de la mise en œuvre des mesures mais les données ne sont pas standardisées ni centralisées.

Les seules données disponibles de manière centralisée auprès de la cellule d'appui au monitoring de la Région wallonne sont les imputations à charge des articles budgétaires qui ne permettent pas d'effectuer un suivi individualisé des mesures. En effet, les dépenses relatives à la majorité des mesures sont imputées soit à charge d'articles budgétaires existants, soit à charge d'articles budgétaires nouveaux mais non spécifiques à une mesure. Le système comptable du service public de Wallonie ne permet en outre pas d'effectuer un suivi analytique des dépenses. De plus, ce suivi des articles budgétaires ne concerne que les mesures gérées par le SPW. Or, plus de la moitié des mesures sont gérées par des organismes d'intérêt public (par exemple, le Forem, l'Agence pour une vie de qualité [Aviq], la Société wallonne de financement et de garantie des petites et moyennes entreprises [Sowalfin], etc.).

Il en résulte que la Cour des comptes a été contrainte de consulter l'ensemble des administrations fonctionnelles et organismes concernés pour obtenir les données d'exécution présentées dans son inventaire. Il en découle également que les données financières reçues ne peuvent pas être mises en concordance avec les comptes soumis au contrôle de la Cour sans effectuer de contrôle exhaustif des dépenses, ce qui n'est pas réalisable. La Cour relève à ce propos que, pour certaines mesures, il existe des divergences importantes entre les sommes imputées à charge des articles budgétaires au 31 décembre 2020 et le détail des réalisations qu'elle a pu obtenir auprès des administrations fonctionnelles. C'est principalement le cas des indemnités aux entreprises et des aides en faveur des producteurs de pommes de terre. Ces différences sont dues au fait que ces dépenses ne sont pas imputées sur la base des droits constatés en méconnaissance des principes d'imputation budgétaire[110].

Enfin, la Cour des comptes observe un manque de transparence et de communication sur les bénéficiaires des mesures de soutien socio-économique. L'exemple le plus marquant concerne les indemnités octroyées aux entreprises. En effet, l'administration a développé une base de données au format *open data* contenant une série d'informations à caractère non personnel mais elle n'a jamais été autorisée à la rendre publique, alors que c'est la finalité même de cet outil et qu'il est pleinement opérationnel.

110 Voir à ce propos Cour des comptes, *33e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fascicule 1er*, Bruxelles, juin 2021, 144 p., www.courdescomptes.be.

5.3 Conclusion partielle

Il n'existe pas de démarche systématique et structurée d'évaluation et de suivi des mesures de soutien socio-économique adoptées dans le cadre de la crise de la covid-19. Plusieurs freins à l'évaluation ont été identifiés : le succès des mesures dépend d'un ensemble de facteurs dont il est difficile d'isoler les effets, des objectifs mesurables sont rarement définis et les informations ne sont pas standardisées, ni centralisées. Le monitoring est en outre lacunaire et ne permet pas d'effectuer un suivi individualisé et centralisé des réalisations.

La Cour des comptes relève également un manque de transparence sur l'utilisation des sommes consacrées aux mesures de soutien socio-économique.

Chapitre 6

Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions

La Cour des comptes a examiné la manière dont les autorités tant fédérales que régionales et communautaires ont mis en œuvre les mesures de soutien socio-économique aux entreprises et aux particuliers touchés par la pandémie de la covid-19. Elle a analysé le cadre réglementaire, l'organisation du contrôle de l'octroi correct de l'aide de même que le suivi et l'évaluation des mesures de soutien. Ses constats, conclusions et recommandations sont repris dans cinq publications spéciales destinées aux assemblées parlementaires respectives. Ce rapport porte sur le niveau de pouvoir wallon.

Nécessité d'un inventaire public
À défaut de vue d'ensemble de toutes les mesures de soutien socio-économique prises par le pouvoir fédéral et par les régions et communautés, la Cour a dressé elle-même un inventaire pour les besoins de son audit. Cet inventaire, disponible sur son site web et fait partie intégrante de ce rapport.

La Région wallonne a réagi rapidement à la pandémie de la covid-19 en prenant un certain nombre de mesures de soutien socio-économique dans la foulée de l'adoption par le gouvernement fédéral des mesures sanitaires. Au total, la Cour a recensé 145 mesures adoptées avant le 31 décembre 2020, représentant un montant estimé de 1,6 milliard d'euros, dont 529 millions d'euros constituent des lignes de crédit ou des garanties au profit d'entreprises. À ce montant s'ajoutent 959 millions pour les principales mesures adoptées dans le courant du premier semestre 2021, soit un total de 2,5 milliards d'euros. Les mesures visent à rencontrer un large panel de besoins nés des conséquences des mesures sanitaires.

Nécessité de coordination
Les conséquences des mesures sanitaires qui ont touché tout le pays exigeaient une réponse coordonnée et adéquate des différentes autorités compte tenu de la répartition des compétences. 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 crise. La mission initiale de *l'Economic Risk Management Group* (ERMG) de proposer des mesures et d'assumer un rôle de coordination a en effet été transférée au niveau politique et le rôle de coordination de l'ERMG a été réorienté sur le suivi de l'incidence économique de la crise, l'échange d'informations entre ses membres et la réalisation d'analyses. Selon la Cour des comptes, cette mission initiale aurait pu constituer un premier pas vers une action coordonnée, étant donné qu'il n'existait pas de feuille de route, de lignes directrices ou de scénarios pour guider les gouvernements dans leurs choix. Finalement, chaque gouvernement a pris des mesures de soutien dans son domaine

de compétence, sans coordination systématique et structurée avec les autres niveaux de pouvoir.

L'absence de concertation et de coordination systématiques a entraîné diverses conséquences :

- un manque de cohérence entre des mesures de soutien socio-économique au niveau fédéral, régional et communautaire ;
- un risque accru d'un subventionnement excessif ou insuffisant ;
- un manque de concertation et d'échange concernant les informations disponibles à un autre niveau de pouvoir ;
- un suivi et une évaluation difficiles des mesures de soutien socio-économique.

Un inventaire global des mesures de soutien socio-économique, associé à une base de données permettant également de suivre leur utilisation, permettrait de cerner plusieurs des problèmes précités et de les traiter.

Nécessité d'améliorer le processus de décision
En ce qui concerne le processus décisionnel en Région wallonne, les mesures ont été adoptées dans un contexte particulier, caractérisé notamment par l'urgence, la connaissance limitée des besoins associée à un lobbying important et une pression médiatique de certaines fédérations professionnelles, et des marges budgétaires limitées par l'endettement élevé de la Région.

En 2020, le Parlement wallon a accordé des pouvoirs spéciaux au gouvernement wallon à deux reprises, notamment pour assurer la continuité de son fonctionnement et lui permettre de prendre les mesures nécessaires à la gestion de la crise. Ces pouvoirs spéciaux offrent une grande flexibilité au gouvernement. Le Conseil d'État n'a pas été consulté de manière systématique. La motivation de l'absence de consultation est parfois inadéquate ou absente.

La Cour a également constaté que la conception des mesures pouvait être source d'inégalité et que les aides manquent de proportionnalité.

Nécessité d'améliorer le contrôle et le partage de données
La Cour des comptes a estimé que 20 % des mesures adoptées par la Région wallonne présentent un niveau de risque plus élevé et a procédé à leur évaluation. Cette évaluation a principalement donné lieu aux constats suivants :

- le principe de confiance est largement appliqué ;
- l'échange de données avec les sources authentiques est fastidieux ;
- des problèmes liés à la qualité des données provenant de sources authentiques ont été identifiés, notamment concernant le secteur d'activités des entreprises (codes Nace-Bel) ;
- la mise en œuvre des contrôles pose des difficultés ;
- les contrôles sont incomplets et/ou insuffisants.

Nécessité d'un suivi et d'une évaluation

La Cour des comptes a aussi tenté de se faire une première idée du suivi et de l'évaluation des mesures individuelles de soutien socio-économique. Elle a constaté qu'il n'existait pas au moment de son contrôle de démarche systématique et structurée d'évaluation et de suivi des mesures de soutien socio-économique. Plusieurs freins rendent par ailleurs cette évaluation complexe à réaliser : le succès des mesures dépend de plusieurs facteurs dont il est difficile d'isoler les effets, des objectifs mesurables sont rarement définis et les informations ne sont pas standardisées ni centralisées.

La Cour a enfin relevé que le monitoring est lacunaire car il ne permet pas d'effectuer un suivi individualisé et centralisé des réalisations et qu'il y a un manque de transparence sur l'utilisation des sommes consacrées aux mesures de soutien socio-économique.

6.2 Recommandations

Face à ces constats, la Cour des comptes a formulé treize recommandations présentées dans le tableau récapitulatif suivant, dont quatre sont adressées à tous les niveaux de pouvoir.

	Recommandations	Destinataire(s)	Point dans le rapport
	Inventaire		
1	En cas de crise nationale, centraliser les informations relatives à toutes les mesures de soutien socio-économique sur un site web unique accessible au public en prévoyant, si nécessaire, des liens vers les administrations et organismes qui octroient ces aides.	Tous les niveaux de pouvoir[111]	2.1
	Coordination et élaboration des mesures de soutien		
2	Développer une stratégie (ou feuille de route) comprenant les éléments fondamentaux permettant de faire face à toute crise aux répercussions soudaines et importantes sur le plan économique. À cet égard, prêter suffisamment attention à la coordination avec les autres pouvoirs publics.	Tous les niveaux de pouvoir	3.1.3
3	Étudier quelle approche, à l'occasion de crises futures, permettrait une politique d'aide socio-économique plus coordonnée.	Tous les niveaux de pouvoir	3.1.2
4	Créer une banque de données ou banque-carrefour de données commune en tenant compte de la réglementation en matière de protection de la vie privée, dans laquelle les pouvoirs publics peuvent enregistrer l'aide octroyée aux entreprises en vue de faciliter le respect de la réglementation (y compris les obligations au niveau européen, les interdictions de cumul, etc.), ainsi que la préparation, l'harmonisation et l'évaluation de la politique. Cette banque de données doit être publiquement consultable, dans la mesure où la réglementation en matière de protection de la vie privée le permet et compte tenu du caractère confidentiel de certaines aides octroyées à des entreprises (cotées en bourse) et de la position concurrentielle sur le marché international.	Tous les niveaux de pouvoir	3.1.2 4.2.4 4.3.4 4.4.4 4.5.4
5	Lorsque de nouvelles mesures sont prises ou que des mesures existantes sont prolongées, analyser les besoins du groupe cible et tenir compte dans ce cadre de l'incidence des mesures de soutien déjà en vigueur, y compris à d'autres niveaux de pouvoir.	Gouvernement wallon	3.1.2 3.2.1
6	Assurer l'égalité de traitement des particuliers et des entreprises et la proportionnalité des aides aux besoins.	Gouvernement wallon	4.2.5 4.3.5 4.4.5 4.6.5

111 Recommandation adressée à tous les niveaux de pouvoir concernés par le présent audit : Autorité fédérale, Région flamande, Région wallonne, Communauté française, Région de Bruxelles-Capitale, Commission communautaire commune (Cocom) et Commission communautaire française (Cocof).

	Cadre réglementaire et contrôle		
7	Anticiper l'organisation du contrôle dès la phase d'élaboration des mesures en concertation avec les services chargés de leur mise en œuvre et doter ces derniers des ressources suffisantes pour le mener à bien, y compris en matière IT.	Gouvernement wallon	4.2.4 4.3.4 4.4.4 4.6.4
8	Mettre en œuvre dès que possible le contrôle *ex post* et organiser la récupération des indus.	Gouvernement wallon	4.2.4 4.3.4 4.4.4 4.6.4
9	Inventorier périodiquement les problèmes relevés en matière de qualité des sources de données authentiques utilisées, parmi lesquelles la BCE en particulier, et les aborder auprès de l'administration ou de l'autorité compétente pour la banque de données concernée	Gouvernement wallon	4.2.2
10	Améliorer les procédures administratives et juridiques en vue de raccourcir le délai de mise en place de l'échange de données entre les administrations et les institutions des différents niveaux de pouvoir.	Gouvernement wallon	4.2.2
	Suivi et évaluation		
11	Évaluer l'efficience des principales mesures de soutien socio-économique, identifier les lacunes et, le cas échéant, procéder aux ajustements nécessaires	Gouvernement wallon	5.1
12	Lorsque de nouvelles mesures sont adoptées, formuler des objectifs suffisamment concrets assortis d'indicateurs vérifiables, de sorte à pouvoir réaliser une évaluation.	Gouvernement wallon	5.1
13	Réaliser un monitoring détaillé des mesures, notamment en matière de consommation des crédits, et garantir la transparence des réalisations.	Gouvernement wallon	5.3

Dans sa réponse, le ministre-président précise les intentions de la Région wallonne en lien avec ces recommandations :

- Alléger autant que possible les formalités liées aux échanges de données et augmenter le nombre d'échanges pour intensifier les contrôles automatiques réalisés sur base de données provenant de sources authentiques.
- Mettre en œuvre le nouveau plan de développement numérique du Commissariat général au tourisme.
- Promouvoir les initiatives visant à améliorer la qualité des données et fournir des outils pour aider à détecter les problèmes, via le SPW Digital et avec le support du métier.

La Cour relève que ces engagements ne couvrent que partiellement les recommandations.

Annexes

Annexe 1

Inventaire des principales mesures adoptées par le gouvernement wallon entre le 1er janvier 2021 et le 15 juillet 2021

Tableau 10 – *Liste des principales mesures adoptées entre le 1er janvier et le 15 juillet 2021 par domaine politique (en euros)*

Domaine politique	Mesures	Date de la décision	Montant estimé
Économie	Dispositif d'indemnisation des entreprises : - Secteur Horeca - Secteurs toujours fermés - Secteurs spécifiques - B2B - Mécanisme de résilience - Mécanisme de sauvegarde	04/02/2021 30/03/2021 08/04/2021 27/05/2021	897.435.000
Agriculture	Aide au secteur porcin	22/04/2021	4.940.000
Tourisme	Troisième programme de soutien au secteur du tourisme	04/02/2021	7.500.000
Sport	Subvention aux clubs sportifs	19/03/2021	22.000.000
Action sociale, santé, emploi	Aides supplémentaires au secteur de l'action sociale, de la santé et de l'emploi : - Immunisation des subsides des opérateurs de la santé et de l'action sociale - Subvention exceptionnelle aux maisons de repos en compensation de la perte de la quote-part des résidents. - Subvention au secteur des titres-services pour les travailleurs non placés en chômage temporaire. - Subvention aux services d'aides à domicile aux familles et aux ainés, de la santé mentale, du handicap et de l'action sociale. - Appel à projets aide alimentaire urgente. - Création de places d'accueil en accueil de jour et en maisons d'accueil	25/03/2021 08/04/2021 24/06/2021	27.500.000
Total			**959.375.000**

Source : Cour des comptes

Annexe 2

Glossaire de paramètres de l'inventaire

Paramètres financiers

Le tableau suivant explique les montants retenus dans l'inventaire. Les plus récents, estimés et réalisés, sont ceux disponibles au 30 juin 2021 (sauf exception).

Estimation initiale	Toute première estimation du coût de la mesure, sans actualisation dans le cadre des prolongations ou suite au changement des conditions d'accès à la mesure d'aide (par exemple, à la suite de la deuxième vague).
Estimation 2020	Estimation la plus complète disponible au 31 décembre 2020.
Estimation au 30 juin 2021 du coût total de la mesure	Estimation la plus récente du coût total de la mesure : • l'estimation pour 2020 + l'estimation pour 2021 + l'estimation pour des années ultérieures (si possible/pertinent) ; ou • le montant réalisé au 31 décembre 2020 + l'estimation du montant dépensé en 2021 + l'estimation pour les années ultérieures (si possible/pertinent). • Si la mesure n'est plus appliquée et que le montant final réalisé est connu, ce dernier est repris sous cette mention.
Montant réalisé au 31 décembre 2020	Montant dépensé au 31 décembre 2020.
Montant réalisé au 30 juin 2021	Montant dépensé le plus récent disponible (au 30 juin 2021, sauf exception [voir fiche par mesure]).
Paramètres spécifiques pour les garanties	
Montant total affecté à des prêts et garanties	Montant total affecté à des prêts et garanties.
Montant total accordé de prêts ou garanties au 31 décembre 2020	Montant total accordé de prêts ou garanties au 31 décembre 2020.
Montant total au 30 juin 2021 des prêts ou garanties	Montant total le plus récent des prêts ou garanties (2020 + une partie au 30 juin 2021).
Perte réalisée	Perte réalisée (à la suite de prêts non remboursés ou de garanties invoquées). Un montant net est indiqué. S'il est négatif, il s'agit d'un bénéfice réalisé (par exemple, en cas de perception de primes).

Paramètre groupes cibles

La catégorie Groupe cible classe les mesures en fonction du bénéficiaire. Trois options sont possibles : entreprises, particuliers, ou entreprises et particuliers.

Quelles mesures ciblent à la fois les entreprises et les particuliers ?
Cette catégorie mixte comprend plusieurs variantes :

- Une mesure qui comporte à la fois un volet pour les entreprises et un volet pour les particuliers. Par exemple, la compensation pour les personnes handicapées est une mesure qui comporte la possibilité de dépassement d'un budget d'assistance personnelle pour les personnes handicapées ainsi qu'une compensation financière pour les organisations d'assistance à ces personnes.
- Une mesure axée sur une seule catégorie (par exemple, les travailleurs salariés), mais dont l'autre catégorie (les entreprises) bénéficie également : par exemple, le chômage temporaire.
- Une mesure dont le groupe cible/la catégorie possède une double qualité en raison de la nature de la mesure : par exemple, le droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants. Cette mesure vise à limiter la perte de revenus (qualité de particulier) afin de maintenir l'activité indépendante (qualité d'entreprise). En pareil cas, les indépendants sont considérés à la fois comme des entreprises et des particuliers. Ce n'est pas le cas des primes Corona en faveur des travailleurs indépendants, par exemple, dans le cadre desquelles ces derniers sont uniquement considérés comme des entreprises.

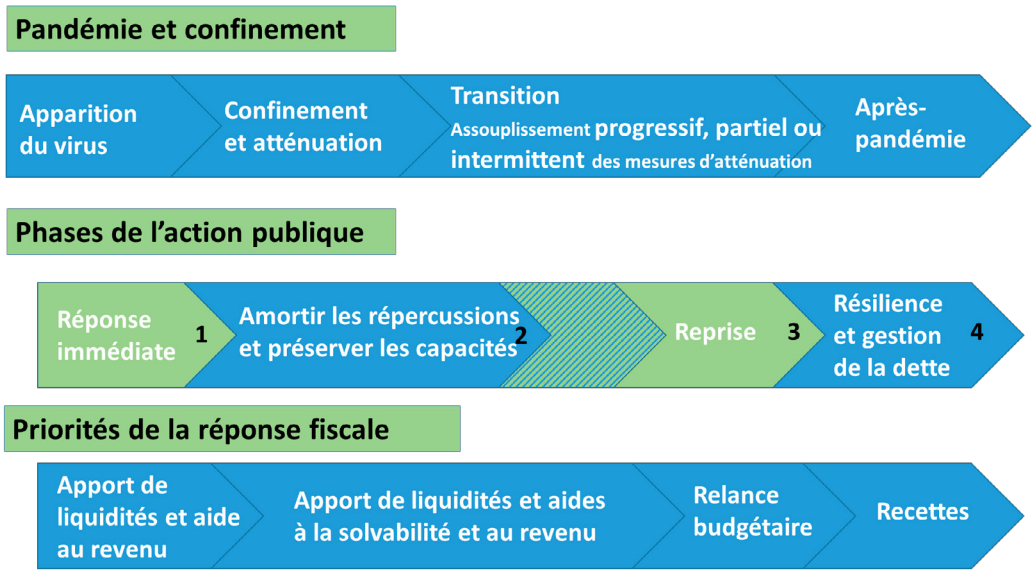
Comment ont été classées les mesures qui bénéficient de manière indirecte à des particuliers ?
Plusieurs mesures de soutien ont donné lieu à des versements à des entreprises (ABSL, opérateurs publics ou privés, etc.) mais bénéficient de manière indirecte à des particuliers.

Toutes les mesures qui visent à apporter un soutien financier à des particuliers ont été classées dans le groupe cible des particuliers, même lorsque le soutien financier transite par un intermédiaire. Il s'agit par exemple des aides de la Région wallonne en matière d'eau et d'électricité, qui ont été versées par l'intermédiaire des fournisseurs ou d'aides financières octroyées par l'intermédiaire des CPAS.

Par convention, les aides octroyées à des entreprises pour financer des services qu'elles offrent à des particuliers ont été classées dans le groupe cible des entreprises. Il s'agit par exemple des aides dans le domaine des soins de santé, de l'accueil et de l'hébergement, de l'aide à domicile, etc. Les aides qui visent à réduire le montant facturé aux particuliers pour ces services sont toutefois considérées comme des aides en faveur des particuliers.

Annexe 3

OCDE – Phases schématiques de l'action publique pendant et après la pandémie



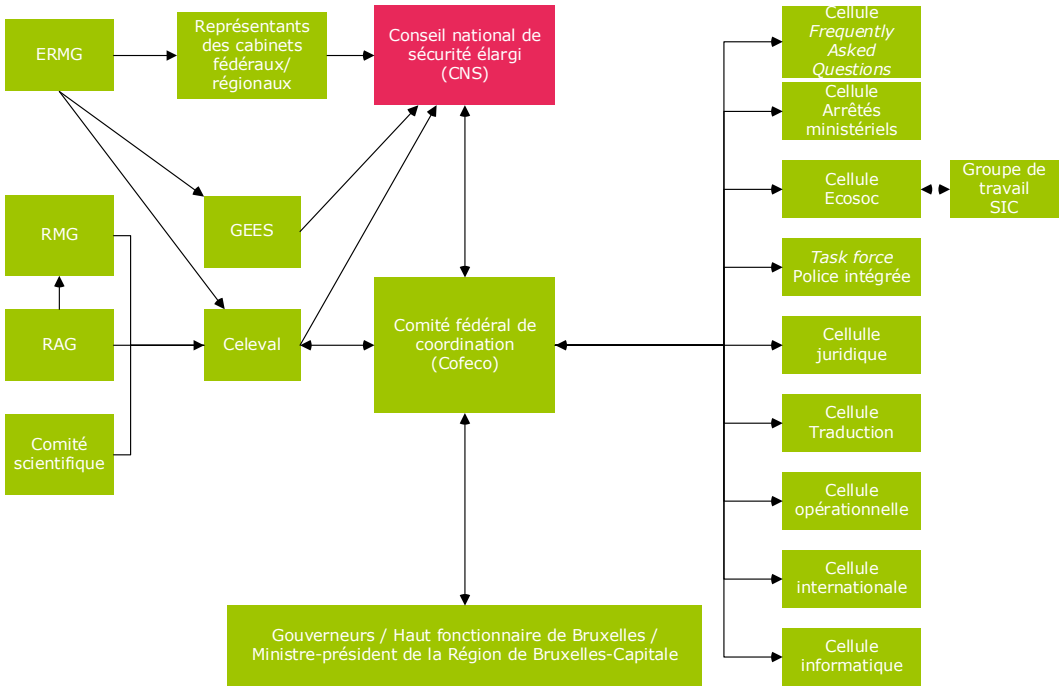
Source : OCDE, Les réponses de politiques fiscale et budgétaire à la crise du coronavirus : Accroître la confiance et la résilience, mai 2020, www.oecd.org.

Annexe 4

Acteurs de la gestion de la crise du coronavirus

Dès le 12 mars 2020, le Conseil national de sécurité (CNS)[112] a activé la phase fédérale du plan d'urgence pour les situations de crise et des structures ont été mises en place pour instaurer des mesures sanitaires visant à ralentir la propagation du coronavirus et à protéger les personnes les plus vulnérables de la société.

Schéma 1 – *Acteurs du processus décisionnel dans le cadre de la crise du coronavirus en Belgique, mars-avril 2020*



Source : Cour des comptes à partir d'un schéma du Centre de crise national[113]

Le schéma montre la manière dont le CNS élargi a pu compter sur la contribution de groupes d'experts pour l'élaboration des mesures sanitaires. Il s'agit plus particulièrement des groupes suivants : le *Risk Assessment Group* (RAG), le *Risk Management Group* (RMG) et le comité scientifique Coronavirus, qui suivaient déjà la situation sanitaire depuis janvier 2020[114]. Toutes les informations scientifiques étaient ensuite transmises,

112 Au CNS siègent le Premier ministre, les vice-premiers ministres et les ministres de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice et de la Défense. Le Premier ministre invite les membres du gouvernement ne faisant pas partie du CNS à examiner les dossiers qui les concernent, en l'occurrence les ministres de la Santé publique et de la Mobilité.

113 Le site web du Centre de crise national contient davantage d'informations au sujet des différentes cellules temporaires.

114 Tant le RAG que le RMG ont été créés en vertu d'un protocole du 5 novembre 2018. Le RAG analyse le risque pour la population à partir de données épidémiologiques et scientifiques. Il est présidé par Sciensano et est composé d'experts de Sciensano et des autorités sanitaires. Le RMG propose ensuite des mesures de protection de la santé publique à partir de l'avis du RAG. Il est présidé par le SPF Santé publique et est composé de représentants des autorités sanitaires fédérales, régionales et communautaires.

via un avis de la cellule d'évaluation Celeval[115], au CNS élargi, afin qu'il puisse prendre les décisions stratégiques pour lutter contre la pandémie.

La préparation et la mise en œuvre des décisions ont été confiées au Comité fédéral de coordination (Cofeco), qui coordonnait également les différentes cellules de crise interdépartementales et parfois aussi interrégionales chargées de concrétiser les mesures. Afin d'opérationnaliser les décisions stratégiques et politiques, des concertations ont été organisées avec les gouverneurs de province, le haut fonctionnaire de Bruxelles et le ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale, afin qu'ils puissent coordonner à leur tour les actions au niveau communal.

Vu l'incidence de la pandémie de la covid-19 sur la vie socio-économique, le Cofeco a créé diverses cellules temporaires pour opérationnaliser sa gestion de la crise. L'une d'entre elles, la cellule socio-économique (Ecosoc)[116], analysait l'incidence socio-économique des mesures prises ou à prendre avec l'aide du groupe de travail *Social Impact Covid-19* (SIC)[117], responsable du suivi et de l'évaluation des mesures au niveau de leur incidence sociale et de leurs implications sur le marché du travail.

L'*Economic Risk Management Group* (ERMG) créé le 19 mars 2020 s'est vu confier trois missions, dont un rôle d'avis et de coordination concernant les mesures d'aide économique, qui a finalement été transformé en une mission d'inventaire. Les cellules mises en place dans le cadre de cet organe, à savoir la cellule de suivi économique et la cellule Kern ainsi que la plupart des groupes de travail sous-jacents, ont été principalement actifs au cours du premier semestre 2020. Ensuite, l'accent a été mis principalement sur la mise à jour de l'inventaire et sur l'organisation d'enquêtes visant à déterminer l'impact de la crise du coronavirus sur l'activité économique en Belgique et sur la santé financière des entreprises belges interrogées.

Le 6 avril 2020, les experts du groupe d'experts en charge de l'*exit strategy* (GEES) nouvellement créé ont été présentés. Ce groupe de travail devait développer une vision stratégique en vue du déconfinement graduel du pays et fournir des analyses et des recommandations au CNS élargi pour la période d'assouplissement des mesures sanitaires. Le GEES a aussi pu compter à cet effet sur l'appui de l'ERMG. Le GEES a toutefois été supprimé fin août 2020 et ses tâches ont été transférées à la cellule d'évaluation Celeval.

115 La Celeval était présidée par le SPF Santé publique et était composée de représentants de Sciensano, du comité mis en place pour la covid-19, du Conseil supérieur de la santé, des administrations compétentes en matière de santé publique au niveau des régions et des communautés, ainsi que des SPF Intérieur et Mobilité.

116 L'Ecosoc était composée de représentants des cabinets des ministres fédéraux de l'Économie, des PME, de la Santé publique et de l'Emploi, ainsi que du SPF Économie, du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, du SPF Mobilité, du SPF Sécurité sociale et du SPP Intégration sociale.

117 Le groupe de travail interdépartemental SIC était composé de représentants du SPF Sécurité sociale, du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et du SPP Intégration sociale, ainsi que de représentants des institutions publiques belges de sécurité sociale, de Sigedis, de Statbel, de la Banque nationale de Belgique et du Bureau fédéral du plan. La principale production de ce groupe consistait en une note de suivi, actualisée périodiquement, de l'incidence de la pandémie de coronavirus sur l'emploi et la protection sociale en Belgique. Outre des constatations, le SIC formulait aussi des recommandations générales, qui ne visaient toutefois pas spécifiquement à proposer de nouvelles mesures ou des mesures adaptées. Il tenait aussi un tableau de bord reprenant des données en matière d'emploi et sur l'utilisation des mesures de protection sociale. Par ailleurs, il traitait quelques thèmes spécifiques, parfois sur demande.

À la suite de l'entrée en fonction du nouveau gouvernement fédéral, les tâches du CNS élargi ont été reprises à partir du 6 octobre 2020 par le Comité de concertation, un organe composé de représentants des six gouvernements existant en Belgique[118] afin d'éviter ou de trancher les conflits grâce à la concertation et de veiller à la cohérence de la politique. Fin novembre 2020, la cellule d'évaluation Celeval a été suspendue après avoir été paralysée en raison de divergences d'opinions en interne. Le 15 décembre 2020, un nouveau groupe consultatif composé de 24 experts médicaux a été désigné pour assister le Comité de concertation en ce qui concerne les mesures visant à maîtriser la crise sanitaire et pour concrétiser la stratégie de sortie : le groupe d'experts Stratégie de gestion (GEMS).

118 Une double parité est respectée dans la composition du Comité de concertation : un nombre égal de francophones et de néerlandophones et un nombre égal de membres du gouvernement fédéral et de membres des gouvernements des entités fédérées : le Premier ministre, qui préside les réunions, et cinq membres du gouvernement fédéral, le ministre-président et un ministre du gouvernement flamand, le ministre-président du gouvernement de la Région wallonne, le ministre-président du gouvernement de la Communauté française, le ministre-président et un ministre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Lorsqu'une matière concerne la Communauté germanophone, le ministre-président du gouvernement de la Communauté germanophone assiste également à la réunion du Comité de concertation. Ce Comité peut aussi instituer une conférence interministérielle spécifique pour organiser une concertation entre les ministres fédéraux et régionaux d'un domaine politique. Dans la pratique, cette concertation a aussi été organisée via des *task forces*, par exemple la *task force* Groupes vulnérables, qui se compose de ministres fédéraux et régionaux compétents pour la Lutte contre la pauvreté, l'Intégration sociale et les Affaires sociales.

Annexe 5

Synthèse des bénéficiaires[119] et mode de calcul des indemnités 1 à 9

	Type entreprise	Critère perte CA	Montant de l'aide	Plafonds
Indemnité 1	TPE et PME	Non	5.000 €	-
Indemnité 2	Indépendants	Non	2.500 €	-
Indemnité 3	TPE et PME	Non	3.500 €	-
Indemnité 4	TPE et PME	CA 3T2020 <= 40 % 3T2019 OU CA 4T2020 <= 40 %T2019	30 % du CA 3T2019 OU 30 % du CA 4T2019	Min. 3.000 € Max : 5.000 € si ETP=0 10.000 € si 0<ETP<10 20.000 € si 10<=ETP<50 40.000 € si ETP>=50
Indemnité 5	TPE et PME	Non	3.000 € si ETP = 0 5.000 € si 0<ETP<5 7.000 € si 5<+ETP<10 9.000 € si ETP>=10	-
Indemnité 6	TPE et PME	Non	2.250 € si ETP = 0 3.750 € si 0<ETP<5 5.250 € si 5<+ETP<10 6.750 € si ETP>=10	-
Indemnité 7	ASBL	CA 3T2020 <= 40 % 3T2019 OU CA 4T2020 <= 40 %T2019	30 % du CA 3T2019 OU 30 % du CA 4T2019	Min. 3.000 € Max : 5.000 € si ETP<1 10.000 € si 1<=ETP<10 20.000 € si 10<=ETP<50 40.000 € si ETP>=50
Indemnité 8	ASBL	Non	3.000 € si ETP <1 5.000 € si 1<=ETP<5 7.000 € si 5<+ETP<10 9.000 € si ETP>=10	-
Indemnité 9	ASBL	Non	2.250 € si ETP <1 3.750 € si 1<=ETP<5 5.250 € si 5<+ETP<10 6.750 € si ETP>=10	-

119 Les aides en faveur des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) sont également accessibles aux personnes physiques qui exercent une activité professionnelle à titre principal ou complémentaire et qui, compte tenu de leurs revenus professionnels, doivent payer des cotisations sociales.

Annexe 6

Cadre réglementaire

Indemnités aux entreprises

L'octroi des indemnités 1 à 9 s'appuie sur les textes suivants (et leurs modifications ultérieures) :

- Indemnités 1 à 6 : décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises.
- Indemnité 1 : arrêté du gouvernement wallon du 20 mars 2020 relatif à l'octroi d'indemnités compensatoires dans le cadre de la covid-19.
- Indemnité 2 : arrêté du gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 26 du 28 avril 2020 relatif à une aide complémentaire au droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants de manière temporaire dans le cadre de la crise du coronavirus COVID-19 et modifiant diverses législations et réglementations.
- Indemnité 3 : arrêté du gouvernement wallon du 16 juillet 2020 relatif à l'octroi d'indemnités complémentaires dans le cadre des mesures contre le coronavirus COVID-19.
- Indemnité 4 : arrêté du gouvernement wallon du 12 novembre 2020 relatif à l'octroi d'une intervention financière dans le cadre de la crise du coronavirus COVID-19.
- Indemnité 5 : arrêté du gouvernement wallon du 12 novembre 2020 relatif à l'octroi d'une intervention spécifique en faveur des établissements fermés par décision dans le cadre de la crise du coronavirus COVID-19.
- Indemnité 6 : arrêté du gouvernement wallon du 11 décembre 2020 relatif à l'octroi d'une intervention en faveur des établissements fermés depuis le 2 novembre 2020 par décision dans le cadre de la crise du coronavirus 2019 et modifiant diverses réglementations.
- Indemnités 7 à 9 : arrêté du gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 66 du 11 décembre 2020 relatif à l'octroi d'une indemnité en faveur des associations sans but lucratif qui exercent une activité économique dans le cadre de la crise du coronavirus 2019.

Soutien aux dépenses énergétiques des particuliers

Le dispositif de soutien à la consommation d'énergie des particuliers est encadré par les arrêtés suivants (et leurs modifications ultérieures) :

- Arrêté du gouvernement wallon du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence en matière de compteur à budget.
- Arrêté du gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 42 du 11 juin 2020 relatif à l'octroi d'une aide spécifique aux ménages en matière de gaz et d'électricité dans le cadre de la crise sanitaire liée à la covid-19.
- Arrêté du gouvernement wallon du 24 septembre 2020 établissant une catégorie de client protégé conjoncturel en électricité et en gaz dans le cadre de la crise liée à la covid-19.
- Arrêté du gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 57 du 26 novembre 2020 portant sur des mesures d'urgence en matière d'accès à l'énergie durant la crise liée à la covid-19 et la période hivernale.
- Arrêté du gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 67 du 16 décembre portant sur l'octroi d'une aide en énergie aux ménages dans le cadre de la crise sanitaire liée à la covid-19 et la période hivernale.

Annexe 7

Réponses

La Cour des comptes a reçu les réponses suivantes à son projet de rapport.

Répondant	Date de la réponse
Ministre-président	13/10/2021
Ministre du Climat, de l'Énergie, des Infrastructures et de la Mobilité	12/10/2021 (*courriel*)
Directrice générale du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement	30/09/2021
Administratrice générale du Forem	18/10/2021
Commissaire générale au tourisme	29/09/2021 (*courriel*)

Réponse du ministre-président

Wallonie
Le Ministre-Président

Monsieur Philippe Roland
Premier Président
Cour des comptes
Rue de la Régence, 2
1000 Bruxelles

Namur, le 11 OCT. 2021

V/Réf : /
N/Réf : EDR/MD/OH/JPP/ms-04102021
Votre correspondant : Jean-Philippe PREUMONT
jean-philippe.preumont@gov.wallonie.be

Objet : Mesures de soutien aux entreprises et aux particuliers dans le cadre de la crise de la covid-19 - Mesures de soutien de la Région Wallonne - Projet de rapport de la Cour des Comptes : Commentaires de la Région Wallonne.

Monsieur le Premier Président,

Votre demande de réaction de la Wallonie sur votre projet de rapport d'audit des mesures de soutien aux entreprises et particuliers dans le cadre de la crise Covid m'est bien parvenue et elle a retenu ma meilleure attention.

Je vous prie de trouver ci-jointe une note listant les commentaires des cabinets des ministres concernés par votre projet de rapport.

Je vous en souhaite bonne réception.

Aussi, je vous remercie pour ce travail qui nous permettra de tirer des enseignements de la crise de la Covid-19 et de mieux appréhender l'avenir.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de mes salutations les meilleures.

Elio DI RUPO

Rue Mazy, 25-27 B-
5100 Namur
Tel : +32 (0)81 331 211
+32 (0)81 331 365
elio.dirupo@gov.wallonie.be
www.wallonie.be

Objet : **Mesures de soutien aux entreprises et aux particuliers dans le cadre de la crise de la covid-19 - Mesures de soutien de la Région wallonne - Projet de rapport de la Cour des Comptes : Commentaires de la Région Wallonne.**

Namur, le 30 septembre 2021

1. Indemnités aux entreprises (p.31 - 4.2.)

Page 26 – 1er alinéa : au sujet du règlement de minimis, il faut noter que pour être en conformité avec celui-ci, toute autorité subsidiante est tenue d'informer le bénéficiaire dans la décision d'octroi du caractère de minimis de l'aide. Les entreprises sont donc censées connaître la nature de minimis ou non des différentes aides perçues et le montant total des aides de minimis sur la période concernée. Par ailleurs, l'administration a été invitée par la Commission européenne à rendre transparente les mesures d'indemnisation mises en œuvre y compris celles relevant du règlement de minimis.

Page 27 – 2ème alinéa : il est probable que l'horeca connaisse dans une certaine mesure un phénomène de « consommation différée » au travers d'une fréquentation accrue pendant une période à partir de la date de réouverture.

Page 27 – 4ème alinéa et suivants : il nous paraît aisé de juger à postériori que le caractère urgent n'était plus justifié. Rappelons que l'Union européenne elle-même a dû procéder à plusieurs modifications de son encadrement temporaire « covid » dont notamment le 5ème amendement qui a prolongé ces mesures jusqu'au 31/12/2021.

Par ailleurs, les mécanismes d'indemnisation liés à la deuxième vague, sont dépendants des décisions prises par le Gouvernement fédéral, dont le périmètre en ce qui concerne les secteurs visés par une fermeture a été modifié par rapport à la première vague de confinement, rendant une anticipation complexe. Les mécanismes d'indemnisation ont cependant davantage pu être précisés, sur base de l'expérience du premier confinement.

Page 33 – 4ème alinéa : La pertinence d'une indemnisation au titre des aides économiques en faveur des ASBL est intervenue dans un second temps, lorsqu'il s'est avéré que les mesures mises en œuvre à l'égard du secteur non-marchand au sens large et de l'économie sociale marchande ne permettait pas d'indemniser certaines ASBL.

Page 34 – 4ème alinéa : elle témoigne également du fait que les ASBL étaient en partie couvertes par des dispositifs relevant d'autres champs de compétences (santé, socio-culturel, sport, etc.).

Page 36 – 1er alinéa : il est à noter que le recours à la sous-traitance est apparu comme véritablement nécessaire afin de mettre en œuvre les différents dispositifs d'indemnisation dans un délai court, afin de pallier le plus rapidement possible la perte de revenus des entreprises impactées, on rappellera que sur la seule année 2020, ce sont plus de 185.000 demandes qui ont été introduites comme le précise d'ailleurs le projet d'avis.

Page 38 – 4ème alinéa : le manque de disponibilité des services de l'administration est dû à la charge représentée par le traitement des demandes d'indemnités. Il ne faut pas perdre de vue la détresse des personnes concernées par l'impact économique de la crise et en conséquence l'impérieuse nécessité de payer rapidement un maximum de dossiers. Mais il convient de rappeler que le principe de contrôle a toujours prévalu. De plus, l'après crise a rapidement été anticipée et une méthodologie de traitement ex-post a été intégré aux processus de gestion du SPW. En corollaire, le Ministre de l'Economie (et le Gouvernement) a permis l'engagement de personnel spécifiquement dédié à la gestion ex-post des dispositifs d'indemnités.

Page 39 – point 4.2.5.1 – alinéa 1er : ceci peut s'expliquer par le fait que la priorité n°1 a été d'indemniser les secteurs directement impactés car à l'arrêt, permettant par ailleurs d'objectiver le choix des secteurs ; d'autres indemnités ont par la suite été décidées afin d'indemniser les autres entreprises impactées « en chaîne » (indemnités 12, 13, 15, 21).

Page 39 – point 4.2.5.1 – 2ème alinéa : il est important de rappeler ici que des contrôles complémentaires par échantillonnage visant à limiter plusieurs facteurs de risque identifiés, notamment le fait de se déclarer comme relevant d'un secteur défini de façon peu précise (secteurs dit « fourre-tout ») ont été réalisés. Plus spécifiquement dans ce cas précis, les contrôles ont porté sur la vérification de l'exercice d'une réelle activité dans le secteur déclaré.

Page 40 – point 4.2.5.2 : il est pris acte des constats et recommandations de la Cour des comptes. Les premiers dispositifs de soutien économique de 2020 ont dû être pris avec une certaine urgence face à une situation tout à fait inédite, plongeant bon nombre d'indépendants, de commerçants et d'entreprises dans une situation très compliquée. Les recommandations de la Cour ont été prises en considération de manière proactive pour 2021. En effet, plusieurs dispositifs mis en œuvre cette année, comprennent différents critères, notamment en ce qui concerne la perte de chiffre d'affaires et ce afin de permettre de moduler davantage le soutien et ainsi renforcer la proportionnalité. Par ailleurs, le dispositif mis en place dans le cadre de la vague 21 vient davantage encore renforcer cette proportionnalité pour les secteurs les plus impactés tout au long de la crise.

Page 40-41 – point 4.2.5.3 : une collaboration a pourtant bien été mise en place avec le secrétariat général au tourisme afin d'identifier les structures agréées éligibles aux indemnités.

2. **Soutien au secteur du Tourisme** (p.42 – 4.3.)

Page 46 – point 4.3.4.2 Constats - Récupération des indus : La Cour des comptes indique que le CGT n'a pas engagé de procédure de recouvrement. Le CGT a bien pris en compte cette remarque et la procédure de récupération des indus sera bien engagée.

Page 47 – point 4.3.5.1 Egalité de traitement : La Cour des comptes souligne le fait que l'incidence budgétaire est proche de l'estimation du coût des mesures, hormis dans le cadre de la mesure de subventionnement des frais liés à la mise en place des mesures sanitaires du premier dispositif. La méthodologie de traitement des dossiers a été adaptées dans le cadre du second dispositif (PS2), réduisant les risques d'erreur la cible ayant été atteinte en couvrant 98 % des opérateurs agréés.

3. Soutien au secteur des titres-services (p.48 – 4.4.)

Page 29 – point 3.2.2. Régime des pouvoirs spéciaux octroyés au Gouvernement wallon : En ce qui concerne l'absence de consultation du Conseil d'État, il est reproché que l'urgence ne se justifie pas vraiment, notamment pour l'immunisation des subventions des opérateurs subventionnés en emploi, santé et action sociale. Il convient de préciser que certains opérateurs dépendent quasi exclusivement de subventions pour financer leurs activités, chaque jour d'incertitude quant à l'obtention de leurs subsides les mettait dès lors davantage en difficulté.

Par ailleurs, ils sont également tenus au respect de la législation sociale. En l'absence de perspectives concrètes, des préavis à titres conservatoires auraient dû être envoyés dans certains cas, ce qui n'était évidemment pas souhaitable, au vu du rôle crucial de ces acteurs dans la crise et après celle-ci. En complément de cela, certains arrêtés nécessitaient également l'urgence pour modifier les modalités d'exécutions de certains dispositifs de formation et de permettre certaines formations à distance notamment, afin de garantir la continuité de ces dispositifs dans le chef des bénéficiaires.

Page 52 – point 4.4.4.2. Constats : Pour ce qui est des trois situations qui ont donné lieu à des subsides indument versés identifiées par la Cour des Comptes :

1°) Cumul prime TS/prime de la RW sur base des codes NACE : La prime Titres-Services a été octroyée en une fois à toutes les entreprises bénéficiaires début avril alors que les primes « NACE » ont été octroyées à la demande sur une période de plusieurs mois. Le Forem n'aurait donc pas pu identifier une situation de cumul avant versement.

2°) Le délai du retrait d'agrément aux opérateurs qui ne sont plus actifs : Sur les quelques 1000 primes versées lors des deux vagues, 5 ont été identifiées comme indument versées à la suite de ce problème. Il n'existe actuellement pas de système d'information automatisé permettant l'intégration les données relatives aux faillites ou de cessations d'activités.

3°) Utilisation d'un outil tableau non sécurisé et erreur de traitement de Sodexo identifiées par le Forem : Les erreurs commises par Sodexo dans le calcul des heures à subventionner sur le total des demandes traitées représente moins de 2 %. En effet, sur les 2056 dossiers traités, seuls 30 ont dû faire l'objet d'une régularisation suite au constat d'une erreur dans le traitement des données.

Page 54 – point 4.4.5.1. Egalité de traitement : La mise en œuvre de la mesure visant le maintien de la rémunération devait tenir compte de la diversité des profils des entreprises du secteur.

En effet, en l'absence de prestations, les entreprises Titres-Services étaient privées de leurs recettes et devaient donc compter sur leur trésorerie pour avancer les salaires. Or, nous savions que la situation financière de certaines entreprises était déjà tendue avant l'apparition de la crise sanitaire (On se référera à cet effet à l'analyse sur la rentabilité des entreprises Titres-Services menée par IDEA dans le cadre du rapport d'évaluation du dispositif des Titres-Services wallons 2017).

Compte tenu du fait qu'il n'était pas soutenable d'un point de vue budgétaire d'indemniser la totalité de la valeur de remboursement d'un titre-service (soit 23,86€ à cette période), il a été considéré que le choix devait être laissé à l'entreprise entre le recours au chômage temporaire et l'utilisation de cette mesure afin que chacune puisse tenir compte de sa propre situation.

Il convenait également de prendre en considération le fait que l'accès à cette mesure nécessitait un minimum d'investissement administratif rendu compliqué pour un certain nombre d'entreprises qui n'étaient pas préparées à la mise en place du télétravail.

Par ailleurs, les entreprises agréées par la Région wallonne sont susceptibles d'être également agréées par les autres Régions du pays. Cela implique que le personnel d'une entreprise wallonne puisse compter des travailleurs Titres-Services qui ne prestent pas en Région wallonne et ne sont donc pas visés par la mesure d'aide. Si une disposition interdisant le recours au chômage temporaire pour l'ensemble des travailleurs d'une entreprise avait été ajoutée, cela aurait eu pour conséquence d'exclure une partie des travailleurs actifs dans le secteur des Titres-Services wallons.

Sur la base de nos compétences, dans le souci d'agir prestement, et dans l'intérêt de toutes les parties prenantes du secteur, les solutions adoptées par le Gouvernement wallon ont été celles qui ont été unanimement appréciées, tant par les entreprises que par les travailleuses.

De plus sachant qu'elles n'ont pas engendré de dépassement budgétaire, on peut considérer qu'elles étaient totalement adaptées à la crise.

Page 55 – point 4.4.6. Conclusion :_Concernant le recours au principe de confiance et contrôle de la mesure reposant largement sur le contrôle ex-post, les données provenant des sources authentiques - dans ce cas le recours aux allocations de chômage temporaire -, ne sont pas disponibles en temps réel. Il n'était donc pas possible de vérifier, au moment de l'introduction de la demande, si un tel cumul était existant.

Il était impossible de devoir attendre que toutes les données soient disponibles pour indemniser les entreprises des mois plus tard au risque que ces entreprises soient dans l'entre-faits tombées en faillite.

Les risques de fraude étaient infiniment plus faibles que les risques de faillite des entreprises et de précarité des travailleuses. Il s'agit d'un choix assumé au regard de la situation exceptionnelle rencontrée.

Concernant la coordination entre les Régions, il est à noter que si un chargement systématique des données des trois Régions du pays n'est pas prévu au Forem, les services d'Inspection régionaux ont la possibilité d'échanger ces informations lors de leurs contrôles. Cette possibilité est facilitée par le fait qu'à l'heure actuelle, Sodexo est la société émettrice des Titres-Services des trois Régions.

4. Aide aux producteurs de pommes de terre de conservation (p.55 – 4.5.)

Page 57 – point 4.5.3. – 2ème alinéa : il est précisé que les limites ont été fixées notamment eu égard à la mesure qui a été prise par la Flandre et suite à des contacts bilatéraux.

5. Soutien aux dépenses énergétiques des particuliers (p.59 – 4.6.)

Page 61 - point 4.6.3 Bilan : Le taux de recours au statut de client protégé conjoncturel est effectivement très faible. Il convient de rappeler que le scénario de taux de recours était très élevé (30 %), alors que les dispositifs existants peinent généralement à atteindre 10 % de taux de recours des ménages concernés. Une évaluation du dispositif sera réalisée pour identifier les raisons du faible taux de recours des ménages concernés.

Page 63 – point 4.6.5 Evaluation du dispositif : La cour des comptes considère comme « plus discutable » la discrimination entre citoyens qui découlerait du dispositif d'aide aux ménages par le biais du statut de client protégé conjoncturel, considérant que « de nombreux ménages qui ont connus des pertes de revenus importantes pendant la crise n'étaient pas en situation de précarité énergétique avant celle-ci ». Le critère de perte de revenu du fait de la crise Covid n'est pas le seul critère utilisé. Le critère de précarité énergétique doit également être rencontré : la protection ne peut être octroyée que si le ménage est en défaut de payement, ou s'il est identifié comme étant en difficulté pour faire face à sa facture d'énergie par un CPAS ou un service social.

6. Recommandations (p.72 – 6.2.)

Page 72 – point 6.2 Recommandations : En lien avec la recommandation 4,

Commentaires complémentaires : *Nous pouvons confirmer à la Cour nos intentions suivantes qui vont dans le sens de ses demandes :*

- *Alléger autant que possible les formalités liées aux échanges de données et augmenter le nombre d'échanges pour intensifier les contrôles automatiques réalisés sur base de données provenant de sources authentiques.*
- *Mettre en œuvre le nouveau plan de développement numérique du CGT*
- *Au niveau de la recommandation 9 : promouvoir les initiatives visant à améliorer la qualité des données et fournir des outils pour aider à détecter les problèmes, via le SPW digital et avec le support du métier.*

Réponse du ministre du Climat, de l'Énergie, des Infrastructures et de la Mobilité

De : Philippe Henry
Envoyé : mardi 12 octobre 2021 09:50
À :
Objet : COUR DES COMPTES - Mesures de soutien aux entreprises et aux particuliers dans le cadre de la crise de la covid-19 - N/Réf. PHH/MIM/AG/COV/EMR/THH/2021-013126/2021-005190

Monsieur le Premier Président,
Monsieur le Greffier,

C'est avec un grand intérêt que mes services ont pris connaissance du rapport provisoire de la Cour des comptes, élaboré dans le cadre précis des mesures de soutien aux entreprises et particuliers confrontés à la crise de la Covid-19, et des recommandations qui y sont formulées.

Les constats posés au sujet des aides économiques notamment, nous apparaissent particulièrement pertinents.

Lors de consultations via les procédures silencieuses, notre équipe « politique générale » y a constamment accordé une grande attention, tout particulièrement l'extension aux ASBL économiques, la recherche de l'équité via la proportionnalité, et la nécessité de l'évaluation.

En matière de soutien aux dépenses énergétiques des particuliers, nous souhaitons revenir sur deux points spécifiques :

- le taux de recours au statut de client protégé conjoncturel est effectivement très faible. Il convient de rappeler que le scénario de taux de recours était très élevé (30%), alors que les dispositifs existants peinent généralement à atteindre 10% de taux de recours des ménages concernés. Une évaluation du dispositif sera réalisée pour identifier les raisons du faible taux de recours des ménages concernés et en tirer les leçons pour de futurs mécanismes d'aides. ;
- En ce qui concerne l'évaluation du dispositif d'aide en énergie, votre rapport identifie une discrimination « discutable », considérant que « de nombreux ménages qui ont connus des pertes de revenus importantes pendant la crise n'étaient pas en situation de précarité énergétique avant celle-ci ». Nous nous interrogeons sur cette remarque, dans la mesure où le critère de perte de revenu du fait de la crise covid n'est pas le seul critère utilisé pour l'octroi de la protection conjoncturelle. Le critère de précarité énergétique doit également être rencontré : la protection ne peut être octroyée que si le ménage est en défaut de payement, ou s'il est identifié comme étant en difficulté pour faire face à sa facture d'énergie par un CPAS ou un service social.

Nous tiendrons compte de vos remarques lors de la conception de dispositions futures.

Enfin, de manière plus générale, les 13 recommandations formulées en fin de rapport vont très certainement guider le travail d'analyse de nos équipes, et je l'espère, de l'ensemble du gouvernement wallon.

Vous souhaitant bonne réception du présent courriel, je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, Monsieur le Greffier, en l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Philippe HENRY
Vice-président, Ministre du Climat,
de l'Energie et de la Mobilité

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique
sur www.courdescomptes.be.

DÉPÔT LÉGAL
D/2021/1128/44

PRÉPRESSE
Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE
Shutterstock

ADRESSE
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.
+32 2 551 81 11

www.courdescomptes.be