



Cour des comptes



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

Suivi des recommandations



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, janvier 2025



Cour des comptes

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

Suivi des recommandations



Rapport adopté le 22 janvier 2025 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

1	Contexte	3
2	Audit initial de 2021	4
3	Méthode de suivi	4
4	Mise en œuvre des recommandations : états des lieux	5
	4.1 Inventaire et mesures examinées	5
	4.2 Coordination et élaboration des mesures de soutien	5
	4.3 Cadre réglementaire et contrôle	10
	4.4 Suivi et évaluation	24
5	Conclusions	28

Mesures fédérales de soutien aux entreprises et aux particuliers dans le cadre de la crise de la covid-19 : suivi des recommandations

À la suite de la pandémie de coronavirus qui s'est déclarée en mars 2020 en Belgique, différentes autorités publiques ont rapidement instauré des mesures de soutien socio-économique pour les entreprises touchées (y compris les indépendants) et les particuliers pour compenser les répercussions des mesures sanitaires prises. En 2020 et 2021, la Cour des comptes a examiné les mesures de soutien prises par les autorités fédérales, communautaires et régionales, l'organisation du cadre réglementaire et du contrôle de l'octroi correct de l'aide et, enfin, le suivi et l'évaluation des mesures. Cet examen a débouché sur des rapports distincts adressés au pouvoir fédéral et aux différentes autorités régionales ainsi qu'aux assemblées parlementaires respectives.

Le présent audit de suivi vise à examiner la mesure dans laquelle le pouvoir fédéral¹ a mis en œuvre les recommandations formulées par la Cour des comptes en novembre 2021. Celle-ci conclut que, sur les dix-neuf recommandations, deux ont été mises en œuvre, neuf sont encore en cours d'exécution et six n'ont pas été réalisées. Pour deux recommandations, la Cour des comptes dispose de trop peu d'informations pour prendre position.

1 Contexte

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. Une stratégie a ainsi été instaurée consistant en une série de mesures sanitaires visant à freiner la propagation du coronavirus et à protéger les personnes les plus vulnérables de la société. 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. Ainsi, le conseil des ministres fédéral a approuvé dès le 6 mars 2020 une dizaine de mesures visant à soutenir l'économie. Dans le prolongement, les gouvernements des régions et des communautés ont également promulgué des mesures. 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 leurs mesures antérieures, dont la plupart se sont poursuivies en 2021, voire au-delà. L'ampleur de ces mesures de soutien ainsi que les circonstances difficiles dans lesquelles elles ont vu le jour ont engendré des risques considérables au niveau de l'efficacité et de la régularité de l'affectation des moyens publics. C'est la raison pour

¹ Les recommandations adressées aux autorités régionales font l'objet d'un suivi via des procédures distinctes. Les résultats de ce suivi pourront être consultés au terme de mises à jour périodiques dans le « Monitor de suivi des recommandations » de la Cour des comptes (monitor.ccrek.be), dans lequel les recommandations fédérales ont également été reprises.

laquelle la Cour des comptes a décidé à l'époque de réaliser un audit horizontal portant sur l'ensemble des niveaux de pouvoir.

2 Audit initial de 2021

Dans son rapport d'audit initial de 2021², la Cour des comptes a évalué les mesures de soutien fédérales. Ce rapport était le résultat de l'audit horizontal réalisé au niveau fédéral, communautaire et régional, dont les constatations, les conclusions et les recommandations ont été intégrées dans cinq rapports distincts à l'intention des assemblées parlementaires respectives. Dans ce rapport, la Cour des comptes a dressé un inventaire des mesures de soutien socio-économique et examiné la mise en place de ces mesures par les différentes autorités, l'organisation du cadre réglementaire et du contrôle de l'octroi correct de l'aide ainsi que le suivi et l'évaluation des mesures.

La Cour des comptes a recensé 103 mesures de soutien prises en 2020 par le pouvoir fédéral, dont elle a estimé les dépenses à 19,40 milliards d'euros. Les mesures introduites au cours du premier semestre 2021 représentent encore 1,15 milliard d'euros. Les principales mesures de soutien concernaient l'économie, la sécurité sociale, la fiscalité et la protection sociale. Plus spécifiquement, 61 % (11,83 milliards d'euros) de l'ensemble des dépenses estimées en 2020 ont été consacrés aux indemnités (principalement les mesures de crise relatives au droit passerelle et au chômage temporaire et l'aide des CPAS), 16 % (3,05 milliards d'euros) aux réductions d'impôts ou exonérations (comme la réserve de reconstitution, la déduction fiscale pour investissement, la réduction de TVA pour l'horeca) et 5 % (1,06 milliard d'euros) aux réductions ou exonérations de cotisations sociales. À ces mesures s'ajoutent les reports de paiement de cotisations sociales, les garanties d'État pour les crédits bancaires et la réassurance de crédits. Après avoir réalisé une analyse de risques³, la Cour s'est penchée sur 29 mesures.

À l'issue de son audit, la Cour des comptes a formulé des constatations et recommandations qui s'appliquent à l'ensemble des niveaux de pouvoir. Ainsi, la Cour des comptes a souligné la nécessité d'améliorer la coordination et l'échange de données entre les différents niveaux de pouvoir. En outre, elle s'est aussi adressée spécifiquement au pouvoir fédéral en ce qui concerne le processus décisionnel, le cadre réglementaire, le contrôle, le suivi et l'évaluation.

3 Méthode de suivi

La Cour des comptes a examiné dans quelle mesure les administrations et organismes fédéraux, ainsi que la Banque-carrefour de la sécurité sociale (BCSS), le Service d'information et de recherche sociale (Sirs) et les ministres compétents – pour autant qu'ils soient concernés par les 29 mesures de soutien examinées (voir l'annexe 4 du rapport initial de 2021) – ont mis en œuvre ses recommandations (5 à 19) et, si ils ne l'ont pas fait, pour quelle raison. Son audit a aussi porté sur le Premier ministre en ce qui concerne les recommandations communes 1 à 4.





Pour son audit, elle s'est basée sur les déclarations de l'administration et les documents transmis pour les étayer⁴. Elle n'a pas mené de travaux d'audit complémentaires (tels que des entretiens, des tests et une analyse approfondie de dossiers) pour apprécier la qualité des informations reçues et les actions mises en place.

² Cour des comptes, *Mesures de soutien aux entreprises et aux particuliers dans le cadre de la crise de la covid-19. Mesures de soutien du pouvoir fédéral*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, novembre 2021, 132 p., courdescomptes.be.

³ Cette analyse s'est basée essentiellement sur la matérialité financière et sociétale de ces mesures, ainsi que sur des risques relatifs au cadre normatif et au contrôle des conditions d'octroi. Les 29 mesures examinées figurent à l'annexe 4 du rapport initial.


⁴ La Cour n'a pas reçu de réponse du ministre en charge de l'Intégration sociale ni du Premier ministre.

Elle a attribué un code à chaque recommandation en fonction de l'avancement de la mise en œuvre :

	Mise en œuvre complète
	Mise en œuvre en cours
	Absence de mise en œuvre
	Absence d'évaluation


4 Mise en œuvre des recommandations : états des lieux

4.1 Inventaire et mesures examinées

<p>Recommandation 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.</p>	Tous les niveaux de pouvoir ⁵	
--	--	--

La Cour des comptes n'a pas reçu de réponse quant à la mise en œuvre de cette recommandation au niveau fédéral. Elle déduit des réponses reçues des autorités régionales et de leurs administrations qu'elles ont chacune dressé séparément un inventaire des mesures de soutien fédérales et de leurs propres mesures applicables à leur région. Leurs réponses ne permettent pas de déterminer si des accords ont été conclus quant à l'élaboration et la publication communes d'un inventaire horizontal détaillé en cas de future crise. On ignore encore qui doit prendre l'initiative à cet égard ou endosse la responsabilité finale.

4.2 Coordination et élaboration des mesures de soutien

<p>Recommandation 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.</p>	Tous les niveaux de pouvoir	
---	-----------------------------	---

La Cour des comptes n'a pas reçu de réponse quant à la mise en œuvre de cette recommandation au niveau fédéral⁶. Les réponses des autorités régionales et de leurs administrations ne permettent pas de déduire qu'une quelconque coopération aurait été entamée en la matière.

5 Recommandations adressées à l'ensemble des autorités concernées par l'audit : le pouvoir fédéral, les autorités flamandes, la Région wallonne, la Communauté française, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune (Cocom) et la Commission communautaire française (Cocof). Le présent rapport donne uniquement un aperçu de la mise en œuvre par le pouvoir fédéral et du degré de coordination avec les autorités régionales.

6 Le Sirs a toutefois fait référence dans sa réponse à une feuille de route pour les nouvelles tâches pendant une crise, établie à la suite d'une étude réalisée par l'université d'Utrecht (voir la [recommandation 16](#)). Il s'agit de points d'attention généraux lors de l'organisation des contrôles par les services d'inspection fédéraux.

Recommandation 3

Étudier quelle approche, à l'occasion de crises futures, permettrait une politique d'aide socio-économique plus coordonnée.

Tous les niveaux
de pouvoir



La Cour des comptes n'a pas reçu de réponse quant à la mise en œuvre de cette recommandation au niveau fédéral. Elle déduit des réponses reçues des autorités régionales et de leurs administrations que celles-ci sont demandeuses d'une approche coordonnée d'une politique d'aide économique en cas de futures crises, mais que peu d'accords concrets ont été conclus en la matière⁷.

Recommandation 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 (obligations au niveau européen, 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



La Cour des comptes n'a pas reçu de réponse quant à la mise en œuvre de cette recommandation au niveau fédéral. Les autorités régionales et leurs administrations ne mentionnent pas non plus d'actions visant à créer une banque de données commune à tous les niveaux de pouvoir.

Recommandation 5

Lorsque de nouvelles mesures de soutien 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.

**Recommandation 6**

Mettre en place des mécanismes d'indemnités proportionnels aux besoins.

**Recommandation 7**

Justifier de façon explicite et formelle le choix de l'instrument, des montants et pourcentages de l'aide, des principales conditions, etc.



Pouvoir fédéral

Les recommandations 5, 6 et 7 portent sur la préparation, la justification, l'harmonisation et la proportionnalité des nouvelles mesures de soutien. Puisqu'elles découlent du même point dans le rapport d'audit initial⁸, les réponses des administrations interrogées aux trois recommandations précitées sont examinées conjointement.

⁷ L'Administration générale de l'enseignement de la Communauté française a toutefois mentionné que des discussions avaient eu lieu au sein de la conférence interministérielle sur la culture, notamment au sujet du cadastre des mesures de soutien.

⁸ Cour des comptes, *Mesures de soutien aux entreprises et aux particuliers dans le cadre de la crise de la covid-19. Mesures de soutien du pouvoir fédéral*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, novembre 2021, point 3.2.2.3, [courdescomptes.be](https://www.courdescomptes.be).

Approche quant aux mesures de soutien covid-19

La cellule stratégique du ministre des Affaires sociales, l'Office national de sécurité sociale (ONSS) et le Sirs souscrivent aux constatations de la Cour quant au fait que l'aide accordée au cours de la première vague de coronavirus n'était pas suffisamment ciblée. Grâce à la création de consortiums d'organismes publics, d'universités, de partenaires sociaux et d'organisations de la société civile, l'incidence initiale de la crise et les répercussions des mesures qui ont suivi ont pu être mieux identifiées. La cellule stratégique du ministre souligne aussi l'importance des publications mensuelles de l'*Economic Risk Management Group* (ERMG)⁹, sur la base desquelles il a été décidé d'accorder une aide ciblée aux entreprises pendant la suite de la crise sanitaire¹⁰. En outre, les ménages ont pu recevoir un soutien plus ciblé grâce au groupe de travail interdépartemental Social Impact Covid-19 Crisis (incidence sociale de la crise de la covid-19 – groupe de travail SIC)¹¹ qui a été créé rapidement et aux recherches effectuées par le consortium Covivat¹².

Le ministre de l'Économie et du Travail signale qu'il a tout fait dans le cadre de sa compétence pour répondre aux besoins des bénéficiaires et veiller à ce que l'aide soit juste et proportionnelle. À cet égard, il a exigé que toutes les mesures soient évaluées correctement par l'administration en termes de budget et qu'elles soient soumises pour avis aux partenaires sociaux. L'Office national de l'emploi (Onem) fait aussi observer que, dans ses réponses aux demandes d'avis sur le chômage temporaire, il a attiré l'attention du comité de gestion et du ministre de tutelle sur la nécessité, la proportionnalité et l'efficacité des mesures proposées. Il estimait que les mesures d'accompagnement concernant le chômage temporaire ne devaient pas être maintenues si elles n'étaient plus nécessaires.

L'*Export Credit Agency* (ECA) de Credendo, qui était chargée d'une garantie sur les crédits ponts corona et d'un programme de réassurance des crédits, a répondu qu'elle n'avait plus exécuté de nouvelles mesures de soutien après la publication du rapport d'audit de la Cour. Les mesures initiales ont été signalées à la Commission européenne, qui a vérifié la proportionnalité de l'aide et l'a validée.

Le SPP Intégration sociale déclare qu'à l'exception des primes covid pour les personnes bénéficiant d'une prestation sociale, l'aide accordée n'était pas forfaitaire, mais toujours proportionnelle aux besoins des bénéficiaires et basée sur une enquête sociale des CPAS. Le SPP a souligné qu'il n'était pas simple de déterminer l'incidence sur les groupes cibles en situation de crise. Il demande dès lors aux autorités compétentes de mettre des moyens de côté et de les mettre en plusieurs phases à la disposition des CPAS et organisations sur le terrain en période de crise. Ceux-ci pourraient ainsi

9 Le gouvernement a créé l'ERMG en mars 2020 pour cartographier les conséquences économiques de la pandémie de coronavirus pour les entreprises, les indépendants et les ménages et lutter contre celles-ci. Voir Banque nationale de Belgique, *Economic Risk Management Group*, www.nbb.be.

10 La Cour des comptes fait toutefois observer que certaines décisions d'extension de l'aide ont aussi été prises en dépit des analyses de l'ERMG.

11 Le groupe de travail SIC est composé de représentants du SPF Sécurité sociale, du SPF Emploi et du SPP Intégration sociale, ainsi que de représentants des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) belges, de Sigedis, de Statbel, de la Banque nationale de Belgique et du Bureau fédéral du plan. Il a entamé ses travaux en avril 2020 à l'initiative de la cellule de crise fédérale Ecosoc. Il avait pour mission de suivre l'incidence de la pandémie de coronavirus sur la protection sociale et l'emploi (2020 et 2021). À partir de 2022, la guerre en Ukraine et la crise énergétique sont venues s'ajouter à ces tâches. En 2023, le groupe de travail s'est vu doter d'un caractère permanent. Voir SPF Sécurité sociale, *Suivi de l'impact social des situations de crise en Belgique*, www.socialsecurity.belgium.be, pour les publications du groupe de travail SIC.

12 Le consortium Covivat résulte d'une collaboration entre trois groupes de recherche de l'Université catholique de Louvain et de l'Université d'Anvers et a pour but d'identifier la répartition des revenus et les effets sociaux de la propagation du coronavirus sur les ménages belges et de générer des connaissances scientifiques pour soutenir la politique socio-économique visant à limiter les répercussions sociales de la crise du coronavirus et pour contribuer à la concrétisation de la politique post-coronavirus.

mieux faire face aux besoins sur une période plus longue, y compris après la crise en question. Une autre leçon tirée par le SPP de la crise du coronavirus concerne le fait que les subventions fragmentées ont entraîné une charge administrative trop élevée pour les CPAS. À l'avenir, le SPP souhaite exploiter davantage les canaux de subvention existants ou les étendre plutôt que de créer de nouvelles mesures ponctuelles.

L'Administration générale de la trésorerie du SPF Finances (ci-après, « la Trésorerie ») reconnaît le manque de coordination et de coopération entre les niveaux de pouvoir pendant la pandémie. Les seuls contacts formels et informels se sont déroulés via l'ERMG et les conférences interministérielles. D'après la Trésorerie, tant le report de remboursement des emprunts bancaires en cours que les régimes de garanties étaient nécessaires, d'une part, pour soutenir les entreprises en difficulté de paiement et, d'autre part, pour continuer à faire tourner l'économie en encourageant les nouveaux investissements tout en diminuant les incertitudes au niveau des banques. L'élaboration des régimes de garanties pour les emprunts bancaires s'est surtout inspirée du niveau européen. Ainsi, un encadrement européen temporaire des mesures d'aide d'État a vu le jour le 19 mars 2020, lequel a été prolongé et ajusté à plusieurs reprises pendant la pandémie¹³. La Trésorerie a également lancé un projet pour développer plusieurs mécanismes d'aides et techniques d'analyse de risques dans son domaine de compétence. Cependant, sans moyens financiers ni personnel supplémentaires, on ignore si et quand le projet pourra porter ses fruits.

Approche en cas de nouvelles crises

Plusieurs administrations ont également fourni des informations sur des mesures de soutien que les autorités prendront dorénavant en cas de nouvelles crises et sur la manière dont les recommandations précitées ont été prises en compte dans ce cadre.

L'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti) souligne la réforme du droit passerelle classique pour les indépendants à l'issue d'une analyse approfondie réalisée par le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants (CGG)¹⁴. Les critères d'accès ont été simplifiés, les conditions ont été rationalisées et il est dorénavant possible de faire appel au droit passerelle plusieurs fois au cours de la carrière d'indépendant. Alors que, auparavant, un droit potentiel à un autre revenu de remplacement constituait un obstacle au bénéfice du droit passerelle, celui-ci peut à présent être accordé en complément jusqu'à un plafond déterminé¹⁵. Par ailleurs, le SPF Sécurité sociale (cellule Soutien politique indépendants) a élaboré un cadre de crise légal qui peut être activé dans des situations d'urgence et offre un droit passerelle au groupe cible¹⁶. L'ancrage légal d'un « cadre de crise de droit passerelle » répond à une demande concrète du CGG formulée après une succession de situations de crise (covid-19, inondations de juillet 2021 et guerre en Ukraine). La loi ne définit pour le moment que les grandes lignes du cadre de crise, lesquelles devront être détaillées au moment de l'activation. Il appartient au conseil des ministres d'activer le cadre de crise et de le compléter en fonction des besoins du moment. Le groupe cible, le montant de la baisse du chiffre d'affaires et le montant de l'aide pourront être déterminés sur la base de l'ampleur de la crise et de ses répercussions sur les secteurs touchés.

¹³ Voir Commission européenne, *Communication de la Commission, Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de covid-19 (2020/C 91 I/01)*, eur-lex.europa.eu.

¹⁴ Voir Inasti, *Nouvelles mesures pour les indépendants à partir du 1^{er} janvier 2023*, www.inasti.be, pour plus d'informations sur la réforme du droit passerelle.

¹⁵ Loi-programme du 26 décembre 2022 (réforme du droit passerelle) et arrêté royal du 6 février 2023 portant exécution de la loi-programme du 26 décembre 2022 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants.

¹⁶ Loi du 31 mai 2023 instaurant un cadre temporaire de crise de droit passerelle en cas de situations d'urgence et modifiant la loi-programme du 26 décembre 2022.

La Trésorerie et la cellule stratégique du ministre des Finances ont contribué à la mise sur pied d'un système de garanties d'État sur des crédits spécifiques pour les fournisseurs et intermédiaires sur le marché du gaz et de l'électricité. Ils ont ainsi tenté de prévenir certains problèmes de liquidités résultant des augmentations exceptionnelles des prix du gaz et de l'électricité pendant la crise énergétique.

Le SPF Finances souligne aussi l'aide ciblée accordée aux ménages pendant la crise énergétique via une réforme du tarif social du gaz et de l'électricité et la rationalisation de l'aide (trop large) accordée via une réduction générale de la TVA et remplacée par une mesure de soutien du pouvoir d'achat.

Le SPP Intégration sociale indique que des mesures existantes ont été relevées pendant la crise énergétique. Le fonds gaz et électricité a reçu des moyens supplémentaires et les montants de l'allocation de chauffage ont augmenté proportionnellement à la hausse des prix du mazout.

Pour donner suite à la **recommandation 5**, le SPP Intégration sociale a aussi introduit une mesure de contrôle pour vérifier si les dossiers de demande d'aide à la suite d'inondations ont déjà fait l'objet d'une aide antérieure d'un autre niveau de pouvoir. Pour éviter les doubles soutiens éventuels, des contacts ont été pris avec la Région wallonne. Par ailleurs, une nouvelle version de l'application Rapport unique¹⁷ (attendue en 2027) devrait faciliter la recherche des projets et subventions des autres niveaux de pouvoir. Ainsi, les services de contrôle pourront plus facilement détecter les dossiers ayant fait l'objet d'un financement de plusieurs niveaux de pouvoir.

En résumé, la Cour des comptes constate que, lors de l'élaboration de (nouvelles) mesures, les besoins des groupes cibles visés ont été mieux identifiés notamment grâce au groupe de travail SIC et au consortium de recherche Covivat. Par ailleurs, un cadre de crise de droit passerelle a été créé pour les indépendants, de sorte qu'il existe à présent un cadre politique pour intervenir de manière proportionnelle en cas de nouvelle crise. La Cour des comptes a toutefois recueilli peu d'éléments, à l'exception d'un éventuel outil plus étendu des CPAS auquel le SPP Intégration sociale travaille actuellement, indiquant que l'harmonisation entre les niveaux de pouvoir se déroule plus efficacement. En outre, il n'y a aucune indication que des actions concrètes ont été prises pour justifier explicitement et formellement le choix des instruments de soutien (**recommandation 7**). La Cour considère que la mise en œuvre des **recommandations 5** et **6** est en cours.

¹⁷ Cette application permet à un CPAS de faire rapport en ligne sur les subventions accordées au cours de l'année écoulée. Voir SPF Sécurité sociale, *Rapport unique*, www.socialsecurity.be pour plus d'informations sur les subventions qui y sont reprises.

4.3 Cadre réglementaire et contrôle

Recommandation 8

Continuer à rechercher les lacunes de la réglementation (par exemple, les assouplissements sans fondement légal suffisant, l'absence de cadre légal pour réaliser un contrôle portant sur le complément à l'allocation de chômage temporaire octroyé par les employeurs) et y remédier.

Pouvoir fédéral



Les réponses de l'Onem, de l'Inasti et du SPF Finances ne permettent pas de déduire que la réglementation relative aux mesures de soutien dans le cadre de la covid-19 dans laquelle certaines lacunes avaient été constatées a encore été adaptée après l'audit de la Cour des comptes. Le caractère temporaire des mesures et le fait que les mesures prises à l'époque ne sont plus d'application ont été cités pour expliquer cette absence d'adaptation de la réglementation.

Onem

L'Onem déclare que des assouplissements de la réglementation étaient nécessaires pour garantir que les organismes de paiement puissent payer les allocations de chômage temporaire en temps voulu pendant la pandémie. Le cadre légal permettant ces assouplissements pendant une plus longue période n'a toutefois pas vu le jour, créant une insécurité juridique quant au champ d'application et entraînant le paiement indu d'allocations¹⁸. En outre, il existait des différences entre les secteurs, comme le maintien ou non de 75 % des allocations en cas de reprise du travail, lesquelles ont fortement complexifié la réglementation et le suivi. Initialement, les assouplissements introduits dès mars 2020 ne devaient être que très temporaires, en raison du risque de paiement indu d'allocations. Cependant, ils ont été prolongés à plusieurs reprises pour de courtes périodes allant de trois à six mois. Finalement, ils sont restés d'application jusque fin décembre 2022. Les nouvelles vagues de covid-19, la crise énergétique et la guerre en Ukraine ont nécessité le maintien des assouplissements plus longtemps que prévu. Le cadre légal insuffisant n'a pas permis d'évaluer les demandes de manière totalement correcte. Pour récupérer les allocations indûment versées, l'Onem s'est focalisé sur des contrôles a posteriori plutôt qu'a priori.

Inasti

L'Inasti signale qu'il attend encore un arrêt de la Cour constitutionnelle au sujet de l'interprétation de la notion de charge de famille dans la réglementation relative aux mesures de soutien¹⁹. Il attend de voir si des démarches doivent encore être entreprises sur cette base. En outre, il a été tenu compte, lors de l'élaboration du nouveau « cadre de crise de droit passerelle » (voir les recommandations 5 à 7), des enseignements tirés de la crise de la covid-19. Le nouveau cadre habilite expressément le Roi à accorder d'éventuels assouplissements, de manière à garantir une base légale solide lors de futures situations de crise.

¹⁸ L'un des assouplissements concernait la suppression de la carte de contrôle des travailleurs en chômage temporaire. Le travailleur n'a dès lors plus eu la possibilité de communiquer efficacement les « obstacles à l'indemnisation » à l'organisme de paiement et à l'Onem.

¹⁹ Les travailleurs indépendants qui ont suspendu leur activité pendant la pandémie de covid-19 et qui avaient des enfants à charge ont reçu un montant plus élevé de droit passerelle de crise. Pour être considérés comme charge de famille, les enfants devaient être inscrits sur la mutuelle du travailleur indépendant concerné. L'Inasti a récupéré l'aide corona majorée lorsque les enfants étaient inscrits sur la mutuelle du conjoint qui n'exerçait pas d'activité indépendante. Le tribunal du travail a à présent demandé dans une affaire portée devant la Cour constitutionnelle s'il s'agissait d'une distinction pertinente et proportionnelle et si le principe d'égalité n'a pas été violé.

Credendo ECA et SPP Intégration sociale

Enfin, le SPP Intégration sociale et Credendo ECA déclarent uniquement que les mesures dont ils étaient responsables reposaient toujours sur une base légale. En outre, le SPP Intégration sociale a veillé à coordonner la nouvelle réglementation et a fourni une aide aux CPAS lors de l'introduction des mesures et pour résoudre des questions concernant des cas individuels. Le SPP propose toutefois de réfléchir à la création d'un fonds de soutien global basé sur un cadre légal établi qui pourrait être activé en cas de nouvelle crise et permettrait des interventions plus rapides et flexibles.

La Cour des comptes conclut que des lacunes constatées dans la réglementation relative aux mesures de soutien dans le cadre de la covid-19 n'ont pas été réglées lors de la suite de la crise sanitaire. Il s'agissait de mesures temporaires qui ne sont plus en vigueur actuellement. Par conséquent, la Cour considère que la recommandation n'a pas été mise en œuvre. Cependant, des enseignements ont été tirés et des progrès ont été réalisés pour disposer d'une base juridique plus solide pour décider d'assouplissements lors de futures situations de crise, notamment grâce au nouveau cadre de crise de droit passerelle.

Recommandation 9

Lorsque de nouvelles mesures de soutien sont prises ou que des mesures existantes sont prolongées, vérifier au préalable le caractère efficient, applicable et contrôlable des conditions. Se fonder aussi sur les résultats de l'évaluation d'autres mesures de soutien afin de pouvoir vérifier la possibilité d'appliquer plus uniformément les conditions relatives à la baisse du chiffre d'affaires, au maintien de l'emploi ou à l'exclusion de certaines entreprises (telles que les entreprises liées à des paradis fiscaux, qui procèdent à des réductions de capital ou distribuent des dividendes).

Pouvoir fédéral



Ajustement et évaluation des mesures de soutien dans le cadre de la covid-19

D'une manière globale, l'Onem signale qu'il a toujours souligné la nécessité, la proportionnalité et l'efficacité des mesures proposées dans ses réponses aux demandes d'avis (voir aussi les [recommandations 5, 6 et 7](#)). L'Inasti souligne à son tour la réalisation d'évaluations régulières. Ainsi, outre l'évaluation étendue du droit passerelle en 2022, une évaluation des mesures de crise figure aussi à l'agenda de travail du CGG (voir aussi la [recommandation 19](#)). Les résultats de cette évaluation pourront déboucher sur un manuel pour les nouvelles crises et un fil conducteur pour l'activation du nouveau cadre de crise de droit passerelle. Le service d'audit externe, qui assure le contrôle des dossiers auprès des caisses d'assurances sociales, a également affiné ses contrôles sur la base des constatations sur le terrain en concertation avec les caisses. Enfin, le SPP Intégration sociale déclare que, pendant la pandémie de covid-19, il a donné en interne un feed-back régulier en fonction des constatations réalisées lors des contrôles, dont il a ensuite été tenu compte pour l'instauration de nouvelles mesures.

Mise en œuvre de la recommandation lors de la crise énergétique (2022-2023)

Plusieurs administrations fédérales et IPSS ont donné un aperçu de la manière dont elles ont tenu compte de la recommandation précitée lors de l'élaboration de mesures dans le cadre de la crise énergétique (2022-2023).

La Trésorerie a contribué, en collaboration avec la cellule stratégique du ministre des Finances, à la mise sur pied d'un système de garanties sur les crédits pour les fournisseurs et intermédiaires sur le marché du gaz et de l'électricité. Grâce à l'expérience en matière de garanties d'État engrangée pendant la crise économique et financière des années 2008-2009, la Trésorerie a acquis une grande expertise qu'elle a pu mettre à profit pendant la pandémie de covid-19 et la crise énergétique. En outre, il existe aussi une bonne collaboration avec la Banque nationale de Belgique (BNB), Febelfin et le secteur financier à laquelle la Trésorerie peut faire appel pour élaborer des mesures.

La cellule stratégique du ministre des Affaires sociales (en collaboration avec l'ONSS) précise que les mesures visant à préserver la compétitivité des employeurs lors de la crise énergétique (c'est-à-dire la réduction des cotisations et le report de paiement des cotisations) ont été prises sur la base d'un calcul objectif de l'incidence des indexations salariales sur les cotisations payées par les employeurs. La condition pour relever du champ d'application de la loi était en outre automatiquement contrôlable au moment de la déclaration. La seule autre condition concernait l'absence d'un lien avec un paradis fiscal. Pour faciliter le contrôle de cette dernière condition, l'employeur était tenu de déclarer un tel lien dans sa déclaration trimestrielle²⁰.

L'Inasti indique que, pendant la crise énergétique, aucune nouvelle mesure de crise temporaire relative au droit passerelle n'a été introduite. L'application du droit passerelle classique en cas d'interruption forcée, assortie à des conditions de preuve spécifiques et contrôlables – comme l'incidence sur les coûts de production et les frais professionnels et l'augmentation de la facture d'énergie par rapport à 2021 – s'est avéré un instrument adéquat pour soutenir les indépendants. En outre, comme déjà mentionné, un cadre légal large a été élaboré pour effectuer éventuellement des assouplissements en situation de crise (voir les **recommandations 5 à 7**).

Lors de l'élaboration de mesures dans le cadre de la crise énergétique, le SPF Finances (Administration générale de la fiscalité) a accordé une grande attention à la collaboration avec les services opérationnels afin de garantir la contrôlabilité des mesures.

La Cour des comptes déduit des réponses ci-avant que les nouvelles mesures de soutien ont principalement été prises sur la base d'analyses et d'évaluations dans le domaine d'expertise propre à chaque acteur. Il n'y a pas d'indication que l'expérience relative aux mesures de soutien existantes ait été partagée. La Cour des comptes considère que la mise en œuvre de la recommandation est en cours.

Recommandation 10

Rechercher les lacunes dans l'attribution et la définition des contrôles (par exemple, pour les chèques consommation), attribuer les responsabilités et élaborer des méthodes de contrôle.

Pouvoir fédéral



Plusieurs audités ont déclaré que le cadre juridique et l'encadrement plus précis des contrôles (au moyen de directives, d'instructions, etc.) étaient suffisamment clairs en ce qui concerne leurs mesures de soutien, de sorte qu'il n'était pas nécessaire de détecter d'autres lacunes ni de développer de nouvelles méthodes de contrôle.

²⁰ Loi-programme du 26 décembre 2022 (titre 8 : Affaires sociales, chapitre 1 : Compétitivité, articles 136-143).

D'après Credendo ECA, le cadre juridique et les contrats qui en ont découlé lors de l'élaboration des régimes de garantie étaient suffisamment contraignants, précis et clairs.

La Trésorerie signale que les emprunts bancaires assortis d'une garantie d'État font l'objet d'un suivi mensuel par la BNB au moyen d'un rapport. Cette dernière utilise à cet effet des données du registre des crédits aux entreprises (RCE), qui peut être consulté via la plateforme Becris²¹. Les pertes encourues par l'État sur les portefeuilles de crédit pour lesquels il a accordé une garantie peuvent donc facilement être suivies sans contrôles supplémentaires.

D'après la cellule stratégique du ministre des Affaires sociales et l'ONSS, il n'était pas non plus nécessaire de prévoir des contrôles supplémentaires des mesures de protection de la compétitivité (report et réduction des cotisations de sécurité sociale). La loi prévoit un calcul objectif et un contrôle automatique des conditions via la déclaration (trimestrielle).

Inasti

L'Inasti signale par contre qu'il a mis en place des méthodes de contrôle structurel, dont voici quelques exemples :

- Les déclarations sur l'honneur relatives à la charge de famille ont été contrôlées a posteriori au moyen de données demandées auprès des mutuelles. Les caisses d'assurances sociales étaient censées procéder aux recouvrements nécessaires sur la base des résultats.
- Grâce au croisement et au datamining des données disponibles dans l'application Sequoia, qui contient le dossier électronique des indépendants, l'Inasti a pu détecter les doubles paiements et contrôler l'affiliation à une caisse d'assurances sociales. À l'aide d'un logiciel d'analyse, l'Inasti a pu organiser des contrôles ciblés du respect des conditions d'octroi/de paiement des allocations dans le cadre des mesures de crise temporaires relatives au droit passerelle.
- L'Inasti a aussi procédé à des contrôles spécifiques dans les secteurs les plus touchés par des abus²². Le service d'audit externe a contrôlé des dossiers auprès des caisses d'assurances sociales. La méthode a été mise au point pendant la crise et affinée lors de sa mise en pratique en concertation avec les caisses d'assurances sociales.

Les interventions des différents services de l'Inasti ont permis de comptabiliser 182.990.005,82 euros²³ de recouvrements par les caisses d'assurances sociales au 31 décembre 2023. Le ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique souligne dans sa réponse à la Cour que, pendant la pandémie de covid-19 est apparue la nécessité d'un contrôle interne supplémentaire auprès des caisses d'assurances sociales (notamment au niveau des paiements et des allocations) eu égard à certains cas de fraude. Le service d'audit externe de l'Inasti a dès lors entamé l'audit « contrôle interne » en avril 2024. Dans ce cadre, il a développé un outil d'évaluation pour les caisses d'assurances sociales leur permettant d'évaluer elles-mêmes leurs systèmes de contrôle interne.

²¹ Voir Banque nationale de Belgique, *Becris, Belgium Extended Credit Risk Information System, Guide de démarrage*, www.nbb.be.

²² L'Inasti a cité les exemples suivants d'entreprises où des abus ont été commis : des boulangeries disposant d'une salle de dégustation qui ont perçu une double indemnité, à savoir en tant qu'établissement horeca et en tant qu'indépendant ayant un chiffre d'affaires nul, après la levée des mesures de fermeture.

²³ Au 31 décembre 2023, un montant total de 84.127.469,81 euros a été effectivement remboursé ou déduit d'allocations ultérieures. Un montant de 15.799.774,59 euros de recouvrements a également été comptabilisé parmi les créances irrécouvrables ou auxquelles l'institut a renoncé.

Onem

L'Onem a aussi dû revoir complètement sa politique de contrôle sur le plan stratégique et opérationnel pendant la pandémie. Alors que des contrôles simultanés ont normalement lieu lors du paiement des allocations de chômage temporaire²⁴, ceux-ci n'ont été effectués qu'à posteriori en raison des assouplissements (par exemple, par le biais de contrôles des emplois déclarés via la Dimona²⁵), ce qui a entraîné une charge de travail importante et un nombre élevé de décisions administratives en matière de recouvrements. Comme à l'Inasti, cette situation a donné lieu à des ajustements et à des enseignements tout au long de la crise. Les contrôles ont été effectués à partir d'une analyse de risques ayant permis d'identifier divers risques de fraude et, pour chaque risque, il a été examiné comment détecter les fraudes. Le croisement de données et le datamining ont constitué des instruments importants à cet effet. L'Onem a pris les contacts nécessaires avec les autres organismes, partenaires et parties prenantes pour collecter les informations pertinentes pour les enquêtes en matière de fraude. Il est aussi arrivé que d'autres organismes prennent l'initiative de lui transmettre ce type d'informations. Grâce à des instructions et des listes de vérification, l'Onem a tenté de soutenir au mieux les inspecteurs sociaux et les collaborateurs administratifs.

SPF Finances

Le SPF Finances a aussi entrepris des actions pour vérifier l'octroi correct des mesures d'aide fiscale :

- L'augmentation de la déduction pour investissement²⁶ devait encourager les PME à continuer à faire des investissements productifs pendant la crise de la covid-19. Le SPF Finances a mené deux actions de contrôle à cet égard en 2021 et 2022.
- Pour soutenir la solvabilité et les fonds propres des sociétés, il était possible de bénéficier d'une exonération pour pertes futures (*carry back*)²⁷ pour l'exercice d'imposition 2020. Le SPF Finances a d'abord contrôlé numériquement les conditions d'application du système *carry back* au cours de l'exercice d'imposition 2020 et a ensuite demandé une vérification plus concrète de celui-ci aux centres de contrôle locaux pour pouvoir procéder à l'enrôlement. En février 2023, le SPF Finances a organisé une action de contrôle de plus grande envergure pour récupérer les exonérations indûment accordées.
- Le contrôle relatif aux chèques consommation, auquel la Cour a renvoyé dans son rapport d'audit, n'a pas été retenu comme thème prioritaire d'une action de contrôle centrale, bien que ce thème ait probablement été examiné dans le cadre de contrôles locaux. D'après une analyse du SPF Finances, le montant erronément déclaré comme étant non imposable serait négligeable.

²⁴ Depuis le 1^{er} juillet 2022, la procédure normale pour le chômage temporaire est de nouveau en vigueur. Certaines dérogations pour le travailleur (par exemple, la dispense d'utilisation de la carte de contrôle) sont restées d'application jusqu'au 31 décembre 2022.

²⁵ La Dimona (Déclaration Immédiate/*Onmiddellijke Aangifte*) est un message électronique par lequel l'employeur communique toute entrée et sortie de service d'un travailleur à l'ONSS. Elle est obligatoire pour tous les employeurs des secteurs public et privé.

²⁶ La loi corona III a relevé le taux de base de la déduction pour investissement de 8 à 25 % pour les investissements réalisés entre le 12 mars 2020 et le 31 décembre 2020. Cette mesure a ensuite été prolongée pour les investissements réalisés jusqu'au 31 décembre 2022.

²⁷ Le mesure *carry back* permet de compenser les pertes potentielles de périodes imposables ultérieures via une exonération temporaire du résultat positif de la période imposable précédente, et ce via une conversion des réserves imposables en une réserve exonérée. Ainsi, la perte de la période imposable suivante peut, une seule fois, être prise en compte fiscalement de manière « anticipée ».

SPP Intégration sociale

Enfin, le SPP Intégration sociale a réalisé un contrôle ponctuel de l'aide accordée dans le cadre de la covid-19, qui a entraîné une plus grande synergie entre les services de contrôle. L'aide covid-19 accordée indûment a été récupérée via des contrôles *on desk* et des contrôles sur place. Des mesures telles que les chèques consommation ou d'autres aides forfaitaires ont plus spécifiquement fait l'objet d'un contrôle approfondi par le service d'inspection propre pour vérifier si la subvention a bel et bien été utilisée aux fins visées. Il a aussi été examiné si les chèques ont été donnés effectivement aux bénéficiaires. La collaboration des services de contrôle a eu les répercussions suivantes sur l'approche de contrôle du SPP Intégration sociale :

- une coordination structurée, permettant une approche cohérente du contrôle ;
- l'élaboration d'une procédure de contrôle commune englobant les différentes phases du contrôle ;
- un contrôle *on desk* approfondi permettant un contact avec le CPAS pour l'éventuelle clarification de la nature d'une dépense ;
- la présélection des dossiers identifiés comme étant « à risque » pour l'État (c'est-à-dire qui comportent un risque juridique et/ou financier élevé), de sorte que l'inspection peut davantage se concentrer sur ces risques spécifiques lors du contrôle sur place.

Cette approche est appliquée depuis début 2024 dans le cadre du contrôle des subventions dans l'application Rapport unique (voir [ci-avant](#)), comme les subventions pour la participation et l'activation sociale ou celles des fonds sociaux gaz et électricité.

Différentes instances ont adapté leur approche de contrôle pendant la crise et élaboré de nouvelles méthodes de contrôle structurelles pour mieux faire face aux situations de crise (par exemple, l'Inasti, l'Onem et le SPP Intégration sociale). En outre, le SPF Finances a également mis sur pied des actions de contrôle ciblées pour quelques mesures d'aide fiscale. La Cour des comptes considère dès lors que la [recommandation 10](#) a été mise en œuvre.

Recommandation 11

Réactiver la surveillance des institutions coopérantes là où c'est nécessaire (par exemple, dans le régime des travailleurs indépendants). Investir à cet égard dans le fonctionnement efficace et efficient des procédures de contrôle ainsi que dans la récupération de l'aide indûment octroyée.

Institutions
de sécurité sociale



Onem

L'Onem signale que l'assouplissement des conditions en matière de chômage temporaire a entraîné des modifications considérables des méthodes de contrôle, tant sur le plan organisationnel et procédural qu'au niveau du contenu. Ainsi, les organismes de paiement pouvaient verser les allocations uniquement sur la base de la déclaration électronique du risque social par l'employeur, sans reconnaissance préalable de la force majeure par l'Onem, sans vérification des obligations de

notification du chômage économique et sans carte de contrôle. La procédure normale²⁸ de contrôle pour les demandes d'allocation et le paiement du chômage temporaire est de nouveau en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023²⁹. L'Onem a indiqué qu'il vérifie les versements effectués par les organismes de paiement, mais il a donné peu d'informations sur le contrôle qu'il exerce sur ces organismes.

Inasti

L'Inasti fait savoir que le contrôle des caisses d'assurances sociales n'a jamais été suspendu. Il n'est pas compétent pour d'autres institutions coopérantes, mais collabore avec celles-ci. Ainsi, l'Inasti a demandé aux mutualités de lui fournir des listes afin de pouvoir vérifier à trois moments de référence (30 juin 2020, 21 décembre 2020 et 30 juin 2021) si les indépendants ayant bénéficié d'une aide avaient des personnes à charge³⁰. Les caisses ont dû recouvrer les montants indûment versés auprès des indépendants qui n'avaient pas de personnes à charge à aucun de ces trois moments de référence.

Pendant la pandémie de covid-19, l'Inasti avait constaté que, vu certains cas de fraude, il était nécessaire d'instaurer un contrôle interne supplémentaire auprès des caisses d'assurances sociales (notamment au niveau des versements des indemnités). À la demande du ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, le service d'audit externe de l'Inasti a donc entamé en avril 2024 un audit du contrôle interne, qui a permis d'élaborer un outil d'évaluation permettant aux caisses d'assurances sociales d'autoévaluer leurs contrôles internes (voir la [recommandation 10](#)).

En résumé, la Cour des comptes conclut que la surveillance des organismes de paiement par l'Onem est assurée de nouveau comme avant la pandémie de covid-19, mais ce dernier n'a toutefois pas fourni d'informations concrètes permettant à la Cour d'en évaluer la portée. L'Inasti a mentionné des mesures censées améliorer les contrôles internes des caisses d'assurances sociales ainsi qu'une action spécifique pour recouvrer les aides indûment accordées. Sur la base des informations communiquées, la Cour des comptes estime que la surveillance des institutions coopérantes existe, mais elle peut difficilement évaluer l'efficacité et l'efficience des procédures de contrôle. Par conséquent, elle considère que la mise en œuvre de la recommandation est plutôt en cours.

Recommandation 12

Identifier les chaînons manquants au niveau de l'échange de données avec d'autres administrations et organismes et demander ensuite les habilitations nécessaires pour mettre en place ces échanges de données.

Pouvoir fédéral



Dans son rapport d'audit, la Cour des comptes a constaté que, lors de l'introduction des mesures d'aide pendant la pandémie de covid-19, certaines administrations ne disposaient pas des données nécessaires pour contrôler les conditions d'octroi.

²⁸ La procédure normale consiste à ce que le travailleur en chômage temporaire introduise au plus tard à la fin du deuxième mois qui suit celui au cours duquel il est mis au chômage temporaire une demande d'allocation auprès de l'Onem via son organisme de paiement par le biais d'un formulaire signé par lui et accompagné d'une déclaration électronique de risque social émanant de l'employeur. Après décision de l'Onem, l'organisme de paiement procède au paiement mensuel sur la base d'une carte de contrôle et d'une déclaration électronique de risque social par l'employeur concernant les jours et le nombre d'heures pendant lesquels le travailleur a été mis au chômage temporaire au cours du mois. L'organisme de paiement est ensuite censé contrôler certains aspects du régime de chômage temporaire (par exemple, la reconnaissance d'une situation de force majeure et l'existence des communications requises à l'Onem en cas de chômage économique). L'Onem contrôle par la suite si le versement effectué par l'organisme de paiement est correct.

²⁹ Le ministre du Travail a toutefois encore imposé à l'administration de conserver certaines mesures pour la période du 1^{er} janvier au 31 mars 2023 (notamment la possibilité de payer sans carte de contrôle).

³⁰ La qualité de personne à charge est définie à l'article 123 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

SPF Finances

La Trésorerie a collaboré avec la BNB pour introduire les régimes de garantie des emprunts bancaires. Le premier régime de garantie a pris fin le 30 juin 2023. Il n'est donc plus nécessaire de disposer de données supplémentaires pour cette mesure d'aide. Pour le deuxième régime de garantie, la Trésorerie a fait appel aux données du registre des crédits aux entreprises (RCE) via la plateforme Becris de la BNB (voir également la [recommandation 10](#)).

Dans le cadre des mesures d'aide fiscale, le SPF Finances a entamé en 2023 une collaboration avec les régions pour échanger des données. L'échange porte sur les constats des contrôleurs du SPF Finances au sujet de primes de nuisance des régions indûment perçues. Comme il s'agit d'une prime spécifique au coronavirus, le SPF Finances s'attend à ce que les échanges de données prennent fin en 2024.

IPSS

La BCSS et la plateforme eHealth signalent qu'elles identifient systématiquement les chaînons manquants dans l'échange de données avec d'autres administrations. Les IPSS et d'autres services publics fédéraux peuvent échanger des données via la BCSS au moyen d'autorisations strictes. Des acteurs en dehors de la sécurité sociale, notamment d'autres administrations régionales, peuvent également demander des données auprès de la BCSS moyennant de telles autorisations.

Lorsque l'ONSS a besoin de données d'une autre institution pour ses contrôles des mesures de soutien, il suit systématiquement la procédure établie pour l'échange de données³¹ et procède à une évaluation juridique pour vérifier la base légale de cet échange. Les difficultés mentionnées par la Cour dans son rapport d'audit étaient imputables au caractère urgent des mesures de soutien covid-19 d'après l'ONSS.

L'Onem renvoie au partage de données qui est déjà bien ancré auprès des IPSS grâce au travail de la BCSS (voir ci-dessus)³². Ainsi, les données de chômage de l'Onem sont croisées avec des banques de données d'autres services et organismes via la BCSS. L'Onem contrôle par exemple de cette manière si un chômeur a entamé une activité indépendante pendant la période pour laquelle il reçoit des allocations. Pendant la pandémie, l'Onem a encore étendu son croisement de données et a utilisé comme principaux moyens de détection le *datamatching* et le *datamining* pour déceler les dossiers de fraude potentiels. Il a également pris contact avec d'autres organismes pour obtenir des informations ou données utiles pour des enquêtes.

Pendant la pandémie de covid-19, l'Inasti a collaboré étroitement avec les mutualités pour mettre sur pied des procédures de contrôle, comme la vérification de la charge de famille. Ces contrôles ont depuis lors été pérennisés par la création d'un nouveau flux de données automatique concer-

³¹ La chronologie et la procédure suivies par l'ONSS sont les suivantes : (1) contrôle de la base légale pour voir si elle autorise ou non l'échange de données, (2) adaptation de la base légale si nécessaire, (3) demande de concertation auprès de l'Autorité de protection des données (APD) en collaboration avec l'organisme avec lequel des données doivent être échangées et la BCSS, (4) après obtention de l'autorisation, réalisation des éventuels développements techniques (organismes, BCSS) et, enfin, (5) échange de données sécurisé.

³² L'échange de données sociales à caractère personnel requiert une délibération préalable du comité de sécurité de l'information (CSI). Le CSI, institué par la loi du 5 septembre 2018, a notamment pour mission de rendre des délibérations, de soutenir les délégués à la protection des données et de formuler de bonnes pratiques. Il se compose de deux chambres : la chambre Sécurité sociale et santé et la chambre Autorité fédérale. Pour davantage d'informations, voir SPF Bosa, [Comité de sécurité de l'information \(CSI\)](#), www.bosa.belgium.be.

nant les personnes à charge auprès des mutualités, qui a toutefois été interrompu à la suite de l'introduction d'une affaire auprès de la Cour constitutionnelle quant à la notion de charge de famille (voir la [recommandation 8](#)). De manière plus générale, l'Inasti se concentre en priorité sur la *data governance* et le *data management* depuis la crise sanitaire, y compris l'échange de données. En raison de la réforme du droit passerelle classique depuis le 1^{er} janvier 2023, il est nécessaire d'échanger des données supplémentaires avec les mutualités. Ainsi, il est possible dorénavant de cumuler, dans une mesure limitée, le droit passerelle avec une activité professionnelle et/ou un revenu de remplacement comme une indemnité d'incapacité de travail. Les démarches nécessaires ont été effectuées auprès de la BCSS pour obtenir les données requises. Deux services importants de la BCSS dans le cadre de cet échange de données sont le service *Health and Disability Insurance Allowance (HdiAllowanceService)*³³ et le service web *HealthCareInsuranceService*³⁴.

L'Inami indique que la crise de la covid-19 a clairement mis en lumière l'importance capitale de canaux électroniques sécurisés pour le partage des attestations d'incapacité de travail et de l'échange de données au sein du secteur de l'assurance indemnités. Dans le cadre du projet *Multi-eMediatt*³⁵, les médecins généralistes peuvent dès lors envoyer depuis 2024 les attestations d'incapacité de travail directement depuis le logiciel médical (1) aux mutualités (si la période d'incapacité de travail dure plus de quatorze jours ou s'il s'agit d'une prolongation) ou (2) à Medex dès le premier jour d'incapacité. Auparavant, les médecins devaient naviguer entre différents modèles d'attestations, alors qu'à présent, ils peuvent rédiger et envoyer le modèle correct en quelques clics. Ce service décharge aussi le patient de formalités administratives. Par ailleurs, l'article 20 du contrat d'administration 2022-2025 entre l'Inami et l'État fédéral prévoit la création d'une plateforme de communication digitale, collaborative et sécurisée (plateforme Trio). Cette plateforme permet l'échange de données médicales entre les médecins-conseils, les médecins du travail et les médecins généralistes dans le cadre de l'évaluation de l'incapacité de travail et des trajets de réinsertion professionnelle, ainsi que la création d'un dossier individuel pour chaque assuré qui entame un tel trajet. Pour le moment, la plateforme est analysée sur le plan technique en vue de son instauration. Le conseil des ministres du 26 avril 2024 a approuvé un avant-projet de loi contenant le cadre légal de la plateforme Trio qui a également été soumis à l'Autorité de protection des données et au Conseil d'État pour avis. Ces avis³⁶ ont été reçus entre-temps et ont donné lieu à plusieurs modifications de l'avant-projet de loi, de sorte que celui-ci devra probablement être de nouveau soumis à la section Législation du Conseil d'État.

Enfin, un échange de données a également été organisé via la BCSS entre, d'une part, les CPAS et, d'autre part, l'Onem et l'Inasti. Cet échange était nécessaire pour informer les CPAS des personnes victimes d'une perte de revenus à la suite de la pandémie identifiées par l'Onem et l'Inasti.

33 Le service *Health and Disability Insurance Allowance* offre la possibilité à l'Inami de consulter les données relatives aux indemnités de maladie et d'inactivité autorisées par les organismes assureurs. Il s'agit notamment des périodes d'inactivité ou des reprises de travail partielles autorisées en cas de maladie (ou d'autre inactivité) au cours d'un trimestre donné.

34 Le service *HealthCareInsuranceService* permet d'obtenir des blocs d'informations à la carte concernant des données d'assurance gérées par les mutualités (organismes assureurs).

35 Pour davantage d'informations, voir SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, *Multi-eMediatt*, www.health.belgium.be.

36 Avis du Conseil d'État n° 76.341.2 du 6 juin 2024, www.raadvst-consetat.be et avis de l'Autorité de protection des données n° 63/2024 du 27 juin 2024, www.autoritéprotectiondonnees.be.

Les CPAS devaient contacter proactivement ces personnes pour examiner si elles entraient éventuellement en considération pour une aide du CPAS. Le SPP Intégration sociale souligne que les démarches administratives et juridiques auprès du comité de sécurité de l'information (en vue de l'approbation de l'échange de données) et les démarches techniques au niveau des sources de données auprès de la BCSS et du SPP Intégration sociale se sont déroulées sans problème.

En résumé, quelques nouveaux flux de données ont été créés pour réaliser le déploiement et le contrôle de certaines mesures de soutien. En outre, d'autres projets sont encore en chantier. La Cour des comptes considère dès lors que la mise en œuvre de la recommandation est en cours.

Recommandation 13

Inventorier périodiquement les problèmes relevés en matière de qualité des sources de données authentiques utilisées, parmi lesquelles la Banque-carrefour des entreprises (BCE) en particulier, et les aborder auprès de l'administration ou de l'autorité compétente pour la banque de données concernée.

Pouvoir fédéral



Pendant la pandémie de covid-19, des problèmes se sont posés au niveau de la fiabilité et du caractère utilisable de données déterminantes pour l'octroi des mesures de soutien (par exemple les codes Nace³⁷ de la BCE). Dans le cadre de l'audit de suivi, la Cour a demandé aux administrations si la qualité des données provenant de telles sources externes est systématiquement vérifiée et s'il est fait rapport à ce sujet au responsable de la banque de données.

IPSS

La BCSS et la plateforme eHealth indiquent appliquer cette recommandation systématiquement. L'ONSS signale que les sources de données authentiques sont de bonne qualité pour toutes les mesures qu'il prend. L'Inasti déclare par contre que ses expériences concernant la qualité, la disponibilité et l'échange de données pendant la pandémie de covid-19 ont été directement à l'origine de son investissement dans la *data governance* et le *datamanagement*. Dans un premier temps, cet investissement a donné lieu concrètement à une série de mesures visant à améliorer les données dans le régime des indépendants :

- Une charte entre l'Inasti et les caisses d'assurances sociales concernant la gestion et la qualité des données de sécurité sociale des indépendants en 2021 : la charte décrit la manière dont l'Inasti et les caisses d'assurances sociales s'organiseront en tant que partenaires pour mettre en place une *data governance* et un *data management* coordonnés. En signant la charte, l'Inasti et les caisses se sont déclarés en faveur d'une approche commune et se sont engagés à y investir.
- La création d'un *Data Quality Office* (DQO) en 2022 : le DQO doit augmenter la qualité des données et travailler de manière préventive (éviter les problèmes au niveau des données), curative (soutien dans les corrections des problèmes au niveau des données) et objective (mesurer, c'est savoir).

Dans un deuxième temps, des démarches ont été entreprises au niveau de la sécurité sociale pour élaborer une stratégie plus large en vue d'une sécurité sociale numérique durable, à savoir le « projet E-gov 3.0 ». Ce projet est financé via *NextGenerationEU*, le fonds de relance européen pour aider les

³⁷ Un code Nace (*Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne*) est attribué par l'Union européenne et ses États membres à une classe d'activités économiques (commerciales ou non). Il permet d'élaborer des statistiques et relevés économiques.

États membres de l'UE à relever les défis socio-économiques découlant de la pandémie de covid-19. Dans le cadre du projet E-gov 3.0, l'Inasti se concentrera sur (1) la poursuite de l'amélioration de la qualité des données, (2) la création d'une banque de données centrale pour le 1^{er} juillet 2024 et (3) le développement d'une plateforme de sécurité sociale pour les indépendants d'ici le 1^{er} juillet 2026. Cette plateforme constituera l'élément clé de la gestion des données des indépendants et de la prestation de services à ceux-ci.

SPF Finances

Depuis mars 2023, une initiative est également en cours en matière de qualité des données au SPF Finances. Ainsi, le service *Data Governance Office* élabore actuellement un cadre de gestion de la qualité des données au niveau du SPF pour mesurer et visualiser la qualité des données externes et internes. Afin d'accorder une place centrale à la qualité des données, le service a ajouté en juin 2024 le principe de *Data Quality by Design* à l'élaboration de ses business cases. Accorder la priorité à la qualité des données dans la phase de conception des *business cases* permet d'éviter des erreurs et des problèmes de qualité dans les phases ultérieures. Dans l'actuelle phase de test du cadre de gestion de la qualité des données, la qualité des adresses (en Belgique et à l'étranger) est mesurée pour proposer éventuellement des mesures correctrices sur la base des résultats. Les résultats de ces mesures de la qualité seront ensuite partagés avec les sources authentiques externes. Pour effectuer efficacement les adaptations de sources authentiques (par exemple, modifications de codes Nace ou fusions de communes) au sein de l'organisation, le SPF Finances rassemble les représentants au sein de son organisation dans des groupes de travail externes. Les informations sont alors communiquées de façon centralisée aux divers services au sein du SPF. Enfin, le SPF participe également à une concertation organisée par la BCE visant à améliorer l'élaboration des codes Nace³⁸.

La Cour des comptes conclut que différentes initiatives sont en cours pour améliorer la qualité des données, en particulier des sources de données authentiques. Par conséquent, elle estime que la mise en œuvre de la [recommandation 13](#) est en cours.

Recommandation 14

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 organismes des différents niveaux de pouvoir.

Pouvoir fédéral



Dans son audit initial, la Cour a constaté que, bien que le partage de données soit déjà assez bien développé au sein de l'administration fédérale (et ce, en ce qui concerne plus spécifiquement les IPSS, grâce au rôle de la BCSS), des difficultés existaient parfois pour élaborer dans les délais les protocoles et préparatifs nécessaires afin de réaliser les flux de données requis en temps voulu³⁹.

³⁸ Il ressort des explications du SPF Finances que cette concertation n'est plus organisée depuis la crise de la covid-19.

³⁹ L'échange de données sociales à caractère personnel requiert une délibération préalable du comité fédéral de sécurité de l'information (voir également la [note de bas de page 32](#)).

La cellule stratégique du ministre des Affaires sociales renvoie à la responsabilité de chaque organisme d'introduire une demande et de prendre contact avec la BCSS et l'organisme qui est la source authentique en vue de la réception des données nécessaires. Divers organismes et administrations commentent les échanges de données réalisés ou les actions menées afin d'accélérer les procédures :

- L'ONSS renvoie à son initiative consistant, depuis janvier 2023, à préremplir le formulaire de demande de délibération avec les données de base connues afin de faciliter la procédure administrative. La Cour des comptes estime toutefois que cette simplification n'accélère pas substantiellement l'échange de données ; en outre, celle-ci avait déjà été annoncée en 2020.
- L'Onem souligne le développement d'un nouveau flux de données dans le cadre duquel il met les données issues de la déclaration mensuelle de chômage temporaire par l'employeur à la disposition des organismes régionaux via la BCSS en vue d'un suivi et d'un accompagnement éventuels. Ensuite, des initiatives ont été prises pour encore accélérer ce transfert de données.
- Le SPF Finances indique que la finalisation des tout premiers protocoles covid-19 a pris un certain temps, étant donné que plusieurs étapes ont dû être franchies (définition des données et des finalités, position du DPO, signature par les parties concernées, préparation des données techniques). Les protocoles qui ont suivi ont toutefois été finalisés en très peu de temps.

Ces précisions n'indiquent pas que les procédures administratives et juridiques ont été adaptées de manière générale en vue de raccourcir les délais et ainsi permettre l'échange de données entre les administrations et les organismes des différents niveaux de pouvoir. Ce point est également confirmé par quelques administrations régionales, qui précisent toutefois que les obstacles à l'accès aux données sont principalement de nature technique.

Pour les améliorations nécessaires, l'Inasti se réfère au plan d'action de lutte contre la fraude sociale 2023-2024 du Sirs, en visant peut-être plus spécifiquement l'action 29 sur la mise à jour de l'accord de coopération du 1^{er} juin 2011 entre l'État fédéral et les régions et communautés concernant la coordination des contrôles en matière de travail illégal et de fraude sociale (voir la [recommandation 16](#)). Une section portant sur l'échange de données y sera également reprise. Le travail est néanmoins toujours en cours.

Compte tenu des réponses qui précèdent, la Cour des comptes considère que la [recommandation 14](#) n'est pas encore mise en œuvre.

Recommandation 15

Allouer des moyens suffisants aux administrations et organismes compétents, éventuellement à titre temporaire en cas de pic exceptionnel de dossiers, pour leur permettre d'instaurer en temps voulu un contrôle qui soit efficient et efficace pour toutes les mesures de soutien dont l'incidence budgétaire est importante et qui présentent des risques élevés en termes de régularité (par exemple, les mesures corona relatives au chômage temporaire et au droit passerelle ou les principales mesures de soutien fiscal).

Pouvoir fédéral



La cellule stratégique du ministre des Affaires sociales renvoie à la décision du gouvernement du 20 octobre 2021⁴⁰ de recruter 50 inspecteurs sociaux dans les services d'inspection sociale, dont cinq dans le régime des travailleurs indépendants et 45 dans le régime des travailleurs sala-

⁴⁰ Conseil des ministres du 20 octobre 2021, budget pluriannuel 2022-2024 – notifications, p. 2-3.

riés⁴¹. L'Inami a souligné le renforcement supplémentaire de 140 et 29 inspecteurs sociaux, tel que décidé respectivement les 18 octobre 2022⁴² et 13 octobre 2023⁴³. En outre, la Trésorerie a également signalé un renforcement temporaire de son personnel⁴⁴.

Onem

L'Onem signale que des ressources suffisantes ont été mises à disposition pour effectuer des contrôles, mais qu'en raison de la pandémie, il a toutefois adapté l'organisation du travail, ce qui a modifié l'affectation du personnel. Ainsi, certains contrôles ont par la force des choses été (temporairement) suspendus ou réduits (par exemple, plus aucun contrôle sur le terrain ou visite à domicile), les contrôles du chômage temporaire ont été priorités et les contrôles du travail au noir ont été maintenus à la demande de l'auditeur du travail ou d'autres services d'inspection. Les collaborateurs administratifs ont également pu être affectés de manière complémentaire au soutien (partiel) des contrôles du chômage temporaire, en raison de la disparition d'une partie de leurs tâches de contrôle dans le cadre du traitement des demandes due à l'adaptation des conditions et obligations. Enfin, l'Onem a également fortement investi dans le *datamatching* et le *datamining* pour la sélection de potentiels dossiers de fraude en vue de remplacer le travail de recherche manuel, ce qui a permis des contrôles plus ciblés.

Inasti

L'Inasti aussi signale que des moyens supplémentaires ont permis de renforcer la direction Concurrence loyale (ECL) et que la charge de travail a été redistribuée en interne. Des moyens supplémentaires ont également été prévus pour les caisses d'assurances sociales afin de compenser une diminution de leurs recettes due à la baisse des revenus subie par les indépendants lors de la crise⁴⁵. Pour 2020, un régime a donc été exceptionnellement mis en place permettant à chaque caisse de demander des avances sur les frais de gestion (droit de tirage).

SPP IS

Enfin, le SPP IS constate que du personnel supplémentaire a bien été attribué⁴⁶, mais pas aux périodes auxquelles les contrôles devaient avoir lieu. Dans la plupart des cas, le financement supplémentaire a pris fin au même moment que les mesures, alors que les activités de contrôle ont perduré encore longtemps après la période pour laquelle des effectifs supplémentaires avaient été attribués. Par conséquent, le SPP IS propose d'aligner le renforcement du personnel sur la fréquence et le calendrier des contrôles, afin de permettre de recruter et de former des effectifs pendant la période de subvention en vue de contribuer à l'exécution de la mesure (traitement des

41 Répartis comme suit : Direction générale (DG) Contrôle du bien-être au travail (CBE) : 8 ; DG Contrôle des lois sociales (CLS) : 8 ; Onem : 2 ; ONSS : 23 ; Inasti : 5 ; Sirs : 2 ; SPP IS : 2.

42 Conseil des ministres du 18 octobre 2022, budget pluriannuel 2023-2024 – notifications : p. 64. Répartis comme suit : SPF Emploi : 65 ; Onem : 14 ; ONSS : 44 ; Inasti : 17.

43 Conseil des ministres du 13 octobre 2023, confection du budget 2024 – notifications : p. 65. Répartis comme suit : SPFI Emploi : 12 ; Onem : 5 ; ONSS : 8 ; Inasti : 2 ; Inami : 1 ; Sirs : 1.

44 Les notifications budgétaires citées annoncent encore divers recrutements de moindre envergure, notamment pour le remplacement du personnel. Dans le cadre du présent audit de suivi, la Cour des comptes n'a pas examiné dans quelle mesure ces renforcements de personnel ont effectivement été réalisés et quel était l'accroissement net compte tenu des départs (naturels).

45 Les caisses d'assurances sociales facturent un pourcentage des frais d'administration sur les cotisations sociales.

46 Deux contrôleurs et deux inspecteurs pour le contrôle des différentes aides covid accordées aux CPAS sur la base du conseil des ministres du 18 octobre 2022, budget pluriannuel 2023-2024 – notifications, p. 5.

demandes des CPAS, préparation de la méthodologie de contrôle, etc.) et de réaliser les contrôles sur une période suffisamment longue, y compris une fois que les mesures d'aide ont pris fin⁴⁷.

En résumé, différents services ont reçu des moyens et des effectifs supplémentaires (comme des inspecteurs sociaux) afin de mener des activités de contrôle, mais, selon le SPP IS, cela ne correspondait pas toujours à la période au cours de laquelle ces contrôles devaient avoir lieu. En outre, des modifications au niveau de l'organisation du travail ont également permis de libérer du personnel et du temps pour des contrôles des mesures d'aide (Onem et Inasti). Par conséquent, la **recommandation 15** est considérée comme mise en œuvre.

Recommandation 16

Vérifier si des actions spécifiques en vue d'une approche coordonnée de la fraude aux aides liées à la pandémie de coronavirus peuvent être intégrées au plan d'action du Sirs. S'attaquer dans ce cadre aux problèmes tels que l'actualisation nécessaire de l'accord de coopération du 1^{er} juin 2011 entre l'État fédéral et les régions et communautés concernant la coordination des contrôles en matière de travail illégal et de fraude sociale.

Pouvoir fédéral
Sirs



Le Sirs⁴⁸ renvoie au plan d'action de lutte contre la fraude sociale 2022, dont le troisième objectif stratégique (créer un marché du travail inclusif qui garantit la sécurité et la santé au travail pour tous les travailleurs) inclut un objectif opérationnel concernant la lutte contre les abus en matière d'utilisation des mesures (de soutien) covid-19⁴⁹. Cet objectif opérationnel prévoyait cinq actions concrètes :

- L'élaboration d'une feuille de route en faveur d'une approche coordonnée et pluridisciplinaire des situations de crise par les services d'inspection sociale (action 23). L'objectif était de développer, à partir des expériences acquises lors de la pandémie, des outils et une feuille de route pour les crises futures. À la suite d'une étude⁵⁰ menée par l'université d'Utrecht concernant le travail d'inspection des cinq services d'inspection fédéraux⁵¹ lors de la pandémie de covid 19, une feuille de route pour les nouvelles tâches lors de crises futures a été élaborée.
- La coordination des contrôles des mesures de soutien covid-19 (action 24). Il est en l'occurrence fait référence aux **recommandations 12, 14 et 16** de l'audit de la Cour des comptes. L'objectif serait de créer un cadre juridique correct pour un échange supplémentaire de données entre les administrations régionales et fédérales compétentes, d'une part, et les administrations fédérales compétentes, d'autre part.
- Le contrôle de la mesure de crise droit passerelle (action 25). Il s'agit de la réalisation des contrôles par la direction ECL de l'Inasti sur les types de fraude et d'abus que ce service considère comme prioritaires.
- Le contrôle du chômage temporaire covid-19 (action 26) par l'Onem.
- La vérification des réductions des cotisations sociales accordées aux secteurs de l'hôtellerie, des voyages et des événements (action 27) par l'ONSS.

⁴⁷ Au SPP IS, les contrôles sont généralement réalisés au cours de l'année N+1, parce qu'ils dépendent d'un rapportage effectué a posteriori sur l'utilisation des ressources accordées aux CPAS.

⁴⁸ Les plans d'action et rapports du Sirs sont disponibles sur le site www.sirs.belgique.be.

⁴⁹ Toutefois, le plan d'action 2021 incluait déjà lui aussi une série d'actions (1 à 5) dans le contexte de la crise du coronavirus, reprises en partie dans le plan d'action 2022.

⁵⁰ Sirs, *Tâches d'inspection pendant la crise du coronavirus*, 125 pages, www.sirs.belgique.be.

⁵¹ Les cinq services d'inspection fédéraux sont l'ONSS, la DG Contrôle des lois sociales (CLS), l'Onem, l'Inami et l'Inasti.

Le plan d'action de lutte contre la fraude sociale 2023-2024 a repris les trois dernières actions (30 à 32) et inclut une action (29) portant sur la mise à jour de l'accord de coopération du 1^{er} juin 2011 entre l'État fédéral et les régions et communautés concernant la coordination des contrôles en matière de travail illégal et de fraude sociale (également appelé protocole Région), à savoir une continuation de l'ancienne action 24.

La Cour des comptes observe que ces plans incluent peu d'objectifs mesurables concrets concernant les actions prévues. En outre, les rapports annuels Lutte contre la fraude sociale du Sirs⁵² présentent un aperçu général des contrôles réalisés et les résultats financiers par type de fraude. Un rapport covid-19 spécifique sur les activités des services d'inspection sociale et le Sirs en 2021 décrit le contenu des contrôles par service d'inspection concerné.

En ce qui concerne l'accord de coopération, le Sirs indique toutefois qu'un relevé des actualisations nécessaires a été établi avec les services d'inspection sociale fédéraux en 2022. Ce relevé a été soumis aux cellules stratégiques fédérales compétentes en vue d'être discuté plus en détail avec les services d'inspection et les administrations régionales au niveau administratif et politique. Les discussions ont été poursuivies en 2023 (et en 2024) au niveau politique. Cette recommandation est donc en cours de mise en œuvre.

4.4 Suivi et évaluation

Recommandation 17

Rassembler des informations détaillées sur l'utilisation de toutes les mesures de soutien socio-économique (par exemple, le report de paiement des cotisations sociales pour les indépendants et l'allocation parentale) afin de pouvoir en assurer le suivi et l'évaluation.

Pouvoir fédéral



Différentes institutions telles que l'Onem, l'Inasti, l'ONSS, l'Inami et le SPP IS soulignent la disponibilité de chiffres, non seulement pour effectuer des estimations budgétaires, mais aussi pour suivre les mesures d'aide. Certaines des initiatives suivantes ont déjà été citées comme bonnes pratiques par la Cour des comptes dans son rapport d'audit initial⁵³.

La cellule stratégique du ministre des Affaires sociales renvoie, pour les mesures qui relèvent de la compétence de l'ONSS, à un monitoring mensuel de ces mesures (sous la forme d'un document explicatif incluant des chiffres actualisés de la base de données) qui a été communiqué au comité de gestion et au comité de direction de l'ONSS. Ce monitoring ne pouvait toutefois avoir lieu que pour les mesures dont les dépenses étaient quantifiables. Lors de l'inventaire au cours de son audit initial, la Cour des comptes n'a pu constater les dépenses que pour six des quinze mesures.

Outre les commentaires habituels des chiffres mensuels (sur les chômeurs indemnisés et le crédit-temps) et les tableaux contenant toutes les données de base sur les différents régimes gérés par l'Onem, ce dernier renvoie au « cockpit Onem » qui a également été enrichi, dans le contexte de la pandémie de covid-19, de chiffres quotidiens relatifs aux processus d'admissibilité et de vérification, ainsi que de données sur la mesure corona relative au chômage temporaire et sur le congé parental corona.

⁵² Sirs, *Rapport annuel Fraude sociale*, www.sirs.belgique.be.

⁵³ Voir Cour des comptes, *Mesures de soutien aux entreprises et aux particuliers dans le cadre de la crise de la covid-19. Mesures de soutien du pouvoir fédéral*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, novembre 2021, point 5.1.1, courdescomptes.be.

L'Inasti renvoie en premier lieu au rôle du service Gestion de l'information. Ce service collecte les données sur les prestations du droit passerelle et le report de paiement des cotisations sociales dans le cadre de la pandémie de covid-19 pour le monitoring global continu par le groupe de travail *Social Impact Covid-19 Crisis* (incidence sociale de la crise de la covid-19 – groupe de travail SIC) ainsi que pour l'évaluation des mesures d'aide (par exemple, par le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants (CGG) et le support d'estimations financières. En outre, le service Finances (avec l'aide du service d'audit externe pour les informations sur les paiements et récupérations) tient également à jour les informations relatives aux mesures d'aide dans le cadre du monitoring budgétaire. Ce faisant, sont informés non seulement la commission Budget et Finances de l'Inasti et le conseil d'administration, mais aussi, dans le cadre d'exercices budgétaires, le SPF Sécurité sociale, le SPF Bosa et le comité de monitoring. Le service Actuariat offre en l'occurrence aussi un appui en réalisant des estimations préalables du coût d'une mesure visée. Enfin, l'Inasti souligne l'optimisation de la gestion et de l'échange des données via le développement d'une plateforme de données centrale (voir la [recommandation 13](#)).

Le SPP IS renvoie à un monitoring étendu à partir de données d'une application spécifique et du feed-back reçu des services de contrôle concernant les résultats d'inspections réalisées auprès des CPAS.

L'Inami indique qu'en ce qui concerne l'indemnité de crise complémentaire accordée aux indépendants et aux salariés, il disposait tant d'un suivi mensuel basé sur des données agrégées que d'un suivi trimestriel basé sur des données détaillées grâce à l'échange de données avec les organismes assureurs. Ces informations ont été communiquées périodiquement aux différents comités de gestion⁵⁴. Pour d'autres mesures⁵⁵, aucun suivi ou évaluation spécifique n'a été effectué en raison de données manquantes. Par conséquent, le suivi n'a pas pu être assuré et il a été difficile de quantifier le coût final.

Le SPF Finances ne prévoit pas de suivi significatif. En ce qui concerne les mesures de garantie pour les crédits bancaires (gérés par la Trésorerie), les portefeuilles de crédits assurés n'ont pas donné lieu à l'utilisation du premier régime de garantie. Pour le deuxième régime de garantie, les banques concernées peuvent faire appel à un système d'avances sur le décompte final (des pertes sur leurs portefeuilles de crédit garantis) ; seule une banque y a eu recours.

La Cour des comptes conclut que différentes initiatives ont été prises pour collecter des informations concernant l'utilisation de mesures d'aide socio-économiques, mais pas pour toutes les mesures. Elle considère dès lors que la recommandation est en cours de mise en œuvre.

Recommandation 18

Lorsque de nouvelles mesures de soutien sont adoptées, formuler des objectifs suffisamment concrets assortis d'indicateurs vérifiables de sorte à pouvoir réaliser une évaluation.

Pouvoir fédéral



Seul Credendo ECA indique que des objectifs clairs ont été établis et intégrés à un cadre contractuel. La réalisation ou non des objectifs a ensuite également été évaluée par un expert externe qui

⁵⁴ Outre le comité général de gestion de l'Inami, il y a également un comité de gestion des travailleurs salariés (y compris des ouvriers de la mine) et des chômeurs et un comité de gestion des travailleurs indépendants pour la gestion de l'assurance soins de santé et indemnités.

⁵⁵ Comme le surcoût pour les indépendants qui mettent temporairement fin à leur activité partielle en raison de la crise du coronavirus et l'économie d'un mois d'allocations si l'incapacité de travail débute pendant un mois où un indépendant fait déjà appel au droit passerelle de crise.

en a rendu compte mensuellement au conseil d'administration de Credendo ECA au sein duquel les ministres de tutelle sont représentés.

D'autres acteurs renvoient surtout aux analyses et au monitoring disponibles permettant de suivre l'incidence des mesures d'aide. La Trésorerie mentionne ainsi les analyses macro-économiques régulières de la BNB évaluant les répercussions sur l'économie belge des mesures d'aide adoptées. La cellule stratégique du ministre des Affaires sociales mentionne également de telles analyses (principalement des publications de l'*Economic Risk Management Group*) ainsi que la collaboration entre tous les organismes de sécurité sociale et de secours dans le groupe de travail SIC et le consortium de recherche Covivat (voir également les recommandations 5, 6 et 7). La mise en place de ce monitoring de l'impact social de la crise a permis d'améliorer le pilotage de l'aide. Enfin, l'Onem renvoie aux chiffres dont l'Inasti, l'ONSS, l'Inami, le SPP IS et lui-même disposent pour établir et actualiser des estimations budgétaires ainsi qu'au « cockpit Onem » qui a été enrichi dans le contexte de la pandémie de covid-19 (voir la recommandation 17).

Le SPF Finances signale qu'il sera tenu compte des recommandations et qu'il s'est également déjà penché sur des indicateurs macro-économiques utilisables dans le cadre des mesures d'aide fiscale appliquées⁵⁶. Dans son nouveau plan stratégique, le SPP IS s'engage à évaluer régulièrement la législation, à estimer au préalable l'incidence et les conséquences des mesures (pour les partenaires et ses propres services) et à jauger la cohérence de mesures spécifiques par rapport à la stratégie. L'Inasti, enfin, indique que le CGG reconnaît également l'importance d'un monitoring stratégique correct. Des initiatives devraient être prises pour améliorer ce monitoring à l'aide de chiffres afin que les mesures stratégiques puissent être évaluées de manière plus systématique, mais aussi à l'appui de travaux préparatoires de la politique et de la recherche académique. La définition d'indicateurs et la collecte, la gestion et le partage de données de qualité constituent à cet égard un point d'attention prioritaire.

La Cour des comptes estime que les réponses reçues ne permettent pas d'affirmer avec certitude que davantage d'objectifs concrets et d'indicateurs vérifiables seront effectivement utilisés lors d'une éventuelle crise future. La mise en œuvre de la recommandation peut donc difficilement être évaluée.

Recommandation 19

Évaluer l'efficacité des principales mesures de soutien socio-économique octroyées aux entreprises et aux particuliers.

Pouvoir fédéral



Différentes instances renvoient aux évaluations de mesures d'aide spécifiques déjà mises en œuvre ou encore prévues.

Credendo ECA mentionne les évaluations par un expert indépendant via un rapportage mensuel au conseil d'administration au sein duquel les ministres de tutelle sont représentés.

La Trésorerie renvoie à l'évaluation du premier régime de garantie pour les crédits bancaires (dont il est question dans le rapport d'audit initial) qui a été utilisée lors de la conception du deuxième régime de garantie ainsi qu'aux analyses macro-économiques de la BNB afin d'évaluer les répercussions sur l'économie belge des mesures d'aide adoptées.

⁵⁶ Notamment le nombre de faillites, mais aussi des indicateurs intermédiaires tels que le suivi de régimes de paiement convenue avec les créanciers ou l'arriéré de paiement de salaires dans le cadre des mesures de carry back, les ratios de solvabilité moyens par secteur dans le cadre de la réserve de reconstitution, etc.

Le SPF Finances indique que les mesures d'aide fiscales que la Cour avait examinées ont été évaluées. À cette occasion et après concertation avec les organisations sectorielles concernées, la réduction de TVA n'a pas été prolongée en octobre 2021 et la déduction pour investissement majorée a entre-temps été réformée structurellement (celle-ci n'étant désormais plus spécifiquement axée sur l'aide aux entreprises pendant une situation de crise). L'efficacité de la réserve de reconstitution qui court jusqu'à l'exercice 2024 ne sera par contre évaluée concrètement que lors d'un éventuel nouveau choc.

Début 2021, l'Onem a déjà analysé les répercussions (y compris financières) de la pandémie de covid-19 sur le marché du travail et sur le chômage temporaire et complet (y compris le régime spécifique au secteur artistique) ainsi que sur le congé parental corona et le crédit-temps corona. Il poursuit son suivi et ses évaluations.

L'Inasti renvoie principalement aux diverses évaluations⁵⁷ réalisées par le CGG sur la base desquelles tant le droit passerelle de crise que le droit passerelle classique ont été réformés. Une évaluation de l'ensemble des mesures covid-19 est encore prévue et préparée par le CGG.

En ce qui concerne les mesures d'aide qui relèvent de la compétence de l'ONSS, la cellule stratégique du ministre des Affaires sociales renvoie aux documents mensuels évaluant les mesures et destinés au comité de gestion de l'ONSS et aux cellules stratégiques. La Cour des comptes constate toutefois que l'ONSS n'était pas en mesure de quantifier les coûts et l'efficacité de différentes mesures relevant de sa compétence. Sans cette quantification, il n'était donc pas possible d'effectuer une évaluation et un suivi de l'efficacité de toutes les mesures (voir la [recommandation 17](#)).

Le SPP IS renvoie au groupe de travail SIC et à la taskforce Groupes vulnérables que le gouvernement a créée afin de suivre de près et d'analyser la situation et l'incidence de la pandémie sur la société et de proposer les mesures appropriées à la lumière d'informations tirées des réponses aux questionnaires standardisés et de l'évolution de certains indicateurs⁵⁸.

La Cour des comptes observe que les évaluations mentionnées varient très fortement en termes d'intensité (certaines ne visent pas d'évaluation ex post de la politique) et restent principalement partielles. Celles-ci ne s'inscrivent pas non plus dans un exercice d'évaluation globale des mesures d'aide fédérales, ce qui explique l'absence de contributions nécessaires à l'élaboration d'une feuille de route pour les futures situations de crise. La Cour des comptes considère dès lors que la mise en œuvre de la recommandation est plutôt « en cours ».

⁵⁷ Voir à ce sujet les [avis](#) cités sur le site du CGG, www.abc-cgg.be.

⁵⁸ Contrairement au SPP IS, où une mesure d'aide a octroyé des indemnités supplémentaires aux bénéficiaires d'un revenu d'intégration, le SPF Sécurité sociale a indiqué ne pas avoir connaissance d'une analyse des besoins préalables et d'une analyse ex post d'indemnités supplémentaires similaires pour les bénéficiaires d'une allocation de remplacement de revenus ou d'une allocation d'intégration.

5 Conclusions

Plus de deux ans après son audit horizontal des mesures de soutien socio-économique accordées aux entreprises touchées (y compris les indépendants) et aux particuliers à la suite de la crise de la covid-19, la Cour des comptes a examiné la suite donnée à ses recommandations au niveau fédéral.

Elle n'a pas reçu de réponse du Premier ministre au sujet des quatre recommandations communes. On ignore par conséquent comment les informations relatives aux mesures de soutien seront rendues accessibles au public à l'avenir, quelle sera l'approche commune en cas de nouvelles crises (feuille de route) et comment elle sera coordonnée. La même incertitude règne quant à la réalisation d'une banque de données commune rassemblant l'ensemble des mesures de soutien accordées.

Les administrations et organismes fédéraux indiquent mieux harmoniser leurs nouvelles mesures (dans le cadre de nouvelles crises) avec les besoins de leur groupe cible, tout en accordant une attention particulière aux conditions d'octroi. Ils utilisent aussi à cet effet dans la mesure du possible les informations de suivi et les évaluations de leurs propres mesures de soutien. Cependant, le caractère justifié des mesures de même que la formulation d'objectifs et d'indicateurs concrets pour en suivre la réalisation demeurent globalement incertains.

Les audités ne nient pas l'existence de lacunes éventuelles dans la réglementation. Ils n'ont pas prévu d'y remédier, probablement en raison du caractère temporaire des mesures. Les lacunes au niveau des contrôles ont par contre été prises en compte au moyen d'une adaptation et d'une amélioration de l'approche de contrôle, ainsi que d'une amélioration de la participation des institutions coopérantes. Les administrations et organismes ont bénéficié d'une augmentation temporaire de leurs moyens pour le traitement et le contrôle des demandes de soutien.

L'identification des chaînons manquants éventuels dans l'échange des données utilisées notamment dans le cadre des contrôles a fait l'objet d'une grande attention. Les administrations et organismes ont chacun entrepris séparément des démarches pour accélérer les échanges et améliorer la qualité des données. Les plans d'action de lutte contre la fraude sociale accordent aussi une large attention aux différents contrôles individuels et à la collaboration entre les services d'inspection et de contrôle, ce qui est positif.

Enfin, les administrations et organismes ont investi, en collaboration avec plusieurs groupes de travail temporaires et partenaires externes, dans le suivi des mesures de soutien et ont individuellement déjà procédé à des évaluations ou prévoient de le faire. La Cour des comptes n'a toutefois reçu aucun élément indiquant la réalisation d'une évaluation globale de la politique d'aide, ce qui pourrait être utile en vue de l'élaboration d'une feuille de route pour les futures crises.

À la suite de son audit de suivi, la Cour estime que sur les dix-neuf recommandations formulées dans son audit initial de novembre 2021, deux ont été mises en œuvre, neuf sont encore en cours d'exécution et six n'ont pas été réalisées ou du moins aucune indication n'existe en ce sens. Les informations recueillies concernant deux recommandations ne suffisent pas pour prendre position.

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
en français et en néerlandais, sur courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2025/1128/04

PHOTO DE COUVERTURE

Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

courdescomptes.be