

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 réglementaire 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 réglementation.
- 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 inadéquates, 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 constatations 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.