

PARLEMENT  
DE LA  
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

SESSION 2021-2022

---

16 DÉCEMBRE 2021

---

RAPPORT

DE LA COUR DES COMPTES SUR LES MESURES DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES  
ET AUX PARTICULIERS DANS LE CADRE DE LA CRISE DE LA COVID-19

---

MESURES DE SOUTIEN DE LA COMMUNAUTÉ  
FRANÇAISE

---



Cour des comptes



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

Mesures de soutien de la Communauté française



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





Cour des comptes

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

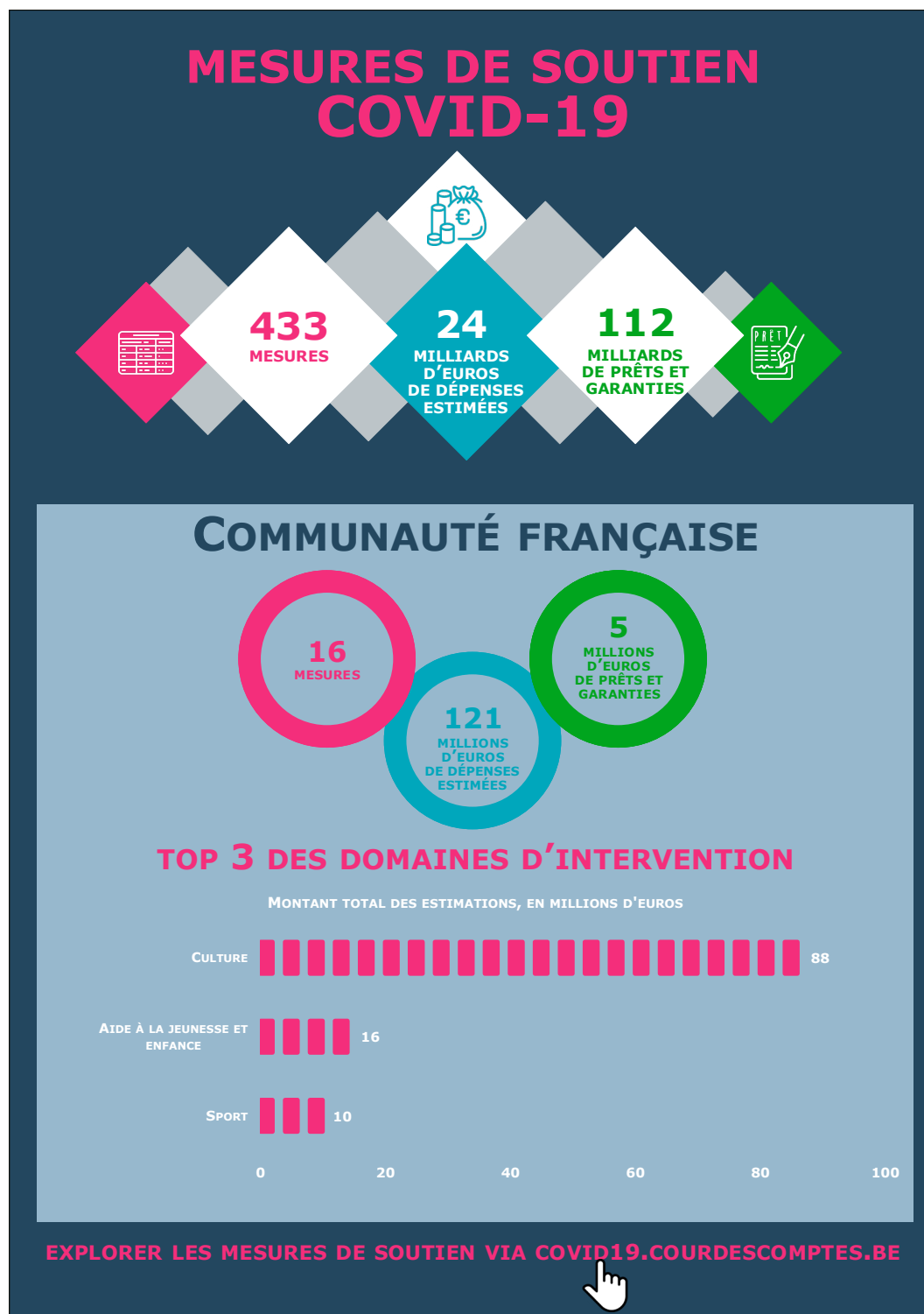
Mesures de soutien de la Communauté française



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



## Chiffres clés





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

## Mesures de soutien de la Communauté française

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

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

### **Inventaire**

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

Ce rapport analyse les principales mesures adoptées, en 2020, par la Communauté française en dehors du cadre de l'organisation des études. Elles consistent en seize mesures de soutien aux particuliers et aux entreprises prises dans les matières culturelles et personnalisables pour un montant estimé de 121 millions d'euros.

Les entreprises soutenues par la Communauté française sont des associations de droit privé des secteurs marchand et non marchand, notamment actives dans les domaines de la culture, de la jeunesse, de la petite enfance et du sport.

Les particuliers ont bénéficié des mesures de la Communauté française en tant que destinataires finaux des prestations d'opérateurs privés. En outre, une mesure a été dédiée aux étudiants de l'enseignement supérieur exposés à une baisse de revenus par la crise sanitaire.



## Coordination et élaboration des mesures de soutien

### Coordination

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

### Procédure décisionnelle

Malgré le contexte de crise sanitaire, le caractère collégial de la délibération gouvernementale a été maintenu. Les règles de fonctionnement du gouvernement, établies au début de la législature, ont été respectées.

En autorisant un recours étendu à la communication électronique, le décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au gouvernement a assuré la fluidité de la procédure décisionnelle.

La cohérence du financement des mesures a reposé sur la mise en place, dès avril 2020, d'un fonds budgétaire dédié à la crise sanitaire et la mise en place, en décembre 2020, de la Cellule Urgence et Redéploiement dont le gouvernement est l'ordonnateur.

Malgré la qualité des procédures décisionnelles, le contenu des arrêtés et des dossiers élaborés en amont de la décision gouvernementale n'apporte pas une justification systématique du choix des interventions, de l'état de besoin du public cible ainsi que du budget prévu.

La Communauté française n'a pas été en mesure d'établir un ordre de priorité pour ses interventions, ni entre les secteurs de la dépense, ni entre les destinataires d'une même mesure.

## Cadre réglementaire et contrôles

### Cadre réglementaire

La qualité du cadre réglementaire constitue une garantie d'une utilisation légitime de l'argent public.

L'examen des mesures de soutien prises par la Communauté française montre que la détermination des critères d'attribution de l'aide n'est pas caractérisée par une sécurité juridique identique dans chaque dispositif réglementaire.

En effet, dans certains cas, le gouvernement n'a pas réservé l'aide à des opérateurs reconnus par la Communauté française ou défini lui-même les conditions auxquelles le demandeur d'une aide doit satisfaire. Il a alors externalisé l'administration des mesures en confiant à des tiers la responsabilité de déterminer les critères d'attribution de l'aide, d'en définir le contenu et d'en

fixer le montant. Ce choix opérationnel ponctuel expose le régime d'aide au risque d'une rupture dans l'égalité de traitement des bénéficiaires.

L'examen du cadre réglementaire montre également que les dispositifs réglementaires ne conditionnent pas l'aide à une urgence économique démontrée à partir de critères vérifiables et incontestables tels qu'un épuisement de ressources financières qui existeraient sous la forme de réserves, d'une capacité d'emprunt ou de la capacité contributive de parties prenantes.

### Contrôle et partage de données

La Cour des comptes a constaté que la prévention du risque de double subventionnement repose sur la seule déclaration des bénéficiaires et non sur une circulation de l'information entre les pouvoirs publics.

La Communauté française ne dispose notamment pas d'une information relative aux aides attribuées par les communes, en ce compris les CPAS, alors que bon nombre d'opérateurs qu'elle subventionne sont intégrés dans le tissu local et/ou que des formes d'aide ont un caractère d'aide sociale.

L'absence de coordination des mesures décidées par les différents niveaux de pouvoir signifie que, lorsque la Communauté française décide d'octroyer une aide à un opérateur et est informée par celui-ci de l'introduction d'une demande comparable auprès d'autres niveaux de pouvoir, ceux-ci n'ont éventuellement pas encore statué.

Le contrôle des subventions présente également plusieurs limites :

- Le contexte de crise sanitaire n'a pas permis aux administrations de réaliser des contrôles sur pièces et sur place.
- Le télétravail et l'introduction électronique de demandes d'aide n'ont pas permis un contrôle sur la base de pièces justificatives authentiques.
- Lorsque la Communauté française intervient dans des dépenses de personnel résiduelles, elle n'a pas la possibilité d'évaluer les justifications d'un non-recours – ou d'un recours partiel – par les bénéficiaires aux dispositifs fédéraux de chômage temporaire.

### Suivi et évaluation

La Cour des comptes a constaté que le suivi des mesures a permis, dès l'année 2020, d'adapter certains dispositifs réglementaires.

La mise en place d'un fonds budgétaire et d'un Saca dédiés sont de nature à permettre un suivi financier. Toutefois, les données à disposition du Saca Cellule Urgence et Redéploiement ne permettaient pas encore un tel suivi lorsque les travaux d'audit ont été clôturés.

Mieux outillé, ce nouveau service est de nature à contribuer à une évaluation de l'efficacité des principales mesures d'aide socio-économique octroyées aux entreprises et aux particuliers.

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







## Chapitre 1

### Introduction 15

|       |                                          |    |
|-------|------------------------------------------|----|
| 1.1   | Contexte                                 | 15 |
| 1.2   | Domaine et questions d'audit             | 15 |
| 1.2.1 | Domaine d'audit                          | 15 |
| 1.2.2 | Questions d'audit                        | 17 |
| 1.3   | Approche de l'audit et normes appliquées | 17 |
| 1.3.1 | Approche de l'audit                      | 17 |
| 1.3.2 | Normes d'audit                           | 18 |
| 1.3.3 | Calendrier de l'audit                    | 18 |
| 1.4   | Grille de lecture                        | 18 |

## Chapitre 2

### Inventaire 19

|       |                                                         |    |
|-------|---------------------------------------------------------|----|
| 2.1   | Objectif                                                | 19 |
| 2.2   | Inventaire global                                       | 19 |
| 2.2.1 | Incidence financière des mesures de soutien             | 19 |
| 2.2.2 | Évolution chronologique du nombre de mesures de soutien | 21 |
| 2.3   | Mesures de la Communauté française                      | 23 |
| 2.4   | Conclusion partielle                                    | 24 |

## Chapitre 3

### Coordination et élaboration des mesures de soutien 27

|       |                                                     |    |
|-------|-----------------------------------------------------|----|
| 3.1   | Approche globale                                    | 27 |
| 3.1.1 | Organisation et coordination de la gestion de crise | 27 |
| 3.1.2 | Conséquences de l'absence de coordination générale  | 30 |
| 3.1.3 | Absence de feuille de route                         | 34 |
| 3.2   | Processus décisionnel en Communauté française       | 34 |
| 3.2.1 | Contexte juridique et budgétaire                    | 34 |
| 3.2.2 | Contexte organisationnel                            | 36 |
| 3.3   | Cohérence de la procédure décisionnelle             | 36 |
| 3.3.1 | Fonctionnement collégial du gouvernement            | 36 |
| 3.3.2 | Motivation des mesures                              | 37 |
| 3.4   | Analyse des besoins et des risques                  | 41 |
| 3.4.1 | Intervention de l'Inspection des finances           | 41 |
| 3.4.2 | Documentation variable des besoins                  | 42 |
| 3.5   | Maîtrise de risques                                 | 43 |
| 3.6   | Conclusion partielle                                | 45 |

## Chapitre 4

### Cadre réglementaire et contrôles 47

|       |                                             |    |
|-------|---------------------------------------------|----|
| 4.1   | Cadre réglementaire                         | 47 |
| 4.1.1 | Détermination des critères d'attribution    | 47 |
| 4.1.2 | Définition des critères d'attribution       | 49 |
| 4.2   | Contrôles                                   | 50 |
| 4.2.3 | Contrôles de l'administration               | 50 |
| 4.2.4 | Analyse de dossiers par la Cour des comptes | 50 |
| 4.3   | Conclusion partielle                        | 55 |

## Chapitre 5

|                            |           |
|----------------------------|-----------|
| <b>Suivi et évaluation</b> | <b>57</b> |
|----------------------------|-----------|

|     |                             |    |
|-----|-----------------------------|----|
| 5.1 | Suivi financier des mesures | 57 |
| 5.2 | Évaluation des mesures      | 58 |
| 5.3 | Conclusion partielle        | 60 |

## Chapitre 6

|                                       |           |
|---------------------------------------|-----------|
| <b>Conclusions et recommandations</b> | <b>61</b> |
|---------------------------------------|-----------|

|     |                 |    |
|-----|-----------------|----|
| 6.1 | Conclusions     | 61 |
| 6.2 | Recommandations | 64 |

## Annexes

|                 |                                                                                                                                                           |           |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Annexe 1</b> | <b>Inventaire des principales mesures adoptées par le gouvernement de la Communauté française entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 30 juin 2021</b> | <b>69</b> |
| <b>Annexe 2</b> | <b>Glossaire de paramètres de l'inventaire</b>                                                                                                            | <b>70</b> |
| <b>Annexe 3</b> | <b>OCDE – Phases schématiques de l'action publique pendant et après la pandémie</b>                                                                       | <b>72</b> |
| <b>Annexe 4</b> | <b>Acteurs de la gestion de la crise du coronavirus</b>                                                                                                   | <b>73</b> |
| <b>Annexe 6</b> | <b>Dossiers examinés dans le cadre de l'audit</b>                                                                                                         | <b>78</b> |
| <b>Annexe 7</b> | <b>Réponses</b>                                                                                                                                           |           |
|                 | Réponse du vice-président et ministre du Budget, de la Fonction publique, de l'Égalité des chances et de la tutelle sur Wallonie-Bruxelles Enseignement   | 80        |







## Chapitre 1

# Introduction

### 1.1 Contexte

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

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

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

### 1.2 Domaine et questions d'audit

#### 1.2.1 Domaine d'audit

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.2.2 Questions d'audit

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

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

## 1.3 Approche de l'audit et normes appliquées

### 1.3.1 Approche de l'audit

La Cour des comptes n'a pas seulement opéré des choix quant aux mesures susceptibles de faire partie du champ de l'audit, elle a aussi appliqué une approche différenciée en fonction des mesures qu'elle a finalement sélectionnées. Pour ce qui concerne l'audit de la Communauté française, elle a tout d'abord réalisé une analyse de risques portant sur l'ensemble des mesures adoptées par le gouvernement de la Communauté française avant le 31 décembre 2020. Cette évaluation a été réalisée sur une base documentaire<sup>3</sup> et repose sur des critères relatifs notamment à l'impact budgétaire de la mesure et aux risques inhérents au processus d'octroi et de contrôle des aides.

La Cour des comptes a ainsi examiné des mesures dans les domaines de la culture, du sport, de la petite enfance et de l'aide sociale à destination des étudiants dans l'enseignement supérieur. L'organisation des études n'a quant à elle pas été incluse dans le champ de l'audit.

Pour répondre aux questions de l'audit, la Cour des comptes a utilisé des documents émanant des pouvoirs publics librement accessibles ou fournis par les administrations et organismes. Elle a également adressé des questionnaires et mené des entretiens avec des membres de ces administrations et organismes ainsi que des cabinets et autres intervenants concernés, analysé des processus et procédé à des tests de corroboration sur échantillon lorsque c'était pertinent et possible. L'inventaire qui figure sur le site web de la Cour des comptes contient de plus amples informations concernant toutes les instances publiques qui font l'objet de cet audit transversal<sup>4</sup>.

Au moment où la Cour des comptes a entamé l'audit, la pandémie et les mesures de soutien semblaient tirer à leur fin. Elle est dès lors partie du principe qu'une évaluation a posteriori serait déjà possible dès la fin de l'année 2020. La pandémie a cependant connu une nouvelle

<sup>3</sup> Les principales sources documentaires consultées sont les notes au gouvernement de la Communauté française et les textes réglementaires et arrêtés de subventions qui régissent l'octroi et le contrôle des aides.

<sup>4</sup> Cet inventaire comprend également les mesures prises par la Communauté germanophone.

recrudescence, qui a conduit les pouvoirs publics à prolonger de nombreuses mesures de soutien et à en prendre de nouvelles. Diverses mesures sont donc encore en pleine mise en œuvre et certains travaux de contrôle n'ont pas encore été finalisés ou viennent seulement de débiter. L'approche d'audit s'en est ressentie : en raison de l'importante charge de travail à laquelle les administrations ont été confrontées (pendant la deuxième vague de la pandémie), il a fallu limiter le nombre d'entretiens et des questions détaillées et approfondies n'ont pas pu être posées pour la plupart des mesures<sup>5</sup>.

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

### 1.3.2 Normes d'audit

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

### 1.3.3 Calendrier de l'audit

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

## 1.4 Grille de lecture

Le rapport ne contient qu'un minimum de descriptions et vise surtout à présenter les problèmes constatés. Toutes les mesures faisant partie du champ de l'audit figurent en outre dans l'[inventaire interactif](#) en ligne.

Les chapitres 3 à 5 abordent successivement la préparation (question d'audit 2), l'exécution (question d'audit 3) et l'évaluation (question d'audit 4) des mesures.

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

## Chapitre 2

# Inventaire

### 2.1 Objectif

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

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

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

### 2.2 Inventaire global

#### 2.2.1 Incidence financière des mesures de soutien

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

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

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

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

toute la période d'application, y compris leurs prolongations). Ce montant représente 5,4 % du PIB de 2020 (451,18 milliards d'euros<sup>9</sup>). Les dépenses réalisées pour les mesures prises en 2020 atteignaient 16,15 milliards d'euros au 30 juin 2021.

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

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

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

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

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

Source : inventaire de la Cour des comptes

Le coût des principales mesures adoptées au premier semestre de l'année 2021 est estimé à 3,22 milliards d'euros<sup>11</sup>.

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

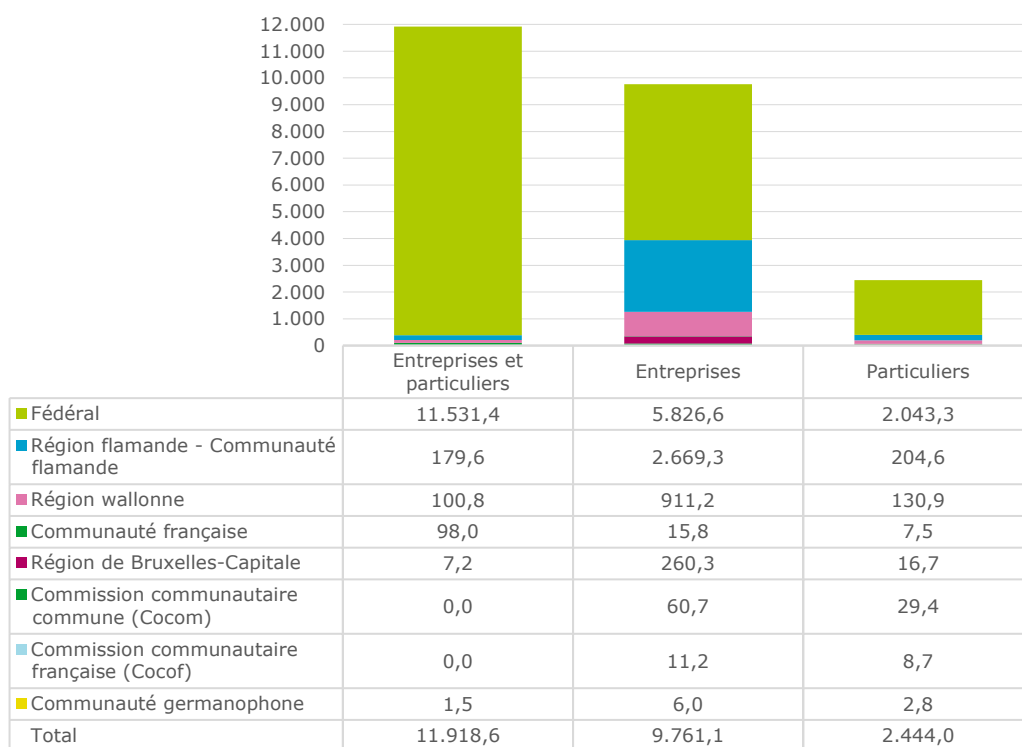
<sup>9</sup> Source : Eurostat.

<sup>10</sup> Pour plus d'informations sur les paramètres financiers, voir leur description dans l'annexe 2.

<sup>11</sup> Fédéral : 1.148,8 millions d'euros, Région flamande : 687,5 millions d'euros, Région wallonne : 959,4 millions d'euros, Région de Bruxelles-Capitale/Cocof/Cocom : 413,8 millions d'euros, Communauté française : 8,7 millions d'euros. Ces montants sont repris dans les annexes aux rapports des niveaux de pouvoir respectifs.

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

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



Source : inventaire de la Cour des comptes

Il ressort de ce graphique que :

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

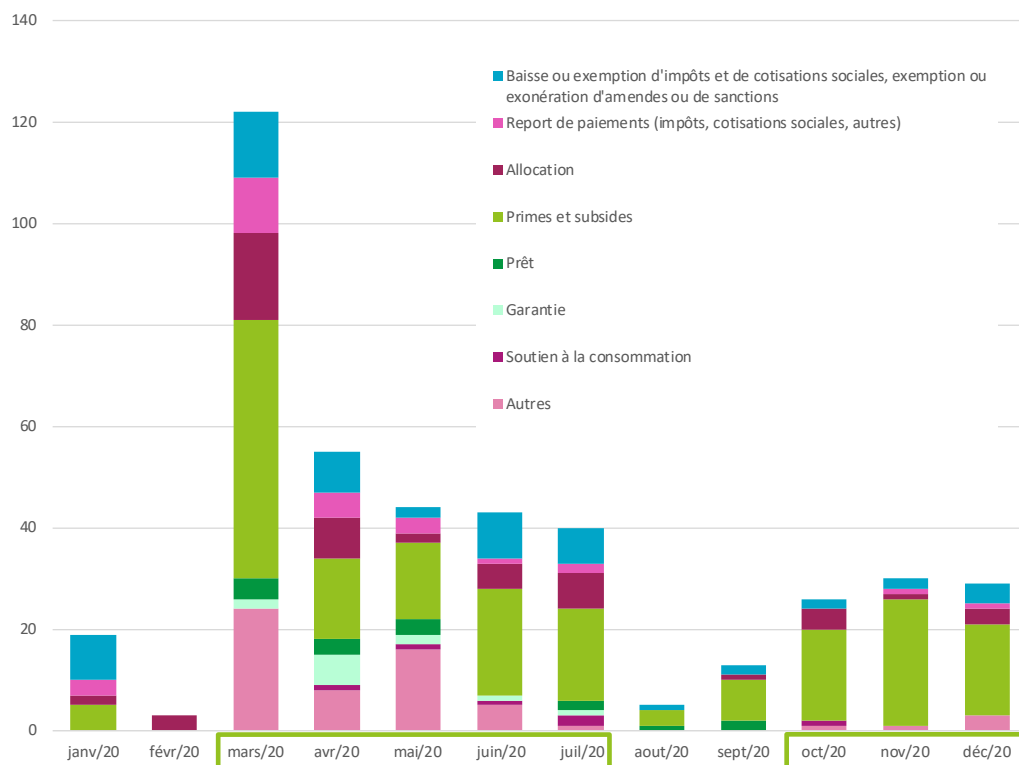
### 2.2.2 Évolution chronologique du nombre de mesures de soutien

Le graphique ci-après contient une répartition par mois et par type de mesures des 429 mesures prises par l’ensemble des niveaux de pouvoir et entrées en vigueur en 2020<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Sans compter les prolongations et adaptations de mesures en 2020 ; quatre des 433 mesures prises en 2020 ne sont entrées en vigueur qu’en 2021 et ne sont pas reprises dans ce graphique.



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



Source : inventaire de la Cour des comptes

Il ressort de ce graphique que :

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

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

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

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

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

### 2.3 Mesures de la Communauté française

Les principales mesures adoptées par la Communauté française ont eu pour objet d'assurer l'organisation des études. Elles ont notamment compris un investissement accru dans l'infrastructure numérique de l'enseignement. Ces mesures ne relèvent pas du périmètre de l'inventaire et du présent audit.

Bien que les compétences institutionnelles de la Communauté française ne comprennent pas la politique économique, celle-ci a également adopté des mesures de soutien en faveur d'entreprises comme de particuliers. Dans la pratique, particuliers et entreprises se confondent en tant que bénéficiaires des interventions de la Communauté française : ceci tient à la spécificité des compétences institutionnelles de celle-ci qui comprennent outre l'enseignement, les matières culturelles et personnalisables.

La notion d'entreprise est large : elle recouvre des associations de droit privé des secteurs marchand et non marchand dans différents domaines. Ces associations sont principalement actives dans les domaines de la culture, de la jeunesse et du sport et ce, tant dans le secteur marchand que non-marchand.

Ces interventions de la Communauté française en faveur des entreprises ont complété le financement par l'État fédéral de mesures de chômage économique.

Le soutien aux entreprises du secteur culturel figure parmi les efforts financiers les plus importants. Il vise principalement à compenser les pertes de revenus subies et à soutenir la liquidité et la solvabilité des entreprises notamment par l'octroi d'indemnités, d'une garantie de la Communauté française ou par l'achat de livres et de places de cinéma.

Les mesures en faveur des entreprises visent également le secteur de la petite enfance qui a bénéficié d'un subventionnement complémentaire destiné à compenser la réduction de la fréquentation des structures d'accueil par les jeunes enfants.

---

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

À destination de la jeunesse, l'intervention de la Communauté française comprend deux volets. D'une part, les centres de rencontres et d'hébergement ont bénéficié de subventions exceptionnelles visant à compenser les pertes de revenus découlant de la réduction de leurs activités ; d'autre part, les associations spécialisées dans l'aide à la jeunesse ont reçu des aides leur permettant de rencontrer les dépenses additionnelles induites par le recrutement de personnel supplémentaire permettant de garantir l'accueil des mineurs en difficultés ou en danger.

L'aide en faveur des particuliers prend différentes formes.

D'abord, des particuliers ont bénéficié de l'intervention de la Communauté française en tant que destinataires finaux des prestations d'opérateurs des secteurs de la culture et du sport.

Ensuite, les étudiants de l'enseignement supérieur ont bénéficié d'une aide sociale lorsqu'ils subissaient une baisse de leurs revenus par le fait de la crise sanitaire.

Enfin, les agents des services publics ont bénéficié d'une extension du régime dit « du congé corona » initialement conçu au sein de la fonction publique fédérale.

La Communauté française a publié, au fur et à mesure de la crise sanitaire, des listes de ces mesures sur différentes pages de son site internet.

Elles ne constituent pas pour autant un inventaire.

D'autre part, les données budgétaires et financières nécessaires à la lisibilité de chaque dépense générée par la crise sanitaire et à la traçabilité du coût de chaque mesure à destination des particuliers et des entreprises n'étaient pas disponibles lorsque les travaux d'audit ont pris fin.

Fin août 2020, le cabinet du ministre du Budget a communiqué des données qui ont permis de compléter l'inventaire. Elles n'ont pas pu être auditées.

L'[annexe 1](#) reprend les mesures de soutien socio-économique adoptées en 2021 par la Communauté française à destination des entreprises et des particuliers.

## 2.4 Conclusion partielle

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

Au total, le coût estimé des mesures recensées dans l'inventaire est de 24,12 milliards d'euros : 9,76 milliards d'euros pour les entreprises, 2,44 milliards d'euros pour les particuliers et 11,92 milliards d'euros pour des mesures à la fois en faveur des entreprises et des particuliers.

La prise de mesures a été fonction de l'évolution de la crise sanitaire et des confinements successifs.

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

En Communauté française, des listes récapitulatives des aides octroyées par celle-ci comme par d'autres niveaux de pouvoir ont été progressivement mises en ligne sur son site internet.

L'information reste cependant partielle et fragmentaire. Ces listes ne permettent pas d'assurer une lisibilité suffisante de la dépense.

Dans le secteur de la culture, ces listes englobent des mesures octroyées par l'État fédéral et les autres entités fédérées. Toutefois, l'information recueillie et diffusée ne comprend pas les aides qui ont pu être mises en place par des communes.



## Chapitre 3

# Coordination et élaboration des mesures de soutien

En février 2020, la Belgique s'est retrouvée confrontée à une première vague d'infection au coronavirus, qui a véritablement dégénéré en pandémie au mois de mars. Très rapidement, des structures de crise ont été mises en place aux différents niveaux de pouvoir afin de pouvoir prendre les mesures sanitaires qui s'imposaient<sup>16</sup>. Ce chapitre examine dans un premier temps plus en profondeur l'approche globale de la gestion socio-économique de la crise par les autorités belges, en s'intéressant plus particulièrement à la coordination entre les niveaux de pouvoir.

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

### 3.1 Approche globale

#### 3.1.1 Organisation et coordination de la gestion de crise

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

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

---

<sup>16</sup> Voir l'[annexe 4](#) pour un aperçu des structures mises en place pour gérer l'organisation des aspects sanitaires de la pandémie (mais qui n'ont pas été évaluées par la Cour des comptes dans le cadre du présent audit).

central (cellule Kern), avec des représentants des gouvernements fédéral, régionaux et communautaires<sup>17</sup>.

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

1. veiller à ce que les entreprises et les infrastructures particulièrement critiques pour le pays continuent de fonctionner ;
2. mesurer l'incidence de la pandémie de coronavirus sur les entreprises, les secteurs et les marchés financiers ;
3. proposer des mesures au gouvernement<sup>18</sup> pour lutter contre la crise et jouer un rôle de coordination.

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

Il est toutefois apparu rapidement que la troisième mission était entravée, d'une part, par l'interaction complexe entre la Banque nationale de Belgique, le Bureau fédéral du plan et les partenaires sociaux et, d'autre part, par la situation politique complexe avec le cabinet ministériel restreint, le CNS élargi et les dix partis politiques qui soutenaient le gouvernement<sup>19</sup>. Dans ce contexte, les propositions politiques concrètes pouvaient difficilement faire l'unanimité. Par ailleurs, certaines propositions de l'ERMG visant l'adoption de mesures au niveau fédéral se sont heurtées à la réalité institutionnelle lorsque les communautés et régions ont fait part de leur préférence pour des instruments spécifiquement adaptés aux matières pour lesquelles elles sont elles-mêmes compétentes.

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

<sup>17</sup> La cellule de suivi économique était composée de représentants de la Banque nationale de Belgique, du Bureau fédéral du plan et de la Société fédérale de participations et d'investissement, de la secrétaire d'État à la Région de Bruxelles-Capitale chargée de la Transition économique et de la Recherche scientifique, des principales organisations d'employeurs et de travailleurs (FEB, Unizo, Union wallonne des entreprises, Voka, Febelfin, Boerenbond, trois grands syndicats, etc.) et du monde académique. Le groupe central (cellule Kern) était composé de représentants de la Première ministre, des trois vice-Premiers ministres, du ministre-président et des vice-ministres-présidents de l'autorité flamande, des ministres-présidents de la Région wallonne, de la Communauté française, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone, ainsi que de représentants des administrations chargées des matières économiques.

<sup>18</sup> En ce qui concerne cette mission, il n'a pas été précisé si les propositions doivent être adressées au gouvernement fédéral seul ou également aux gouvernements des entités fédérées, ce qui n'est pas à exclure compte tenu de la composition du groupe central de l'ERMG (Chambre, 27 novembre 2020, DOC 55 1672/001, *La lutte contre les conséquences économiques de la pandémie du coronavirus*, p. 17-24, [www.lachambre.be](http://www.lachambre.be)).

<sup>19</sup> Chambre, 27 novembre 2020, DOC 55 1672/001, *op. cit.*

covid-19 sur leur activité et sur leur santé financière, ont constitué un instrument important dans le cadre de ces analyses. La BNB a par ailleurs publié, avec ses partenaires de l'ERMG, un tableau de bord des indicateurs d'incidence de la crise de la covid-19 sur l'économie belge et internationale. Ce tableau prêtait attention à la situation des entreprises, du secteur financier et des ménages. La Cour des comptes ne dispose cependant pas des informations nécessaires pour pouvoir évaluer dans quelle mesure les analyses socio-économiques de l'ERMG et la concertation au sein des cellules précitées, qui ne s'est finalement tenue qu'au premier semestre de 2020<sup>20</sup>, ont influencé la prise de décisions au sujet des mesures de soutien économique.

Le Comité fédéral de coordination, un organe de mise en œuvre et de coordination du Conseil national de sécurité, a aussi créé une cellule socio-économique (Ecosoc) qui a analysé l'incidence socio-économique des mesures de soutien prises ou à prendre. Les entités fédérées n'y étaient toutefois pas représentées<sup>21</sup>.

Une *task force* commune Groupes vulnérables devait également examiner l'incidence de l'épidémie et des mesures sanitaires et économiques sur ces groupes, identifier les problèmes et proposer de nouvelles mesures<sup>22</sup>. Cette *task force* a dressé la liste notamment de toutes les mesures axées sur les groupes vulnérables et a suivi les situations sur le terrain<sup>23</sup>.

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

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

---

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

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

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

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



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

La Cour des comptes constate qu'au début de la deuxième vague et après l'entrée en fonction du nouveau gouvernement fédéral, aucun nouvel organe n'a été mis en place pour faciliter la coordination des mesures de soutien socio-économique. La concertation au sein de l'ERMG n'a pas repris non plus. Des changements importants sont toutefois intervenus dans la gestion de la crise sanitaire<sup>24</sup>.

La Cour des comptes déduit de ce qui précède que tous ces organes ont davantage joué en 2020<sup>25</sup>, tant lors de la première vague de contaminations que lors de la deuxième, un rôle d'encadrement et qu'il n'y a pas, voire guère, eu de coordination et d'harmonisation systématique entre les niveaux de pouvoir lors de la préparation et de la mise au point des mesures de soutien. L'urgence des mesures de soutien peut avoir joué un rôle à cet égard et les intervenants concernés n'ont peut-être pas toujours estimé nécessaire d'agir de façon coordonnée en raison de la scission des compétences en matière de politique socio-économique et de la possibilité d'octroyer diverses formes de soutien financier<sup>26</sup>.

### 3.1.2 Conséquences de l'absence de coordination générale

L'absence d'une structure de coordination et de concertation entre les niveaux de pouvoir pendant la crise a toutefois eu pour effet de laisser une place trop importante à l'initiative individuelle d'une administration, d'une institution, d'un cabinet ou d'un secteur et à la nature de la mesure. Cette situation a engendré plusieurs conséquences<sup>27</sup> :

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

*On peut citer à titre d'exemple concret les régimes de garantie fédéraux et régionaux. Ainsi, les deux niveaux de pouvoir ne se sont pas accordés quant au fait de savoir quelles garanties il était préférable d'offrir au niveau fédéral ou régional. Lors de contacts informels et formels (par exemple, via le groupe central de l'ERMG et les CIM), une préoccupation commune est toutefois apparue, à savoir ne pas empiéter sur leur domaine de compétence respectif. Le pouvoir fédéral a ensuite intégré dans l'arrêté royal du 14 avril 2020<sup>28</sup> une clause pari passu<sup>29</sup> visant à sauvegarder ses intérêts au cas où un emprunteur ferait encore aussi appel à une garantie régionale. Cette clause, au sujet de laquelle un avis juridique*

<sup>24</sup> Voir l'annexe 4 pour un aperçu des structures mises en place pour gérer l'organisation des aspects sanitaires de la pandémie.

<sup>25</sup> Voir la note de bas de page 32.

<sup>26</sup> Au niveau fédéral, une grande partie des mesures relèvent de la sécurité sociale (où, historiquement, la contribution des partenaires sociaux est importante) et de la fiscalité, tandis que les entités fédérées se sont surtout concentrées sur les primes et les subventions aux entreprises ou à des secteurs spécifiques.

<sup>27</sup> Les exemples par catégorie mentionnés ci-après ne sont pas exhaustifs et sont déterminés par la sélection des mesures de soutien économique analysées en détail par la Cour des comptes.

<sup>28</sup> Arrêté royal du 14 avril 2020 portant octroi d'une garantie d'état pour certains crédits dans la lutte contre les conséquences du coronavirus.

<sup>29</sup> Il s'agit d'une déclaration dans le contrat de crédit en vertu de laquelle l'emprunteur promet qu'aucun actif n'a été fourni en garantie à d'autres créanciers (autres que ceux explicitement mentionnés) et qu'aucune nouvelle garantie ne sera fournie à des tiers à l'avenir jusqu'au remboursement du crédit. Si l'emprunteur ne respecte pas cet engagement, le prêteur peut résilier le contrat et l'emprunteur sera traité sur un pied d'égalité avec les autres créanciers.

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

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

Un autre exemple concerne une mesure fiscale qui a été introduite au niveau fédéral et régional sans concertation. La mesure fédérale, connue sous le nom de « tax shelter covid-19 »<sup>30</sup>, accorde une réduction d'impôt pour l'acquisition directe d'actions d'entreprises accusant une baisse de leur chiffre d'affaires en 2020. Par ailleurs, l'extension de la mesure flamande « Vriendenaandeel » permet également d'investir dans des PME en 2021 via des actions et d'obtenir ainsi un crédit d'impôt, sauf si une réduction ou un crédit d'impôt a déjà été accordé pour cet investissement au niveau fédéral (par exemple, via le tax shelter covid-19)<sup>31</sup>. Les contribuables peuvent en principe choisir le régime le plus favorable dans leur situation. La coexistence de régimes fiscaux concurrents et qui s'excluent mutuellement entre les niveaux de pouvoir mine toutefois la cohérence de la politique générale, accroît la complexité fiscale (en raison de conditions d'application comparables tout en étant différentes) et alourdit aussi les contrôles, parce qu'il convient de vérifier si la mesure appliquée à une dépense particulière n'a pas aussi été invoquée à un autre niveau de pouvoir (puisque les deux régimes peuvent être combinés, mais pas pour un même investissement).

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

<sup>30</sup> Voir SPF Finances, Circulaire 2020/C/140 concernant la réduction d'impôt tax shelter 'Covid-19' pour les entreprises accusant une forte baisse de leur chiffre d'affaires. Le tax shelter covid a été instauré par l'article 15 de la loi du 15 juillet 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du Covid-19 (corona III), et prolongé par l'article 12 de la loi du 2 avril 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du covid-19.

<sup>31</sup> Tant la Région flamande que la Région wallonne ont aussi élargi leurs incitants fiscaux pour prêter de l'argent aux entreprises (respectivement le prêt Gagnant-gagnant et le prêt Coup de pouce) à la suite de la pandémie, en augmentant les montants et les délais ainsi que la garantie publique et les avantages fiscaux.

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

*On peut citer, à titre d'exemple concret, la prime d'incitation flamande à la réduction du temps de travail, pour laquelle la Flandre avait prévu un budget initial de 14 millions d'euros. Comme la prime ne pouvait pas être combinée avec la mesure fédérale relative au chômage temporaire, aucune demande n'a finalement été introduite. Il en va de même de la prime culturelle flamande Corona, pour laquelle un budget de 29,3 millions d'euros avait été prévu, dont seulement 3,1 millions d'euros ont été dépensés parce que le pouvoir fédéral a étendu le statut d'artiste et a assoupli l'application du chômage temporaire aux artistes<sup>32</sup>.*

#### *Risque accru d'un subventionnement excessif ou insuffisant*

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

*On peut citer, à titre d'exemple concret, le mécanisme de protection flamand, qui a accordé une subvention aux entreprises qui ont dû fermer en raison des mesures sanitaires ou ont enregistré une baisse du chiffre d'affaires d'au moins 60 %, à condition toutefois que l'entreprise ait au moins un siège d'exploitation en Région flamande. Cependant, la totalité du chiffre d'affaires, y compris celui des sièges d'exploitation situés dans les autres régions, servait de base pour le calcul de la subvention, qui représentait un pourcentage du chiffre d'affaires au cours d'une période de référence. Comme les Régions wallonne et bruxelloise<sup>33</sup> accordaient aussi des subventions aux entreprises touchées par les mesures sanitaires, les entreprises ayant des sièges d'exploitation dans plusieurs régions pouvaient être doublement subventionnées. Au niveau fédéral, des primes régionales pour entreprises pouvaient être combinées avec d'autres mesures de soutien, telles que le « droit passerelle ».*

Le cas inverse peut également se présenter : selon la Cour des comptes, l'absence d'une structure de coordination et de concertation augmente le risque que les entreprises et les particuliers (ménages) qui ont été les plus gravement touchés par les mesures sanitaires ne soient pas les plus aidés, parce que les autorités n'ont pas une vue d'ensemble de la façon dont chaque groupe cible bénéficie ou non au final d'une aide<sup>34</sup>. La réalisation d'un

<sup>32</sup> Cette extension était souhaitée par les entités fédérées.

<sup>33</sup> Le risque était moins important pour la Région wallonne parce que la réglementation de cette région dispose que les entreprises qui reçoivent une intervention financière d'une autre instance ne peuvent pas recevoir de prime en Région wallonne. Le contrôle de cette condition n'est toutefois pas évident parce qu'aucun échange de données n'a été mis en place entre les régions.

<sup>34</sup> La BNB a ainsi constaté, depuis le début de la pandémie du coronavirus, que les petites entreprises ont été plus sévèrement touchées par le confinement que les grandes entreprises. L'incidence sur les petites entreprises a encore été plus importante dans la région bruxelloise en raison de la baisse du nombre de navetteurs (due à la généralisation du télétravail), de touristes et de voyageurs d'affaires. Le gouverneur de la BNB s'est dès lors clairement exprimé en faveur de mesures de soutien temporaires ciblant certains secteurs (Chambre, 27 novembre 2020, [DOC 55 1672/001](#), *op. cit.*, p. 17-24, [www.lachambre.be](http://www.lachambre.be)). Faute de données micro-économiques détaillées, il n'est toutefois pas possible d'établir si les mesures ont été suffisamment sélectives et ciblées.

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

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

Dans la pratique, l'absence d'informations au sein du propre niveau de pouvoir a souvent dû être résolue en faisant signer une déclaration sur l'honneur aux demandeurs de l'aide<sup>35</sup>. Une concertation préalable aurait conduit à des mesures dont les conditions étaient mieux formulées et contrôlables et des accords auraient éventuellement pu être conclus pour échanger certaines données nécessaires. Cela aurait pu réduire les difficultés lors de l'octroi des mesures de soutien et de leur contrôle.

*On peut citer, à titre d'exemple concret, les mesures de soutien économique relevant de la règle « de minimis »<sup>36</sup>. Comme les montants des aides sont en principe limités dans le cadre de cette règle<sup>37</sup>, cette aide d'État n'est pas considérée comme faussant la concurrence. Les pouvoirs publics ne doivent dès lors pas déclarer ces mesures de soutien à la Commission européenne, mais ils doivent veiller à ce que l'aide soit conforme à la réglementation en vigueur. Comme il n'existe pour le moment pas de registre central des aides de minimis<sup>38</sup>, les pouvoirs publics de notre pays demandent aux entreprises, lorsqu'elles demandent une mesure de soutien déterminée, de déclarer sur l'honneur qu'elles n'ont pas reçu plus de 200.000 euros d'aides de minimis au cours des trois derniers exercices fiscaux. Une telle déclaration sur l'honneur requiert toutefois que les entreprises sachent quelles mesures sont considérées ou non comme aide d'État par la Commission européenne, ainsi que quelles mesures relèvent de l'exception concernant la règle « de minimis ». En outre, les entreprises doivent aussi tenir compte du fait que, bien qu'elles puissent cumuler l'aide de*

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

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

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

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

*minimis avec, par exemple, l'aide accordée en vertu de l'encadrement temporaire<sup>39</sup>, elles ne peuvent pas dépasser les plafonds fixés par ce dernier régime. Il va de soi qu'à défaut d'une banque de données centrale reprenant toutes les aides accordées au niveau national, il n'est pas évident de suivre et de contrôler ces règles de façon adéquate.*

#### *Suivi et évaluation difficiles des mesures de soutien socio-économique*

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

#### **3.1.3 Absence de feuille de route**

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

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

### **3.2 Processus décisionnel en Communauté française**

#### **3.2.1 Contexte juridique et budgétaire**

À partir du mois de mars 2020, la Communauté française a mobilisé des ressources budgétaires pour contribuer à la gestion de la crise de la covid-19 dans des domaines de compétences qui lui ont été attribués par les articles 127, § 1<sup>er</sup>, et 128, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution et les lois de réformes institutionnelles. Une succession de délibérations budgétaires a permis de réunir un montant global de 239,8 millions d'euros en 2020<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> L'encadrement temporaire pour les aides d'État est un mécanisme européen temporaire qui doit permettre aux États membres de soutenir les entreprises dans le contexte de la crise du coronavirus. La Commission européenne a adopté ce mécanisme temporaire le 19 mars 2020 et l'a ensuite prolongé et adapté à plusieurs reprises (par exemple, en augmentant les plafonds de soutien). Sur le plan procédural, la Commission européenne applique une procédure d'approbation accélérée.

<sup>40</sup> Rapport de la Cour des comptes relatif aux projets de décrets contenant l'ajustement des budgets pour l'année 2020 et les budgets pour l'année 2021 de la Communauté française, *Doc. Parl.*, session 2020-2021, 20 novembre 2020, n° 144, annexe 8.

Comme le précise le rapport au gouvernement qui justifie la mise en place d'un fonds d'urgence et de soutien<sup>41</sup> à la suite de «*la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 et aux mesures de confinement adoptées consécutivement par le Conseil national de sécurité, le Gouvernement a décidé d'adopter des mesures de soutien aux différents secteurs relevant de la compétence de la Communauté française. En effet, en raison de la crise, ces secteurs font face à des pertes de recettes propres ou à des hausses imprévues de dépenses, qui sont de nature à mettre en danger la viabilité d'un certain nombre d'acteurs ou à empêcher la mise en oeuvre d'actions destinées à lutter contre la crise. Le Gouvernement entend également venir en soutien et en aide aux familles et aux enfants.* »

Par décret du 17 mars 2020<sup>42</sup>, le Parlement de la Communauté française a habilité le gouvernement à « *prendre toutes les mesures utiles pour :*

- a) suspendre les activités de services agréés, subventionnés ou organisés par la Communauté française ;*
- b) définir les modalités par lesquelles des activités peuvent être dispensées en vue de réduire les contacts sociaux ;*
- c) limiter l'accès aux bâtiments ;*
- d) tenir compte de l'impact des mesures de confinement sur les activités des opérateurs et organisateurs d'événements dans le financement desquels la Communauté intervient ;*
- e) modifier les conditions d'octroi, de justification et de contrôle des subventions ;*
- f) adapter les exigences en matière de présence, d'évaluation et de sanction des études à la suspension des cours et des activités d'apprentissage ;*
- g) prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie covid-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave ».*

Conformément au dispositif de pouvoirs spéciaux, cette habilitation permettait, sur la base d'arrêtés, « *[d']abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions décrétales en vigueur, même dans les matières qui sont expressément réservées au décret par ou en vertu de la Constitution* ». L'habilitation conférée au gouvernement par ledit décret n'a pas fait l'objet d'une prorogation telle que prévue par son article 5 et est donc venue à échéance le 20 juin 2020. Entre le 7 avril et le 20 juin 2020, 39 arrêtés de pouvoirs spéciaux ont été pris sur cette base.

Compte tenu d'une résurgence de la pandémie à l'automne 2020, un décret du 14 novembre 2020<sup>43</sup> a fourni une nouvelle base juridique à la capacité conférée au gouvernement de la Communauté française de recourir aux pouvoirs spéciaux. Au 31 décembre 2020, deux arrêtés de pouvoirs spéciaux ont été pris sur cette nouvelle base décrétales.

<sup>41</sup> Arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 2 du 7 avril 2020 pris en exécution du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du covid-19 relatif à la création d'un fonds d'urgence et de soutien, *Moniteur belge*, 10 avril 2020.

<sup>42</sup> Article 1<sup>er</sup>, § 1, du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire de la covid-19, *Moniteur belge*, 20 mars 2020.

<sup>43</sup> Décret du 14 novembre 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au gouvernement en vue de réagir à la deuxième vague de la crise sanitaire du covid-19, *Moniteur belge*, 18 novembre 2020.

Lorsque l'intervention de l'exécutif ne requérait aucune modification décrétole, le gouvernement a également adopté des arrêtés ordinaires.

Dans son rapport relatif aux projets de décrets contenant l'ajustement des budgets pour l'année 2020 et les budgets pour l'année 2021 de la Communauté française<sup>44</sup>, la Cour des comptes a livré un premier commentaire des délibérations budgétaires qui ont permis à la Communauté française de mobiliser des ressources pour faire face à la crise sanitaire.

Elle a constaté qu'à « la date du 3 novembre 2020, 45,4 millions d'euros ont été engagés (dont 89 % ont été liquidés) sur les 239,8 millions de moyens affectés » à l'urgence sanitaire<sup>45</sup>.

### 3.2.2 Contexte organisationnel

Malgré le recours au procédé des pouvoirs spéciaux et le contexte d'urgence, les décisions adoptées par la Communauté française dans le cadre de la crise sanitaire ont été prises dans un contexte organisationnel classique.

Ce contexte a été celui du cadre constitué par les services du gouvernement et les cabinets ministériels, complété par les services publics qui disposent d'une personnalité juridique distincte de la Communauté française, tels que l'Office de la naissance et de l'enfance ou le Centre du cinéma et de l'audiovisuel.

Le décret-programme du 9 décembre 2020 a ajouté à ce cadre organisationnel un nouveau service administratif à comptabilité autonome (Saca), la Cellule Urgence et Redéploiement (CUR), rattachée au secrétariat général du ministère de la Communauté française. Sa mission est d'encadrer les aspects budgétaires, comptables et financiers des mesures d'urgence et de redéploiement décidées par le gouvernement<sup>46</sup>.

Cette organisation a été complétée par la participation de ministres de la Communauté française au Comité de concertation.

## 3.3 Cohérence de la procédure décisionnelle

### 3.3.1 Fonctionnement collégial du gouvernement

L'arrêté du gouvernement du 20 septembre 2019 de la Communauté française portant règlement du fonctionnement du gouvernement établit des règles et des procédures auxquelles les décisions de l'exécutif doivent satisfaire, parmi lesquelles figurent :

- la collégialité de la décision ;
- les seuils financiers qui imposent la délibération gouvernementale ;
- l'obligation de présenter au gouvernement l'avis remis par l'Inspection des finances ainsi que, lorsqu'il y a lieu, l'accord du ministre du Budget ou de la Fonction publique sur le projet de décision.

<sup>44</sup> Rapport de la Cour des comptes relatif aux projets de décrets contenant l'ajustement des budgets pour l'année 2020 et les budgets pour l'année 2021 de la Communauté française, *Doc. Parl.*, session 2020-2021, 20 novembre 2020, n° 144, annexe 8.

<sup>45</sup> Cour des comptes, *ibid.*, p. 54.

<sup>46</sup> Voir les observations de la Cour des comptes portant sur la CUR dans le cadre du projet de décret contenant l'ajustement du budget des dépenses pour l'année budgétaire 2021, *Rapport de Commission*, 30 juin 2021, p.9.



Le contexte de la crise sanitaire n'a pas altéré ce mode de fonctionnement.

De même, les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ont été observées.

Le contenu du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire de la covid-19 a assuré la fluidité de la procédure décisionnelle. L'article 3 du décret a en effet permis le recours à la voie électronique pour « *solliciter un avis, ou organiser une concertation ou une négociation* ».

La collégialité de la décision a contribué à la cohérence du financement des mesures à partir de la mise en place, par un arrêté du 7 avril 2020<sup>47</sup>, d'un fonds budgétaire dédié à la crise sanitaire.

Des ressources de différents départements, incluant des réserves de l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE) et de l'Etnic, ont été mutualisées et attribuées collégialement à partir de nouveaux instruments.

De la sorte, la répartition par le budget initial 2020 des crédits entre les différents ministres, agissant en tant qu'ordonnateurs primaires, n'a pas constitué le cadre de gestion de la crise sanitaire.

Le caractère collégial du processus décisionnel adapté à la gestion de la crise a été maintenu par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 décembre 2020 créant la Cellule Urgence et Redéploiement, au budget de laquelle le solde du fonds budgétaire précité a été versé. En effet, en vertu de cet arrêté, le gouvernement est l'ordonnateur de la Cellule, au sens de l'article 2, 6°, du décret du 20 décembre 2011<sup>48</sup>, mais il peut déléguer cette compétence dans ses notifications.

### **3.3.2 Motivation des mesures**

Malgré le contexte d'urgence, les mesures adoptées par le gouvernement dans le contexte de la crise sanitaire satisfont au principe de motivation formelle des actes administratifs.

Le préambule des arrêtés du gouvernement permet d'identifier, en termes généraux, les destinataires des mesures ainsi que le lien entre ces mesures et les décisions prises dans le cadre du Comité de concertation.

Cependant, lorsque les mesures ont pour objet d'apporter un soutien financier aux entreprises et aux particuliers, le contenu des arrêtés et des dossiers élaborés en amont de la décision gouvernementale n'apporte pas une justification systématique du choix des interventions, de l'état de besoin du public cible ainsi que du budget prévu.

---

<sup>47</sup> Arrêté du 7 avril 2020 du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n°2 pris en exécution du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire de Covid-19 relatif à la création d'un fonds d'urgence et de soutien.

<sup>48</sup> Décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du gouvernement de la Communauté française, *Moniteur belge*, 17 janvier 2012.



Ce déficit dans la motivation substantielle des interventions financières est lié aux limites de l'information disponible au sein de la Communauté française (voir infra).

### 3.3.2.1 *Publics cibles*

Pour la détermination des destinataires des mesures de soutien dans le cadre de la crise sanitaire de la covid-19, le gouvernement a eu recours à trois méthodes. Selon le cas :

- 1) les destinataires sont nommément identifiés par le dispositif réglementaire d'intervention ;
- 2) la qualité de destinataire est emportée par le statut juridique ;
- 3) la qualité de destinataire dépend de la rencontre de critères ponctuels.

Les trois exemples suivants illustrent les hypothèses citées ci-avant :

- L'article 2 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 8 du 7 mai 2020 relatif au soutien des hôpitaux universitaires dans le cadre de la crise sanitaire de la covid-19, qui est en dehors du périmètre du présent audit, identifie nommément les hôpitaux universitaires auxquels des subventions exceptionnelles sont destinées.
- L'arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 14 du 20 mai 2021 relatif au soutien des opérateurs actifs reconnus dans le secteur du sport par la Communauté française se réfère au statut juridique des opérateurs du secteur du sport. C'est ainsi que, conformément à l'article 2 dudit arrêté, les destinataires de la mesure sont : « 1° les fédérations et associations sportives reconnues par la Communauté française en vertu des articles 30 à 37 du décret du 8 décembre 2006 visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française ; 2° les cercles affiliés, depuis au moins une année civile accomplie, à une fédération ou association sportive reconnue par la Communauté française. »
- L'article 2 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 4 du 23 avril 2020 relatif au soutien du secteur culturel et du cinéma dans le cadre de la crise sanitaire de la covid-19 détermine le périmètre des bénéficiaires de la mesure en renvoyant au respect de conditions en ce qu'il énonce que le gouvernement « peut octroyer une indemnité à un opérateur culturel bénéficiant d'un soutien de la Communauté française afin d'indemniser une perte de recettes propres, pour autant que les conditions visées à l'article 5 soient respectées ».

Cette dernière hypothèse, à savoir la détermination large des destinataires potentiels de la mesure, a retenu l'attention du Conseil d'État lors de l'analyse d'un projet d'arrêté. En effet, dans son avis n° 67.225/4 remis au gouvernement de la Communauté française en date du 16 avril 2020 et portant sur ce qui deviendra l'arrêté de pouvoirs spéciaux n°4, le Conseil d'État s'est référé à l'article 23 de la Constitution, pour demander une plus grande précision dans la détermination des bénéficiaires du montant des indemnités prévues. Le gouvernement a toutefois choisi de ne pas suivre le Conseil d'État « au motif que les indemnités envisagées s'inscrivent dans le cadre d'une intervention d'urgence pour laquelle il est nécessaire de disposer d'un cadre juridique souple et flexible qui, par nature, n'est pas compatible avec un degré de précision excessif ». Le gouvernement s'est reposé sur la

jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, suivant laquelle « une exigence de légalité assouplie s'applique en pareille circonstance, pour autant que l'objet des mesures soit défini, ce qui est le cas en l'espèce, afin que le cadre normatif puisse couvrir » la diversité des situations » (C.C., arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018). L'article 23 de la Constitution n'impose pas au législateur de régler tous les éléments essentiels des droits qu'il consacre et ne lui interdit pas d'habiliter le pouvoir exécutif à régler ceux-ci (C.C., arrêt n° 71/2017 du 15 juin 2017) ».

Il résulte donc de ce qui précède que, dans la détermination des destinataires des mesures, le gouvernement a assumé une prise de risques juridiques justifiée par l'urgence.

Par un décret du 12 novembre 2020, le Parlement de la Communauté française a confirmé l'arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 4 du 23 avril 2020.

### 3.3.2.2 Budget des mesures

La motivation formelle et le dispositif réglementaire des arrêtés organisant l'intervention financière de la Communauté française à destination de personnes morales et privées réfèrent aux difficultés qu'engendre la crise sanitaire pour la Communauté française. D'une part, l'état de besoin et l'urgence économique sont présumés être les conséquences des mesures de confinement. D'autre part, les montants financiers nécessaires aux publics cibles ne sont pas connus avec précision. Il en ressort notamment que la Communauté française n'est pas en mesure d'établir un ordre de priorité pour ses interventions, et ce ni entre les secteurs de la dépense, ni entre les destinataires d'une même mesure.

Ainsi, l'article 4 de l'arrêté qui définit le financement exceptionnel des centres de rencontres et d'hébergement (CRH), organisés en association de droit privé, prévoit la répartition des montants alloués dans les termes suivants<sup>49</sup> :

*« Les indemnités financières visées par le présent arrêté sont octroyées dans la limite des crédits budgétaires prévus à cet effet dans le cadre du fonds d'urgence et de soutien face à l'épidémie covid-19 (division organique 11 - article de base 01.05.02 du budget des dépenses de la Communauté française pour l'année 2020). À défaut de crédits suffisants, et lorsqu'un ensemble de demandes satisfaisant aux conditions prévues par le présent arrêté ont été introduites, les indemnités sont octroyées au prorata des budgets restants ».*

Ce dispositif se fonde sur l'hypothèse d'un état de besoin dans des structures dont le financement dépend de recettes locatives. Il ne repose pas sur une estimation précise de ce besoin dans un contexte d'interruption des activités des CRH et de possibilité d'une prise en charge de leurs frais de personnel par l'État fédéral.

L'intervention financière à destination du secteur du sport fournit une autre illustration<sup>50</sup> de cet élément. Le texte de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 14 contient en effet une disposition

<sup>49</sup> Arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 17 du 28 mai 2020 relatif au soutien des centres de rencontres et d'hébergement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, *Moniteur belge*, 8 juin 2020.

<sup>50</sup> Arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 14 du 20 mai 2020 relatif au soutien des opérateurs actifs reconnus dans le secteur du sport par la Communauté française, *Moniteur belge*, 2 juin 2020.

similaire à celle qui figure dans l'arrêté précité de pouvoirs spéciaux n° 17. Cette disposition admet la plausibilité d'une insuffisance de crédits et, en établissant un mécanisme de répartition entre les bénéficiaires au prorata du solde disponible, l'insuffisance de l'information détenue par la Communauté française quant aux besoins respectifs des différents opérateurs du secteur.

De façon plus générale, le détail de la répartition des moyens financiers successivement rassemblés dans le fonds d'urgence et le budget du Saca CUR a été publié<sup>51</sup>. En revanche, la justification de la répartition de ces moyens entre les secteurs de la dépense et le mode d'évaluation des besoins ne l'ont pas été.

### 3.3.2.3 *Modes d'intervention*

La Communauté française a envisagé et mis en œuvre différents procédés de dépense pour assurer une aide aux entreprises et aux particuliers.

Parmi les procédés de dépense effectivement mis en œuvre, figurent, à titre principal, l'octroi d'une subvention et, à titre subsidiaire, l'octroi d'une garantie financière ou d'une avance sur recettes.

L'octroi d'une subvention constitue une dépense certaine. Elle implique un contrôle a posteriori de la conformité de son utilisation à sa destination, qui constitue également un coût pour la Communauté française. Ce contrôle est prévu par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 18 janvier 2017 relatif à l'organisation et la coordination des contrôles de l'octroi et de l'emploi des subventions, pris en exécution de l'article 61 du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement de la Communauté française. L'article 5, § 1<sup>er</sup>, de cet arrêté attribue aux services du gouvernement de la Communauté française des pouvoirs d'investigation les plus larges : ils « *peuvent notamment consulter sans déplacement tous états, pièces comptables, documents et pièces justificatives, se faire communiquer tous éléments qui présentent un intérêt pour leurs investigations et entendre toute personne qualifiée susceptible de leur fournir des éclaircissements* ».

L'octroi d'une garantie financière limitée ou d'une avance sur recettes constitue une bonne pratique au regard du principe d'économie. Cette pratique a été réservée au secteur de la culture et plus particulièrement au secteur du cinéma. Destiné à l'indemnisation des tournages interrompus en raison de la crise sanitaire de la covid-19, le mécanisme, instauré d'abord pour trois mois et ensuite prolongé, prévoyait une intervention de la société anonyme de droit public St'art ainsi que des balises financières dont un montant maximal d'intervention par film au prorata du budget de celui-ci, une franchise et un montant maximum de cinq millions d'euros pour l'indemnisation du total des sinistres couverts.

<sup>51</sup> Arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 47 du 28 janvier 2021 approuvant le budget initial 2021 du Service Administratif à Comptabilité Autonome « Urgence et Redéploiement » en vue de soutenir les secteurs touchés par la crise et de permettre le redéploiement de ceux-ci dans le cadre de la crise du covid-19, *Moniteur belge*, 5 février 2021.

L'octroi d'une garantie a permis non seulement d'assurer des risques que le secteur privé ne prenait pas en charge, mais aussi de limiter la dépense publique. En effet une première évaluation du mécanisme a permis au cabinet de la ministre d'apporter, en décembre 2020, l'information suivante : avant sa prolongation pour trois mois à compter d'octobre, le « *mécanisme a été utilisé pleinement, avec plus de 17 films qui ont pu bénéficier du Fonds de Garantie, pour un total couvert de 4.978.379,02 € (20 % du budget total des films)* » et « *aucun tournage n'a dû activer le Fonds de Garantie* ». La même réponse fournie par le cabinet a précisé qu'à la suite de la prolongation du fonds de garantie en octobre 2020, « *5 dossiers de sinistres ont été ouverts auprès de ST'ART. Un seul a été expertisé à ce jour, pour un montant de 200.000 euros (déduction faite de la franchise du producteur). Les autres sinistres semblent plus limités et n'amèneront peut-être pas de dédommagement au regard du montant de la franchise pour le producteur* »<sup>52</sup>.

Un mécanisme similaire a été prévu à destination des arts de la scène, mais n'a pas été activé en 2020 dès lors que les salles de spectacle sont restées fermées.

L'augmentation des avances sur recettes<sup>53</sup>, fondée sur l'arrêté du 11 juin 2020 du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 21 portant le budget ajusté du Centre du cinéma et de l'audiovisuel en vue de soutenir le redéploiement du cinéma dans le cadre de la crise de la covid-19, n'était pas fondée sur la certitude d'une réduction des moyens financiers à disposition des opérateurs du secteur, notamment dans le cadre du dispositif dit du « *tax shelter* ». La dépense consentie est néanmoins assortie de la perspective, pour le budget de la Communauté française, de recettes au terme de la diffusion des films.

### 3.4 Analyse des besoins et des risques

#### 3.4.1 Intervention de l'Inspection des finances

En vertu de l'article 39 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 28 novembre 2013 portant organisation des contrôles et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire, les inspecteurs des finances sont compétents pour adresser « *au ministre auprès duquel ils sont accrédités toutes suggestions susceptibles d'accroître l'efficacité et l'efficience des moyens engagés, d'améliorer le fonctionnement des services du département et de réaliser des économies* ».

Le gouvernement n'a pas sollicité l'Inspection des finances pour déterminer les besoins des entreprises et des particuliers à l'égard desquels la Communauté française est compétente. Il a toutefois consulté l'Inspection des finances sur ses projets de décision. Cette consultation a souvent eu lieu dans l'urgence, mais elle a contribué à une certaine maîtrise des risques, tout en permettant d'adapter l'aspect technique de ces projets.

---

<sup>52</sup> Courriel du 4 décembre 2020 adressé par le cabinet de la ministre de la Culture.

<sup>53</sup> L'aide est allouée sous forme d'avance, remboursable au premier rang et au premier euro sur les recettes nettes provenant de toute exploitation du film concédée à des tiers sur l'ensemble des territoires du monde entier et ce, jusqu'à récupération de 200 % de l'apport de la FWB.  
Voir [https://audiovisuel.cfwb.be/fileadmin/sites/sgam/uploads/Aides/Commission\\_de\\_Selection\\_des\\_Films/CSF\\_Dispositions\\_generales.pdf](https://audiovisuel.cfwb.be/fileadmin/sites/sgam/uploads/Aides/Commission_de_Selection_des_Films/CSF_Dispositions_generales.pdf), p.21.

À titre d'exemple, le cabinet de la ministre de la Culture a indiqué que l'avis de l'Inspection des finances avait contribué à l'élaboration du dispositif de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 39 du 20 juin 2020 visant à relancer les tournages en garantissant les risques liés à la crise de la covid-19. Cet avis de l'Inspection des finances a incité la Communauté française à examiner la compatibilité du projet de fonds de garantie avec le régime des aides d'État.

### 3.4.2 Documentation variable des besoins

Dans les secteurs dont, à la différence de l'enseignement, la Communauté française n'assure pas l'essentiel du financement, elle dispose d'une information limitée sur l'état des besoins.

L'information utilisée dans le cadre de l'élaboration des mesures à destination des particuliers et des entreprises provient de différents types de sources.

Trois situations, susceptibles de se superposer, peuvent être distinguées. Il s'agit des situations dans lesquelles :

- 1) Le besoin a été identifié par les services de la Communauté française sur la base d'une information interne à l'administration.
- 2) Le besoin a été exprimé par des entreprises ou des particuliers.
- 3) Le besoin a été identifié à partir des sources externes à l'administration et distinctes des destinataires de l'aide.

La première situation correspond à l'aide déployée dans le secteur du cinéma. Si la Communauté française a consulté les organisations du secteur, elle disposait également en interne de l'expertise du Centre du cinéma et de l'audiovisuel et, notamment, de la Commission d'aide aux opérateurs de l'audiovisuel. En dehors de tout contexte de crise, cette commission remet un avis sur les demandes d'aides déposées par les ateliers, les festivals, les structures de diffusion, les distributeurs, les exploitants de salles et les plateformes de diffusion numérique, conformément aux dispositions du décret du 10 novembre 2011 relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle.

La deuxième situation correspond au soutien accordé à la chaîne du livre. À ce sujet, le cabinet de la ministre en charge de ce secteur a fourni l'information suivante à la Cour : « *Après de multiples contacts avec les Fédérations professionnelles, la ministre de la Culture a réuni le Partenariat Interprofessionnel du Livre et de l'Edition Numérique (PILEN) en date des 8 avril 2020, 17 avril 2020 et 24 avril 2020 afin d'identifier les besoins du secteur liés à la crise de la covid-19* »<sup>54</sup>. Le PILEN est composé des représentants des auteurs, éditeurs/distributeurs, libraires et bibliothécaires.

La troisième situation est illustrée par le secteur du sport. À ce sujet, le cabinet de la ministre en charge du secteur a en effet fourni les informations suivantes à la Cour : « *l'enveloppe de 4 millions d'euros a été déterminée à la suite d'une enquête, en 3 questionnaires, menée entre le 4 et le 8 avril 2020 par l'Association Interfédérale du Sport Francophone – AISF – et l'Association des Établissements Sportifs – AES –, qui sont reconnues toutes les deux par la Fédération Wallonie-Bruxelles pour leur fonction de représentation et d'expertise auprès du*

<sup>54</sup> Réponse fournie par courriel le 4 décembre par le cabinet de la ministre à un questionnaire adressé en cours d'audit.

*mouvement sportif. Cette enquête chiffrait la perte nette totale pour le mouvement sportif à 64.250.000 euros ». Le cabinet a également précisé : « La mesure de soutien a en effet été mise en place à la demande du secteur sportif et le modèle de répartition a été déterminé avec les représentants du secteur à savoir l'AISF »<sup>55</sup>.*

La diversité des sources d'information constitue un obstacle à une appréciation uniforme des risques, parmi lesquels un manque d'efficacité dans l'allocation des aides, voire un effet d'aubaine pour des bénéficiaires de celles-ci. Cependant, le recours à la co-construction pour définir les aides a constitué une solution pragmatique dans un contexte d'urgence.

### 3.5 Maîtrise de risques

Compte tenu de la diversité des pouvoirs publics – fédéraux, régionaux et locaux – susceptibles d'octroyer une aide aux particuliers et aux entreprises qui sont dans son périmètre de subvention, la Communauté française a mis en place trois procédés afin de tenter de maîtriser les risques d'une allocation inefficace des ressources pouvant aller jusqu'au versement de montants supérieurs au préjudice subi.

Ces procédés consistent à :

- prévoir dans la réglementation l'obligation, dans le chef du bénéficiaire, de déclarer l'ensemble des interventions financières en sa faveur dans le cadre de la crise ;
- inventorier les mesures d'aide décidées par d'autres niveaux de pouvoir à destination des entreprises et des particuliers ;
- prendre des contacts avec les autres niveaux de pouvoir.

Ils ont été mis en place à des degrés divers selon les secteurs ayant bénéficié d'une aide.

#### 3.5.2.1 Prévention réglementaire du risque

La prévention réglementaire du risque de l'attribution induite ou inefficace d'une aide financière revêt la forme de dispositions qui, dans les arrêtés du gouvernement, prévoient l'obligation, dans le chef du bénéficiaire, de déclarer les aides reçues de tiers.

Le libellé et les contenus de cette obligation ne sont toutefois pas identiques dans tous les arrêtés.

Il convient en effet d'opérer une distinction entre :

- L'obligation faite au bénéficiaire de solliciter auprès de toutes les autorités compétentes, en ce compris celles des autres niveaux de pouvoir, l'octroi des aides auxquelles il est éligible  
Cette obligation est illustrée par l'article 2, § 2, 8°, de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 13 du 20 mai 2020 relatif au soutien du secteur des médias dans le cadre de la crise sanitaire de la covid-19 qui impose aux services de médias audiovisuels et de la presse écrite de la Communauté française dont la viabilité est menacée de solliciter « auprès

---

<sup>55</sup> Réponse fournie par courriel du 3 décembre 2020 par le cabinet de la ministre à un questionnaire adressé en cours d'audit.

*de toutes les autorités compétentes, en ce compris celles des autres niveaux de pouvoirs, l'octroi de toutes les aides auxquelles il est éligible ».*

- L'obligation faite au bénéficiaire de fournir le détail des subventions et facilités obtenues auprès d'autres niveaux de pouvoir

Cette obligation est illustrée par l'article 3, § 1, 3°, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 17 du 28 mai 2020 relatif au soutien des centres de rencontres et d'hébergement dans le cadre de la crise sanitaire de la covid-19 qui dispose que « *si l'opérateur reçoit des subventions ou facilités émanant d'autres niveaux de pouvoirs, ces montants sont pris en compte dans le calcul du montant de la subvention pour éviter un double subventionnement portant sur le même objet* ».

Il ressort de l'analyse des textes réglementaires que, d'une part, le conditionnement d'une aide de la Communauté française à la recherche préalable par le bénéficiaire d'autres ressources auprès d'autres pouvoirs publics constitue, à l'aune du principe d'économie, une bonne pratique qui n'a pas été généralisée. D'autre part, il apparaît que les différents dispositifs de prévention du double subventionnement reposent sur la déclaration des bénéficiaires. Dès lors, le contrôle de l'administration est limité et la régularité des paiements repose sur la bonne foi des demandeurs.

### **3.5.2.2 Récapitulation des aides par la Communauté française**

La récapitulation, sous la forme d'un cadastre, des aides octroyées par les différents niveaux de pouvoir aux entreprises et aux particuliers en faveur desquels la Communauté française intervient ne constitue pas une obligation réglementaire. Elle est toutefois de nature à contribuer à la maîtrise du risque d'un double subventionnement.

La Communauté française dresse progressivement des listes récapitulatives, à un rythme qui dépend des contraintes et des ressources des différentes administrations.

Dans le secteur du sport, une liste a été établie au cours de l'année 2020 et publiée sur le site internet de la Communauté française<sup>56</sup>.

Dans le secteur de la culture, un « *cadastre des aides octroyées par le Pouvoir fédéral et les entités fédérées au secteur culturel et créatif* » a également été mis en ligne sur ce site et est daté du mois de mars 2021<sup>57</sup>.

Ces listes récapitulatives sont destinées aux demandeurs d'une aide des pouvoirs publics et leur existence n'implique pas leur utilisation par les services de la Communauté française dans le cadre du traitement des demandes ou du contrôle des pièces justificatives de la dépense faisant l'objet d'un subventionnement.

### **3.5.2.3 Contacts avec les différents niveaux de pouvoir**

Dans un contexte de déficit de coordination nationale, des contacts ont néanmoins eu lieu entre la Communauté française et les autres niveaux de pouvoir. Ces contacts diffèrent selon les secteurs et les matières et n'ont pas été coordonnés par le gouvernement. L'information recueillie par la Cour des comptes illustre la diversité des pratiques.

<sup>56</sup> L'inventaire est consultable à l'adresse <http://www.sport-adepts.be/index.php?id=8818>.

<sup>57</sup> Ce document est accessible en ligne à l'adresse <http://www.culture.be/index.php?id=18473>.



Dans le secteur du livre, il n'y a pas eu de consultation formelle en amont de la décision. Par contre, le cabinet a précisé que le « *PILEN et l'administration suivent avec attention les divers dispositifs mis en œuvre par les différents niveaux de pouvoirs* ».

Dans le secteur de l'enseignement supérieur, il n'y a pas eu non plus de consultation du gouvernement d'un autre niveau de pouvoir en amont de la prise de décision. Le cabinet a cependant précisé que « *des contacts ont été pris avec les fédérations des CPAS, les ministres régionaux du Logement et les réseaux de lutte contre la pauvreté afin de mieux coordonner les initiatives et de voir ce que chacun pouvait faire dans le cadre de ses compétences propres* ».

Dans les secteurs de la jeunesse et du sport, l'intervention financière décidée en faveur de centres d'hébergement, des fédérations, centres et clubs sportifs ne s'est pas non plus accompagnée d'une consultation d'autres autorités publiques.

En revanche, dans le secteur du cinéma, le cabinet de la ministre de la Culture a expliqué que « *plusieurs consultations ont eu lieu avec les régions, via les fonds régionaux spécialisés dans l'audiovisuel à savoir Wallimage pour la Région wallonne et screen.brussels pour la Région bruxelloise* ». En outre, « *des consultations ont également eu lieu avec le SPF Finances, concernant des demandes d'adaptations temporaires du mécanisme du Tax Shelter (notamment rétroactivité des dépenses et augmentation du plafond absolu d'investissement), ainsi qu'avec le SPF Sécurité sociale pour les demandes concernant le statut d'artiste et le gel des périodes de comptabilisation des contrats* ».

Dans ce même secteur, le Parlement de la Communauté française a dédié l'agenda de plusieurs séances de la commission de l'Enfance, de la Santé, de la Culture, des Médias et des Droits des femmes à la problématique de l'intégration des politiques de la Communauté française à destination du secteur du cinéma et du dispositif de tax shelter de l'État fédéral<sup>58</sup>.

### 3.6 Conclusion partielle

Il n'a pas été prévu de structure de consultation et de coordination entre niveaux de pouvoir pour préparer, élaborer et suivre les mesures de soutien socio-économique. Le choix des mesures de soutien a donc été exclusivement opéré au niveau politique, tandis que la tâche d'autres acteurs, tels que l'ERMG, s'est limitée pour l'essentiel à suivre l'incidence économique de la crise, à échanger des informations entre leurs membres et à réaliser des analyses. Par ailleurs, une feuille de route présentant des pistes de solution ou des critères directeurs n'a pas été mise à disposition. La Cour des comptes constate dans le même temps que les différents gouvernements ont réussi à prendre très rapidement les premières mesures de soutien socio-économique, parallèlement aux premières mesures sanitaires. Ces premières mesures visaient également à faire face aux éventuels problèmes de liquidités et de pertes de revenus, conformément aux recommandations internationales.

L'absence de structure de concertation et de coordination a eu plusieurs conséquences : un manque de cohérence entre des mesures de soutien au niveau fédéral, régional et communautaire, un risque accru de subventionnement excessif ou insuffisant, l'absence

---

<sup>58</sup> Voir *Doc. Parl.* 119, session 2020-2021, auditions relatives au Tax Shelter du 17 septembre 2020 et du 8 octobre 2020, Rapport de commission.



de concertation et d'échange concernant les informations disponibles à un autre niveau de pouvoir ainsi qu'un suivi et une évaluation difficiles des mesures de soutien.

Au niveau de la Communauté française, l'analyse des garanties apportées, dans un contexte d'extrême urgence, par son processus décisionnel à l'adoption de mesures de soutien cohérentes et étayées pour les entreprises et les particuliers aboutit à des constats contrastés.

La collégialité de la décision gouvernementale a contribué à la cohérence du financement des mesures à partir de la mise en place, dès avril 2020, d'un fonds budgétaire dédié à la crise sanitaire.

De même, le respect de l'exigence de motivation formelle des actes administratifs et des procédures de contrôle *ex ante*, auxquelles l'Inspection des finances a contribué, a garanti la sécurité juridique des dispositifs d'aide adoptés par le gouvernement malgré le contexte d'urgence sanitaire.

En revanche, les arrêtés du gouvernement ne permettent souvent d'identifier qu'en des termes généraux les destinataires des mesures ainsi que le lien entre ces mesures et les décisions prises dans le cadre du CNS. Dès lors, le choix des interventions, l'état de besoin du public cible ainsi que le budget prévu ne reposent pas sur une justification explicite systématique.

Cet état de fait tient aux limites de l'information disponible au sein de la Communauté française dans le contexte de la crise sanitaire, particulièrement lorsqu'il s'agit de secteurs dont elle n'assure pas, à la différence de l'aide à la jeunesse et de l'enseignement, le financement d'une grande partie des dépenses de fonctionnement.

La difficulté de la Communauté française à optimiser l'aide versée à partir d'une information pertinente trouve également son origine dans le déficit de coordination entre les différents niveaux de pouvoir.

La Communauté française a pallié ces difficultés en recourant à des pratiques de coordination avec les acteurs des secteurs en difficultés et en cherchant à minorer le risque de double subventionnement par les dispositifs réglementaires d'octroi des aides.

Toutefois, la préférence donnée à la subvention pour octroyer une aide aux personnes morales, plutôt qu'à l'avance sur recettes ou à une garantie financière limitée, n'a pas permis de satisfaire pleinement au principe d'économie. À l'avenir, en cas de crise, le recours à l'avance sur recettes et à l'octroi de garanties financières limitées gagnerait à être développé.

Enfin, la Cour des comptes relève que le gouvernement a pu gérer, à partir du printemps 2020, une situation inédite alors que ses services subissaient eux-mêmes les conséquences de la crise sanitaire.

## Chapitre 4

# Cadre réglementaire et contrôles

La précision du cadre réglementaire et l'organisation de contrôles constituent des garanties de la conformité des mesures aux besoins. Elles contribuent également à une utilisation conforme de l'aide à son objet.

Afin d'obtenir une assurance raisonnable de la mise en place par la Communauté française du cadre requis pour garantir l'utilisation légitime des mesures de soutien socio-économique apportées aux entreprises et aux particuliers, la Cour des comptes a examiné les critères d'éligibilité de l'aide fixés par la réglementation ainsi que l'organisation des contrôles par les services de l'administration.

### 4.1 Cadre réglementaire

Pour garantir l'utilisation légitime des mesures de soutien socio-économique aux entreprises et aux particuliers, le cadre réglementaire des interventions financières des pouvoirs publics doit assortir les mesures de conditions vérifiables d'éligibilité.

L'audit a examiné ces conditions sous l'angle de leur détermination et de leur définition.

#### 4.1.1 Détermination des critères d'attribution

L'examen des mesures de soutien aux entreprises et aux particuliers prises par la Communauté française met en évidence que la détermination des critères d'attribution de l'aide n'est pas caractérisée par une sécurité juridique identique dans chaque dispositif réglementaire.

Deux cas de figure peuvent être distingués.

Dans le premier cas, le cadre réglementaire est établi par le gouvernement de manière exhaustive. Il fixe les critères d'attribution des aides et détermine les documents que les candidats au bénéfice d'une intervention financière doivent produire.

Cette situation est illustrée par l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 14 du 20 mai 2020 relatif au soutien des opérateurs actifs reconnus dans le secteur du sport par la Communauté française.

L'arrêté prévoit en effet les bonnes pratiques suivantes :

- Les bénéficiaires d'une aide sont identifiés comme des opérateurs reconnus par la Communauté française sur la base de dispositions décrétales.
- L'aide n'est pas automatique, mais soumise au respect de conditions que le demandeur doit prouver, selon des modalités définies par la Communauté française.
- La justification de l'aide est objectivée par la référence à une situation financière précise à un moment donné.
- Les interventions de la Communauté française sont priorisées sur la base de l'information financière que le demandeur est invité à produire.
- Les demandes sont introduites au moyen d'un formulaire dont le modèle est établi par la Communauté française.

Cette situation est également illustrée par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 15 relatif au soutien des services agréés en aide à la jeunesse dans le cadre de la crise sanitaire de la covid-19.

Le dispositif de cet arrêté prévoit en effet la possibilité d'un subventionnement complémentaire de dépenses de personnel à destination de structures d'accueil dans des circonstances définies de façon restrictive et assorties de critères quantitatifs d'appréciation de nature à permettre la vérification de leur respect par l'administration.

Dans le second cas de figure, le gouvernement de la Communauté française ne fixe pas les critères d'attribution de façon exhaustive, mais externalise l'administration des aides.

Cette situation est illustrée par l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 11. Dans ce dispositif, le gouvernement a établi le principe d'une attribution d'aides directes aux étudiants lorsque *« les pertes et les coûts subis [...] sont la conséquence directe ou indirecte des mesures prises pour lutter contre la propagation du coronavirus covid-19 »*. Il a en revanche laissé aux conseils sociaux des établissements de l'enseignement supérieur la responsabilité de déterminer les critères, de définir le contenu des aides et de fixer le montant de celles-ci.

Les termes du rapport au gouvernement indiquent qu'il s'agit d'un choix stratégique justifié par l'opérationnalisation de l'aide. L'externalisation a été pensée en tant qu'alternative à une subvention linéaire, car celle-ci *« se basant uniquement sur le nombre d'étudiants de l'institution concernée, est aisée à mettre en place, mais ne répond qu'imparfaitement aux réalités différentes vécues sur le terrain : publics étudiants qui ne sont pas identiques selon l'établissement envisagé, situation budgétaire variable d'un Conseil social à l'autre »*. Le rapport au gouvernement ajoute : *« Chaque Conseil social a une vision claire des spécificités du public accueilli par l'établissement. Une gestion locale de ces demandes permet souplesse, rapidité et adéquation avec les besoins réels du jeune »*.

Dans le système choisi, la maîtrise du risque de rupture dans l'égalité de traitement des bénéficiaires est confiée aux commissaires et délégués du gouvernement.

#### 4.1.2 Définition des critères d'attribution

La définition des critères de l'intervention financière de la Communauté française n'est pas identique dans les différents dispositifs.

Leur examen met au jour une distinction entre :

- l'octroi d'une aide en raison de l'exposition à des dépenses supplémentaires ;
- l'octroi d'une aide en raison d'une perte de revenus ;
- l'octroi d'une aide en raison de l'exposition à un risque de la viabilité financière d'un opérateur ou d'un projet.

La première situation est illustrée par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 15 du 20 mai 2020 relatif au soutien des services agréés en aide à la jeunesse dans le cadre de la crise sanitaire de la covid-19. En effet, suivant cet arrêté de pouvoirs spéciaux, la ministre de l'Aide à la jeunesse est chargée d'octroyer des subventions exceptionnelles aux services agréés devant engager du personnel supplémentaire pour garantir l'accueil et l'hébergement des mineurs en difficultés ou en danger durant et après la crise de la covid-19.

La deuxième situation est illustrée par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 17 du 28 mai 2020 relatif au soutien des centres de rencontres et d'hébergement dans le cadre de la crise sanitaire de la covid-19 qui énonce, en son article 3 que la subvention exceptionnelle sera accordée sous réserve notamment des conditions suivantes : *« l'opérateur a dû annuler une ou plusieurs de ses activités entre le 13 mars et le 28 mai 2020 et que l'opérateur est confronté à une perte de revenus générée par les mesures de confinement prises dans le cadre de la lutte contre le covid-19. »*

Enfin, la troisième situation est illustrée par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 13 du 20 mai 2020 relatif au soutien du secteur des médias dans le cadre de la crise sanitaire de la covid-19. L'article 2, § 2, 2°, dudit arrêté prévoit en effet une intervention financière lorsque *« le montant de la perte de recettes ou de revenus menace la viabilité de son entreprise en produisant des pièces justificatives établissant qu'il n'est plus en mesure, sur base de sa trésorerie, de faire face à certains frais de fonctionnement essentiels à la poursuite de ses activités »*.

En d'autres termes, les interventions de la Communauté française contribuent à la sécurité financière des bénéficiaires, mais les dispositifs réglementaires ne conditionnent pas l'aide à une urgence économique démontrée à partir de critères vérifiables et incontestables tels qu'un épuisement de ressources financières qui existeraient sous la forme de réserves, d'une capacité d'emprunt ou de la capacité contributive de parties prenantes parmi lesquelles les membres des associations du secteur non marchand et les communes.

Lorsque des arrêtés mettent directement en lien l'intervention de la Communauté française et la viabilité financière de l'opérateur, ce sont éventuellement des difficultés de trésorerie qui sont prises en considération. C'est le cas de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 13 précité comme de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 14 du

20 mai, qui se réfère au « *montant des liquidités disponibles sur le(s) compte(s) courant(s) de la fédération, de l'association ou du cercle demandeur en date du 12 mars 2020* »<sup>59</sup>.

De même, les arrêtés ne prévoient pas l'hypothèse d'un remboursement de la subvention accordée à hauteur de recettes supplémentaires qui seraient enregistrées plus tard dans la même année budgétaire et qui permettraient aux personnes physiques ou morales concernées de retrouver un niveau de revenu similaire à celui de l'année 2019. Dans le cas d'une majoration de l'avance sur recettes, la récupération est prévue, mais seulement au terme de l'exploitation commerciale des films et donc dans une perspective pluriannuelle.

Autrement dit, les critères d'attribution de l'aide sont vérifiables à court terme mais insuffisants pour assurer la conformité de l'aide à sa destination. Concrètement, ils ne permettent pas systématiquement à la Communauté française de vérifier l'ampleur de la perte de revenus en base annuelle.

## 4.2 Contrôles

### 4.2.3 Contrôles de l'administration

Lors de l'audit de la Cour des comptes, des contrôles de la conformité de l'utilisation des subventions à leur destination étaient également en cours ou prévus à moyen terme.

Il n'existe cependant pas de stratégie de contrôle unique et uniforme d'application aux mesures mises en œuvre au cours de l'année 2020 à l'initiative du gouvernement de la Communauté française.

La réalisation de contrôles a posteriori sur l'utilisation des moyens alloués aux entreprises et aux particuliers dépend des secteurs, c'est-à-dire à la fois de ce que prévoit la réglementation spécifique à chaque mesure et des pratiques de chaque administration.

L'existence, au sein des différentes administrations, d'un service d'inspection offre la possibilité d'intégrer l'objectif d'une analyse a posteriori des mesures justifiées par la crise sanitaire à un programme de contrôle annuel. Elle ne garantit pas cependant que ce contrôle soit réalisé.

### 4.2.4 Analyse de dossiers par la Cour des comptes

#### 4.2.4.1 Sélection de dossiers

Dans le cadre de l'audit, la Cour des comptes a réalisé une sélection de dossiers comportant les pièces justificatives de l'attribution d'une aide à des personnes morales ou privées dans les secteurs suivants : le sport, l'enseignement supérieur, la petite enfance, le livre, le cinéma et les centres de rencontres et d'hébergement à destination de la jeunesse.

La liste de ces dossiers est présentée en [annexe 6](#).

<sup>59</sup> Voir l'article 3 de l'arrêté de pouvoirs spéciaux du gouvernement de la Communauté française n° 14 du 20 mai 2020. relatif au soutien des opérateurs actifs reconnus dans le secteur du sport par la Communauté française.

#### **4.2.4.2 Constats généraux**

Les dossiers examinés, en particulier dans les secteurs de l'enseignement supérieur et des centres de rencontres et d'hébergement, illustrent la matérialité des risques mis au jour dans le cadre de l'analyse de la réglementation. Tout d'abord, la Cour des comptes a constaté que la prévention du risque de double subventionnement repose sur la seule déclaration des bénéficiaires et non sur une circulation de l'information entre les pouvoirs publics.

La Communauté française ne dispose notamment pas d'une information relative aux aides attribuées par les communes, en ce compris les CPAS, alors que bon nombre d'opérateurs qu'elle subventionne sont intégrés dans le tissu local et/ou que des formes d'aides ont un caractère d'aide sociale. L'absence de coordination des mesures décidées par les différents niveaux de pouvoir augmente le risque de double subventionnement.

Ce défaut de coordination signifie notamment que, lorsque la Communauté française décide d'octroyer une aide à un opérateur et est informée par celui-ci de l'introduction d'une demande comparable auprès d'autres niveaux de pouvoir, ceux-ci n'ont éventuellement pas encore statué.

Le contrôle des subventions présente également plusieurs limites.

D'une part, le contexte de crise sanitaire n'a pas permis aux administrations de réaliser des contrôles sur pièces et sur place.

D'autre part, le contexte de télétravail et la généralisation du logiciel « Subsidés » pour l'introduction de demandes d'aides n'ont pas permis un contrôle sur la base de pièces justificatives authentiques.

Enfin, le contrôle de l'éligibilité à une aide et de la justification du montant alloué rencontre les difficultés suivantes.

Premièrement, la Communauté française intervient dans des dépenses de personnel résiduelles sans pouvoir évaluer les justifications d'un non-recours – ou d'un recours partiel – par les bénéficiaires aux dispositifs fédéraux de chômage temporaire pour cause de force majeure, et de droit passerelle.

Deuxièmement, si la baisse du chiffre d'affaires d'opérateurs est avérée, l'incapacité financière des opérateurs à rencontrer les coûts de fonctionnement résiduels lorsque tout ou partie de leurs activités sont annulées n'est pas toujours suffisamment établie.

Troisièmement, lorsque la baisse des revenus d'une personne morale ou physique est avérée, la responsabilité de la crise sanitaire à hauteur du montant de cette diminution est présumée.

#### 4.2.4.3 Constats particuliers

##### Secteur du sport

Le contrôle sur pièces a porté sur vingt dossiers d'octroi d'une aide exceptionnelle aux clubs sportifs sur la base de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 14 du gouvernement de la Communauté française du 20 mai 2020 relatif au soutien des opérateurs actifs reconnus dans le secteur du sport.

La Cour des comptes pose plusieurs constats.

Premièrement, deux associations ont bénéficié d'une aide sans satisfaire à la condition d'affiliation à une fédération sportive, qui constitue un critère d'éligibilité au regard de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté.

Deuxièmement, les dossiers ne permettent pas systématiquement d'établir que les bénéficiaires de l'intervention de la Communauté française sont exposés à des difficultés financières conformes à la définition qu'en donne le dispositif réglementaire. D'une part, les pièces démontrent une réduction des recettes, mais non une impossibilité, pour l'opérateur, de faire « *face à ses engagements au cours de la période allant du 13 mars au 14 juin 2020* ». D'autre part, « *le montant des liquidités disponibles sur le(s) compte(s) courant(s) de la fédération, de l'association ou du cercle demandeur en date du 12 mars 2020* » est variable et ne confirme pas systématiquement l'existence de difficultés financières.

Troisièmement, le contrôle interne mis en place par l'administration a permis de réduire le montant de certaines demandes des associations sportives à une intervention financière de la Communauté française. Il a toutefois toléré des pratiques qui restent critiquables même dans un contexte de crise :

- Tout d'abord, une interprétation extensive de la notion de « frais dus liés à des frais de transport collectifs » est donnée dès lors que des dépenses de leasing de voitures individuelles ont été considérées comme admissibles. Il en est de même de la notion de « frais dus d'hébergement » dès lors que des dépenses relatives à la location de longue durée d'appartements ont été considérées comme admissibles.
- Ensuite, les factures intermédiaires de gaz, d'eau et d'électricité ont été considérées comme admissibles alors qu'il s'agit d'avances et qu'elles ne correspondent pas à la consommation réelle d'opérateurs ayant suspendu ou réduit leurs activités.
- Par ailleurs, lorsque l'existence de liens entre un club sportif organisé en ASBL et une société commerciale ne permettait pas d'avoir une assurance raisonnable de l'origine des frais présentés à titre de justification d'une intervention de la Communauté française, aucun contrôle approfondi, notamment à l'occasion de la liquidation de la deuxième tranche de la subvention, n'a été réalisé.
- La Cour a enfin constaté des erreurs matérielles dans la gestion de dossiers qui ont pu générer des paiements indus.

L'administration n'a pas remis en question la pertinence de ces constats. Elle a toutefois fait valoir des contrôles qui ont conclu au rejet de demandes de la part d'associations qui n'étaient pas affiliées à des fédérations. Elle a également expliqué qu'elle a fondé ses interventions sur le principe de confiance et les déclarations sur l'honneur des bénéficiaires, et qu'elle a interprété de façon extensive les normes réglementaires, notamment lorsqu'il s'agit du

financement de voitures individuelles, en tenant compte d'éléments de contexte et de l'avis du cabinet. L'administration a aussi souligné que les ressources humaines disponibles dans ses services n'étaient pas adaptées à la gestion de l'aide d'urgence et que des récupérations d'indus auront lieu sur la base des constats réalisés dans le cadre de l'audit.

*Secteur des centres de rencontres et d'hébergement (ci-après CRH)*

L'audit a porté sur les 24 dossiers d'intervention financière en faveur de ces centres.

Le premier constat a trait à la maîtrise du risque de double subventionnement. Celui-ci a été pris en considération dans le cadre de la procédure d'octroi de l'aide par l'introduction d'une obligation de déclaration. Cependant, la maîtrise par la Communauté française de ce risque de double subventionnement repose sur la bonne foi des demandeurs, car il n'y a pas de cadastre des aides octroyées par d'autres niveaux de pouvoir. En outre, lorsqu'un demandeur déclare l'existence d'une demande d'aide en cours auprès d'une autre entité que la Communauté française, la maîtrise du risque échappe à court terme à l'administration. Il n'existe pas de procédure de suivi.

Le second constat tient à ce que l'administration n'a pas appliqué strictement le dispositif réglementaire, et plus particulièrement l'article 3, § 2, qui définit les dépenses admissibles de CRH. En outre, l'article 3, § 2, 4°, n'a pas été mis en œuvre. Cette disposition introduit, parmi les dépenses admissibles, « le remboursement des réservations déjà payées entièrement ou partiellement par le bénéficiaire lorsqu'elles concernent une location qui a été annulée à condition qu'elles n'aient pas déjà été indemnisées via une assurance annulation ». L'administration n'a pas calculé les droits des CRH à une intervention financière de la Communauté française sur la base des remboursements à leurs clients de montants déjà versés par ceux-ci, mais sur la base des pièces attestant une perte de revenus et des dépenses supplémentaires. Elle justifie sa position du fait que l'utilisation du critère de l'arrêté relatif à la prise en considération des montants remboursés aurait introduit une inégalité de traitement entre les bénéficiaires de l'aide puisque tous n'avaient pas demandé des acomptes.

*Secteur du livre*

L'audit a notamment porté sur les projets de redéploiement financés par la Communauté française afin de venir en aide aux personnes morales et physiques exposées à des pertes financières en raison de la crise sanitaire.

Fondé sur l'arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 4 du 23 avril 2020 relatif au soutien du secteur culturel dans le cadre de la crise sanitaire de la covid-19 et pris à la suite d'un appel à projets, l'arrêté ministériel du 14 décembre 2020 a alloué des subventions pour 130 projets répartis entre 91 personnes physiques et 39 personnes morales.

La Cour des comptes formule les constatations suivantes qui portent sur les aides octroyées aux personnes physiques.

Tout d'abord, les documents attestent l'annulation ou le report d'événements, sans justifier toutefois les montants demandés et attribués. L'administration a fait valoir qu'elle avait demandé, sans succès, aux fédérations professionnelles de communiquer des grilles tarifaires



forfaitaires pour objectiver les montants attribués. Dès lors, selon celle-ci, « *compte tenu de la situation des opérateurs, de l'urgence à mettre en œuvre les mesures décidées et de la nécessité de dépenser dans les délais impartis les montants alloués à ces aides exceptionnelles, le déclaratif et les attestations sur l'honneur étaient les seules solutions pour ne pas retarder davantage encore le processus d'octroi* ».

Ensuite, si les documents communiqués peuvent attester une perte de revenus dans le cadre de l'exercice d'une activité littéraire, ils ne permettent toutefois pas d'établir systématiquement si le demandeur dispose d'autres revenus professionnels. L'administration s'est fondée sur la déclaration des demandeurs.

Enfin, la motivation administrative des interventions financières de la Communauté française est insuffisante. Si ces interventions sont fondées sur une réglementation, les montants octroyés ne sont pas justifiés par la référence à un objet précis, notamment lorsque le montant octroyé est inférieur à celui initialement demandé par le bénéficiaire. Ceci représente un obstacle au contrôle interne et, plus particulièrement au contrôle *ex post*, de l'utilisation des subventions.

#### *Secteur de l'enseignement supérieur*

L'audit a inclus l'examen des rapports consacrés par les commissaires et délégués du gouvernement à l'utilisation des moyens octroyés par la Communauté française aux conseils sociaux des établissements afin de répartir une aide sociale exceptionnelle entre les étudiants.

La Cour des comptes pose les constats suivants.

Tout d'abord, l'octroi d'une aide aux étudiants n'a pas été basé sur une interprétation commune aux conseils sociaux des critères d'attribution de l'aide et, plus particulièrement, de la notion de « *pertes et coûts subis par l'étudiant liés directement ou indirectement aux mesures covid* » utilisée à l'article 3 de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 11.

Ensuite, étant donné que certains conseils sociaux ne disposaient pas de réserves financières ou avaient déjà affecté leurs réserves, ils ne satisfaisaient pas formellement à la disposition réglementaire liant l'intervention de la Communauté française à une utilisation par les conseils de 20 % du montant de ces réserves (voir l'article 4). Les commissaires ont accepté de considérer comme régulière une dépense sociale, justifiée par le contexte de la crise sanitaire, effectuée sur la base de la subvention annuelle.

Enfin, les rapports des commissaires du gouvernement permettent de considérer que, dans deux établissements, la réglementation de la mesure d'aide sociale n'a pas été respectée. Au cours du mois d'avril, l'administration envisageait une récupération d'indus.

#### *Secteur de la petite enfance*

L'audit a inclus les rapports issus des contrôles effectués par les services de l'ONE sur l'implémentation des mesures dans le secteur relevant des compétences de l'organisme.

La Cour des comptes pose le constat suivant.

Au 1<sup>er</sup> mars 2021, le contrôle par les services de l'ONE des aides allouées a été limité à l'intervention financière en faveur d'accueillantes conventionnées, en raison du contexte sanitaire. L'implémentation des mesures introduites par les arrêtés du gouvernement des 7 avril, 23 avril, 30 avril et 4 juin 2020 fera l'objet de contrôles à venir par l'inspection comptable de l'ONE.

### 4.3 Conclusion partielle

En Communauté française, le cadre réglementaire des mesures et l'organisation du contrôle de celles-ci offrent des garanties d'une utilisation légitime des mesures de soutien. Ces garanties présentent toutefois des limites et ne sont pas identiques dans chaque dispositif réglementaire.

Ainsi, la sécurité juridique de la détermination des critères d'attribution de l'aide est variable dès lors que la situation optimale, dans laquelle les critères et procédures d'attribution sont définis par le gouvernement, n'est pas systématiquement rencontrée. En effet, dans certains cas, les arrêtés adoptés par le gouvernement de la Communauté française ne fixent pas les critères d'attribution de façon exhaustive, mais externalisent la gestion des aides, ce qui peut générer un risque de rupture dans l'égalité de traitement des bénéficiaires.

De même, si les interventions de la Communauté française contribuent à la sécurité financière des bénéficiaires, les dispositifs réglementaires ne conditionnent toutefois pas l'aide à une urgence économique démontrée par des critères vérifiables et incontestables, tels qu'un épuisement de ressources financières qui existeraient sous la forme de réserves, d'une capacité d'emprunt ou de la capacité contributive de parties prenantes parmi lesquelles les membres des associations du secteur non marchand et les communes. La démonstration de l'exposition de l'opérateur à des dépenses supplémentaires ou à une perte de revenus est considérée suffisante. Dans le cadre de la gestion de certains dossiers, l'administration se satisfait de la déclaration sur l'honneur remise par les candidats au bénéfice d'une intervention.

En ce qui concerne l'organisation des contrôles, la Cour des comptes a constaté leur existence, mais elle n'est pas en mesure de conclure à leur propos puisque ceux-ci étaient encore en cours lors de l'audit.

Elle a toutefois relevé que la Communauté française intervenait dans des dépenses résiduelles de personnel de personnes morales sans pouvoir évaluer les justifications d'un non-recours – ou d'un recours partiel – par les bénéficiaires aux dispositifs fédéraux de chômage temporaire pour cause de force majeure et de droit passerelle. De même, lorsque la baisse des revenus d'une personne morale ou physique est constatée par les contrôleurs de la Communauté française, le montant de cette diminution est présumé résulter directement de la crise sanitaire.

Nombre de dossiers, particulièrement dans le secteur du sport, ne permettent pas d'établir que les bénéficiaires de l'intervention de la Communauté française ont été exposés à des difficultés financières conformes à la définition qu'en donne le dispositif réglementaire. Lors des travaux d'audit, une récupération d'indus était envisagée par l'administration.



## Chapitre 5

# Suivi et évaluation

### 5.1 Suivi financier des mesures

La Communauté française a introduit dans son mode d'organisation un dispositif en vertu duquel « les services fonctionnels du secrétariat général ou des administrations générales du ministère préparent les dossiers à charge des financements pour l'urgence et le redéploiement décidés par le Gouvernement. Avant leur envoi à la cellule pour imputation budgétaire, les dossiers font l'objet d'un contrôle et d'une validation par les fonctionnaires généraux dont les services dépendent. Ces contrôles et validations attestent de la conformité de la dépense proposée par rapport aux décrets, arrêtés et décisions du Gouvernement pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire covid-19 »<sup>60</sup>. Ce dispositif devrait permettre un suivi financier des différentes mesures.

Dans le cadre de son rapport établi en vue des débats parlementaires qui ont eu lieu préalablement à l'adoption des décrets budgétaires contenant les ajustements des budgets de la Communauté française pour l'année 2021, la Cour des comptes a émis les remarques suivantes :

*« La création du Saca "Cellule d'urgence et de redéploiement" (Saca "CUR") avait pour objectif de centraliser et d'isoler dans un budget distinct les dépenses consenties en réponse à la crise sanitaire. Lors de l'examen du budget des dépenses ajusté 2021 de la Communauté française, la Cour constate que certaines dépenses liées à la crise sont réalisées en dehors de ce Saca, ce qui empêche leur traçabilité et nuit à leur lisibilité.*

*Afin de clarifier l'affectation des moyens liés à la crise sanitaire, la Cour a tenté de reconstituer, sur la base des différents exposés particuliers, la liste des principaux ajustements en lien avec celle-ci. L'information étant dispersée au sein des différents documents budgétaires, son exhaustivité ne peut pas être garantie. Au total, l'impact des ajustements liés à la crise sanitaire sur le budget des dépenses de la Communauté française est estimé à 183,6 millions d'euros tandis que le total des dépenses 2021 estimées en vue de répondre à la crise s'élève à 271,3 millions d'euros (dépenses imputées au budget général des dépenses de la Communauté et au budget du Saca "CUR"). »*

En conclusion, la Cour des comptes recommande au gouvernement d'établir un cadastre précis des impacts liés à la crise sanitaire afin de présenter une information centralisée, lisible et pertinente au Parlement. En outre, la mise en place de cet outil permettrait de faciliter le suivi des mesures et décisions prises par le gouvernement. Elle recommande en outre une centralisation des dépenses liées à la crise sanitaire au sein du Saca CUR, tel qu'initialement envisagé. En effet, en l'absence d'une telle centralisation, la traçabilité

<sup>60</sup> Voir l'article 5 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 décembre 2020 créant la Cellule Urgence et Redéploiement du secrétariat général.

des dépenses liées à la crise sanitaire est compromise. Seules des dépenses spécifiques, à l'instar des traitements, devraient pouvoir échapper à cette centralisation »<sup>61</sup>.

Enfin, la Cour des comptes a relevé la présence, dans le budget du nouveau Saca CUR, de postes de dépenses qui ne présentent pas de lien direct avec la crise sanitaire. Il s'agit notamment de dépenses prévues à hauteur de 1,3 million d'euros pour l'octroi anticipatif d'un poste de directeur adjoint dans les écoles secondaires ordinaires en période de création, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>62</sup> et de 1,6 million d'euros pour le prolongement des conseillers académiques (mesure prévue dans le cadre de la réforme de la formation initiale des enseignants). Après la clôture des travaux d'audit, en août, le cabinet du ministre du Budget a produit une information relative au suivi financier, qui a été amorcé, des mesures adoptées dans le cadre de la crise sanitaire.

L'information disponible a été incorporée à l'**inventaire en ligne** établi par la Cour des comptes. Elle n'a pas été auditée.

Dans sa réponse, le ministre du Budget a fait valoir les potentialités du Saca CUR pour le suivi financier des mesures.

## 5.2 Évaluation des mesures

Lors de la clôture des travaux d'audit, les services du Parlement avaient déjà réalisé une étude de l'impact de la crise sanitaire sur l'organisation des séances et l'exercice d'un contrôle sur le travail gouvernemental<sup>63</sup>.

Par contre, aucune évaluation globale des mesures mises en œuvre à partir du printemps 2020 à destination des entreprises et des particuliers n'avait été réalisée par le gouvernement et les services de l'administration de la Communauté française. Des évaluations sectorielles ont en revanche été effectuées à l'initiative de plusieurs départements. Des adaptations aux dispositifs d'intervention ont, le cas échéant, résulté de ces évaluations.

Lorsque de telles adaptations, souhaitées par l'administration, ont été adoptées par le gouvernement, elles tendent à une simplification administrative et à la fluidification des processus d'attribution d'une aide financière. Elles ne contribuent néanmoins pas à un renforcement de la justification du montant de l'aide par rapport à l'état de besoin des destinataires de celle-ci.

Les contenus des évaluations réalisées par l'administration peuvent être illustrés par l'expérience de différents secteurs.

---

<sup>61</sup> Voir p. 9 du document accessible à l'adresse <http://archive.pfwb.be/1000000020ce007>.

<sup>62</sup> Selon les explications reçues par courriel du 20 mai 2021 des services de l'administration générale de l'enseignement.

<sup>63</sup> <https://www.pfwb.be/infos-pratiques/actualites/le-parlement-de-la-federation-wallonie-bruxelles-face-a-la-crise-de-la-covid-19-1>.

- Dans le secteur du livre, une note interne rend compte d'un besoin de simplification administrative. Elle fait état d'une charge de travail excessive, de l'« étroitesse des enveloppes compte tenu des besoins exprimés » ; d'un « problème d'adéquation aux besoins des acteurs : plusieurs dossiers mettent en évidence des situations réellement difficiles mais non éligibles eu égard aux critères » ; et d'un « problème de lisibilité du dispositif ». Elle comprend aussi la manifestation d'une satisfaction par rapport à l'atteinte de l'objectif d'assurer un soutien aux opérateurs de la chaîne du livre<sup>64</sup>.
- Dans le secteur de la jeunesse, l'arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 59 du 11 février 2021 relatif au soutien des centres de rencontres et d'hébergement dans le cadre de la seconde vague de la crise sanitaire de la covid-19 est inspiré par une note interne<sup>65</sup> qui soulignait la complexité de la mise en œuvre du premier train de mesures à destination du secteur. Ce nouveau texte établit les modalités de répartition d'une intervention financière publique entre les CRH à partir de critères administratifs et du nombre de nuitées dans chaque établissement en 2019. Plus simple à mettre en œuvre, il ne garantit pas l'adéquation aux besoins des montants alloués.
- Dans le secteur du sport, l'arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 49 du 11 février 2021 relatif au soutien des fédérations et associations sportives reconnues dans le cadre de la crise sanitaire de la covid-19 se distingue en deux points de l'arrêté précédent du 20 mai 2020. D'une part, selon les termes de la note au gouvernement, il établit un « octroi des subventions exceptionnelles non pas aux clubs mais aux fédérations et associations reconnues par la Fédération Wallonie-Bruxelles et ce, afin qu'elles puissent, de manière autonome et en tenant compte de leur spécificité, venir soutenir leurs cercles affiliés. Ledit arrêté contient également une formule permettant de déterminer le montant de la subvention exceptionnelle alloué au bénéficiaire ». D'autre part, il substitue une formule de calcul fondant l'établissement d'un forfait à la liste précédemment établie de dépenses admissibles à une prise en charge par la Communauté française.

Si le nouveau dispositif réduit l'exposition de l'administration aux risques dont la matérialité a été constatée par l'audit, il induit une perte, dans le chef de la Communauté française, de la maîtrise de l'allocation des ressources aux destinataires finaux des mesures. Le nouvel arrêté est issu d'une évaluation de la mesure d'aide qui s'est déroulée entre l'Association interfédérale du sport francophone, l'administration et le cabinet.

- Dans le secteur de l'enseignement supérieur, une évaluation de la mesure est prévue courant 2021, après l'adoption d'un nouveau dispositif introduit par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 58 du 11 février 2021 relatif au soutien du secteur de l'enseignement supérieur dans le cadre de la crise sanitaire de la covid-19. Ce nouvel arrêté se distingue du précédent par l'abandon de la référence à la notion de réserve disponible (voir supra).

<sup>64</sup> Note interne du service général des lettres et du livres, intitulée « Évaluation du dispositif covid 2020 pour le secteur "Lettres et Livre" – Premiers éléments d'information », communiquée à la Cour des comptes par un courriel du 22 avril 2021.

<sup>65</sup> Note interne établie par l'administrateur général de la culture à l'attention de la ministre en charge du secteur des CRH et datée du 22 juillet 2020.

### 5.3 Conclusion partielle

L'analyse par la Cour des comptes des procédures prévues pour le suivi et l'évaluation des mesures de soutien socio-économique aux entreprises et aux particuliers conduit à opérer une distinction entre le suivi administratif et le suivi financier.

En ce qui concerne le suivi administratif, les évaluations par les différentes administrations concernées par l'implémentation des mesures décidées par le gouvernement ont permis, dès l'année 2020, d'adapter les dispositifs réglementaires.

En ce qui concerne le suivi financier, la mise en place d'un fonds budgétaire et d'un Saca dédiés est de nature à y contribuer. Toutefois, les données à disposition du Saca CUR ne permettaient pas encore un tel suivi lorsque les travaux d'audit ont été clôturés. Cette nouvelle structure, dédiée à la gestion des moyens budgétaires destinés à l'aide économique et à la relance, devrait disposer de telles données, nécessaires à un suivi financier au service d'une évaluation des mesures adoptées par le gouvernement.

## Chapitre 6

# Conclusions et recommandations

### 6.1 Conclusions

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

#### *Nécessité d'un inventaire public*

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

La Communauté française a réagi rapidement à la pandémie de la covid-19 en prenant un certain nombre de mesures de soutien socio-économique dans la foulée de l'adoption par le gouvernement fédéral des mesures sanitaires.

Bien que ni la politique économique, ni l'aide sociale ne figurent parmi les attributions institutionnelles de la Communauté française, celle-ci a contribué, dans ses domaines de compétence, au soutien apporté par les pouvoirs publics aux entreprises et aux particuliers dans le cadre de la crise sanitaire. Au fur et à mesure de la crise, les cabinets ministériels de la Communauté française et les services de ses administrations centrales ont réalisé des inventaires des mesures prises par les différents gouvernements et développé des contacts.

Un recours privilégié à la subvention pour délivrer une aide aux entreprises et aux particuliers a été constaté. Le recours, plus conforme au principe d'économie, à l'octroi d'une garantie financière limitée et d'avances sur recettes a été limité au secteur du cinéma.

#### *Nécessité de coordination*

Les conséquences des mesures sanitaires qui ont touché tout le pays exigeaient une réponse coordonnée et adéquate des différentes autorités compte tenu de la répartition des compétences. Contrairement à la gestion de la crise sanitaire, aucune structure de concertation et de coordination n'a en effet été mise en place pour gérer les aspects socio-économiques de la crise. La mission initiale de l'*Economic Risk Management Group* (ERMG) de proposer des mesures et d'assumer un rôle de coordination a en effet été transférée au niveau politique et son rôle de coordination a été réorienté sur le suivi de l'incidence



économique de la crise, l'échange d'informations entre ses membres et la réalisation d'analyses. Selon la Cour des comptes, cette mission initiale aurait pu constituer un premier pas vers une action coordonnée, étant donné qu'il n'existait pas de feuille de route, de lignes directrices ou de scénarios pour guider les gouvernements dans leurs choix. Finalement, chaque gouvernement a pris des mesures de soutien dans son domaine de compétence, sans coordination systématique et structurée avec les autres niveaux de pouvoir.

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

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

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

#### *Nécessité d'améliorer le processus de décision*

La Cour des comptes constate que la qualité de la procédure décisionnelle n'a pas été affectée par la crise. Le fonctionnement collégial du gouvernement a permis de centraliser l'adoption de mesures sur la base, autorisée par le Parlement, d'arrêtés de pouvoirs spéciaux et la réunion de moyens financiers dans un fonds budgétaire auquel a succédé, en décembre 2020, le budget d'un service administratif à comptabilité autonome.

Le processus qui a mené à l'adoption de ces mesures est toutefois caractérisé par la faiblesse de la capacité de la plupart des services de la Communauté française à objectiver, à partir de leur expertise, les besoins précis des entreprises et des particuliers. De nombreuses mesures ont été élaborées sur la base de l'impact financier présumé des décisions du Conseil national de sécurité, en particulier lorsque celles-ci induisaient la fermeture d'établissements ou une réduction d'activités sociales et professionnelles. Les représentants des secteurs et les candidats au bénéfice d'une aide ont également contribué à la co-construction de mesures élaborées au sein des administrations et des cabinets ministériels. En d'autres termes, les interventions financières de la Communauté française ont compensé des pertes de revenus dans le chef d'entreprises et de particuliers, mais le montant de ces interventions n'a pas été déterminé à partir d'une insuffisance avérée des moyens économiques des opérateurs pour traverser la crise.

Cette caractéristique de la dépense se doit au contexte de la crise de la covid-19, mais également au fait que des administrations générales, telles que celles de la culture ou du sport, ne réalisent pas un monitoring des besoins d'opérateurs dont elles n'assurent, en période ordinaire, que partiellement ou indirectement le financement.

Le mode de détermination des montants alloués par les différents régimes réglementaires de subventionnement offre d'une part une illustration de l'insuffisance de l'information

détenue par la Communauté française quant aux besoins individuels des entreprises et des particuliers. D'autre part, si le contenu des différentes réglementations montre une prise en considération du risque d'un effet d'aubaine représenté a minima par celui du double subventionnement d'un même besoin ou d'une même dépense, ce risque est néanmoins le plus souvent écarté sur la base de la seule déclaration des bénéficiaires.

#### *Contrôle des mesures adoptées*

La Cour des comptes a également constaté qu'au cours de l'audit, des contrôles administratifs étaient en cours dans les limites autorisées par la crise sanitaire ou prévus dans les mois à venir.

Ces contrôles sont d'autant plus justifiés que la Cour tire comme conclusion principale de l'examen de dossiers qu'elle a réalisé que tous les dossiers individuels, particulièrement dans le secteur du sport, ne permettent pas d'établir que les bénéficiaires de l'intervention de la Communauté française ont été exposés à des difficultés financières conformes à la définition qu'en donnent les différents dispositifs réglementaires. Une interprétation extensive de la réglementation a notamment été relevée et le risque d'un double subventionnement n'est que partiellement maîtrisé.

#### *Nécessité d'un suivi et d'une évaluation*

La Cour des comptes observe l'insuffisance d'une évaluation, sous un angle administratif et financier, des mesures décidées depuis le printemps 2020 et recommande de récupérer les éventuels indus à l'issue des contrôles a posteriori assurés par les administrations.

La mise en place d'un Saca dédié à la gestion des crédits destinés à la crise sanitaire et à la relance est de nature à contribuer au suivi financier des différentes mesures qui ont été adoptées depuis mars 2020. Toutefois, les données à disposition du Saca CUR ne permettaient pas encore un tel suivi lorsque les travaux d'audit ont été clôturés.

Mieux outillé, ce nouveau service est de nature à contribuer à une évaluation de l'efficacité des principales mesures d'aide socio-économique octroyées aux entreprises et aux particuliers.

## 6.2 Recommandations

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

| Recommandations                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Destinataire(s)                           | Point dans le rapport |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------|
| <b>Inventaire et mesures examinées</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                           |                       |
| 1 En cas de crise nationale, centraliser les informations relatives à toutes les mesures de soutien socio-économique sur un site web unique accessible au public en prévoyant, si nécessaire, des liens vers les administrations et organismes qui octroient ces aides.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Tous les niveaux de pouvoir <sup>66</sup> | 2.4                   |
| <b>Coordination et élaboration des mesures de soutien</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                           |                       |
| 2 Développer une stratégie (ou feuille de route) comprenant les éléments fondamentaux permettant de faire face à toute crise aux répercussions soudaines et importantes sur le plan économique. À cet égard, prêter suffisamment attention à la coordination avec les autres pouvoirs publics.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Tous les niveaux de pouvoir               | 3.6                   |
| 3 Étudier quelle approche, à l'occasion de crises futures, permettrait une politique d'aide socio-économique plus coordonnée.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Tous les niveaux de pouvoir               | 3.6                   |
| 4 Créer une banque de données ou banque-carrefour de données commune en tenant compte de la réglementation en matière de protection de la vie privée, dans laquelle les pouvoirs publics peuvent enregistrer l'aide octroyée aux entreprises en vue de faciliter le respect de la réglementation (y compris les obligations au niveau européen, les interdictions de cumul, etc.), ainsi que la préparation, l'harmonisation et l'évaluation de la politique. Cette banque de données doit être publiquement consultable, dans la mesure où la réglementation en matière de protection de la vie privée le permet et compte tenu du caractère confidentiel de certaines aides octroyées à des entreprises (cotées en bourse) et de la position concurrentielle sur le marché international. | Tous les niveaux de pouvoir               | 3.6                   |
| 5 Lorsque de nouvelles mesures sont prises ou que des mesures existantes sont prolongées, analyser les besoins du groupe cible et tenir compte dans ce cadre de l'incidence des mesures de soutien déjà en vigueur, y compris à d'autres niveaux de pouvoir.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Communauté française                      | 3.6                   |
| 6 Mettre en place des mécanismes d'indemnités proportionnels aux besoins.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Communauté française                      | 3.6                   |
| 7 Étendre le recours, dans le contexte de crises, à l'avance sur recettes et l'octroi de garanties financières limitées.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Communauté française                      | 3.6                   |
| <b>Cadre réglementaire et contrôle</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                           |                       |
| 8 Renforcer l'efficacité des contrôles en insérant dans les dispositifs réglementaires des critères permettant d'attester et de vérifier l'importance des difficultés financières des demandeurs d'une intervention publique.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Communauté française                      | 4.3                   |

<sup>66</sup> Recommandation adressée à tous les niveaux de pouvoir concernés par le présent audit : Autorité fédérale, Région flamande, Région wallonne, Communauté française, Région de Bruxelles-Capitale, Commission communautaire commune (Cocom) et Commission communautaire française (Cocof).

| Recommandations     |                                                                                                                                           | Destinataire(s)      | Point dans le rapport |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| 9                   | Systématiser le contrôle <i>ex post</i> sur les dossiers des aides aux entreprises et aux particuliers.                                   | Communauté française | 4.3.                  |
| 10                  | Organiser la récupération des paiements indus.                                                                                            | Communauté française | 4.3                   |
| Suivi et évaluation |                                                                                                                                           |                      |                       |
| 11                  | Mettre à disposition du Saca CUR l'ensemble des données permettant d'assurer le suivi financier des mesures adoptées par le gouvernement. | Communauté française | 5.3                   |
| 12                  | Évaluer l'efficacité des principales mesures d'aide socio-économique octroyées aux entreprises et aux particuliers.                       | Communauté française | 5.3                   |







## Annexe 1

### Inventaire des principales mesures adoptées par le gouvernement de la Communauté française entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 30 juin 2021

**Tableau 2** – Principales mesures adoptées par le gouvernement de la Communauté française entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 30 juin 2021 (en euros)

| Domaine politique  | Mesures                                                                           | Date d'entrée en vigueur | Montant estimé                                               |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Fonction publique  | Organisation des services administratifs                                          | 01/07/2021               | 169.000 euros (voir exposé général budget initial 2021)      |
| Aide à la jeunesse | Financement des services non résidentiels et de formation de l'aide à la jeunesse | 01/12/2020               | Non connu                                                    |
| Enfance            | Financement des milieux d'accueil                                                 | 01/03/2021               | Non connu                                                    |
| Culture            | Soutien financier au cinéma                                                       | 17/03/2021               | 260.000 euros (voir exposé général du budget ajusté 2021)    |
| Sport              | Soutien au secteur du sport                                                       | 12/03/2021               | 6 millions d'euros (voir texte arrêté)                       |
| Enseignement       | Aide sociale aux étudiants                                                        | 11/02/2021               | 2, 285 millions d'euros (voir exposé général budget initial) |
| Culture            | Soutien financier à des organisations de jeunesse                                 | 10/03/2021               | Non connu                                                    |
| Culture            | Indemnisation des opérateurs culturels                                            | 29/01/2021               | Non connu                                                    |

Source : Moniteur belge et budget 2021 de la Communauté française



## Annexe 2

### Glossaire de paramètres de l'inventaire

#### Paramètres financiers

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

|                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estimation initiale                                                   | Toute première estimation du coût de la mesure, sans actualisation dans le cadre des prolongations ou suite au changement des conditions d'accès à la mesure d'aide (par exemple, à la suite de la deuxième vague).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Estimation pour l'année 2020                                          | Estimation la plus complète disponible pour la période jusqu'au 31 décembre 2020.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Estimation au 30 juin 2021 du coût total de la mesure                 | <p>Estimation la plus récente du coût total de la mesure :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>l'estimation pour l'année 2020 + l'estimation pour l'année 2021 + l'estimation pour des années ultérieures (si possible/pertinent) ;</li> <li>ou</li> <li>le montant réalisé jusqu'au 31 décembre 2020 + l'estimation du montant dépensé en 2021 + l'estimation pour les années ultérieures (si possible/pertinent).</li> </ul> <p>Si la mesure n'est plus appliquée et que le montant final réalisé est connu, ce dernier est repris sous cette mention.</p> |
| Montant réalisé jusqu'au 31 décembre 2020                             | Le montant dépensé jusqu'au 31 décembre 2020.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Montant réalisé au 30 juin 2021                                       | Le montant dépensé le plus récent disponible (jusqu'au 30 juin 2021, sauf exception [voir fiche par mesure]).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Paramètres spécifiques pour les garanties</b>                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Montant total affecté à des prêts et garanties                        | Le montant total affecté à des prêts et garanties.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Montant total accordé de prêts ou garanties jusqu'au 31 décembre 2020 | Le montant total accordé de prêts ou garanties jusqu'au 31 décembre 2020.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Montant total au 30 juin 2021 des prêts ou garanties                  | Le montant total le plus récent des prêts ou garanties (2020 + une partie jusqu'au 30 juin 2021).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Perte réalisée                                                        | Perte réalisée (à la suite de prêts non remboursés ou de garanties invoquées). Un montant net est indiqué. Si ce montant est négatif, il s'agit d'un bénéfice réalisé (par exemple, en cas de perception de primes).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

### *Paramètre groupes cibles*

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

#### **Quelles mesures ciblent à la fois les entreprises et les particuliers ?**

Cette catégorie mixte comprend plusieurs variantes :

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

#### **Comment ont été classées les mesures qui bénéficient de manière indirecte à des particuliers ?**

Plusieurs mesures de soutien ont donné lieu à des versements à des entreprises (ASBL, opérateurs publics ou privé, etc.) mais bénéficient de manière indirecte à des particuliers.

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

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

### Annexe 3

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

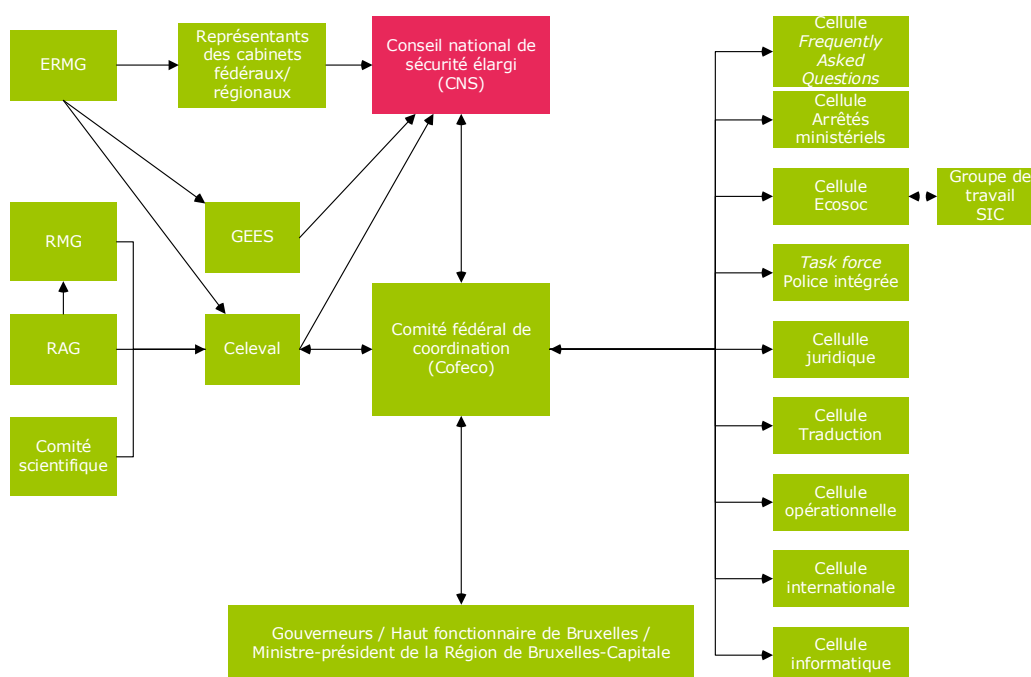
*Source : OCDE, Les réponses de politiques fiscale et budgétaire à la crise du coronavirus : Accroître la confiance et la résilience, mai 2020, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).*

## Annexe 4

### Acteurs de la gestion de la crise du coronavirus

Dès le 12 mars 2020, le Conseil national de sécurité (CNS)<sup>67</sup> a activé la phase fédérale du plan d'urgence pour les situations de crise et des structures ont été mises en place pour instaurer des mesures sanitaires visant à ralentir la propagation du coronavirus et à protéger les personnes les plus vulnérables de la société.

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



Source : Cour des comptes à partir d'un schéma du Centre de crise national<sup>68</sup>

Le schéma montre la manière dont le CNS élargi a pu compter sur la contribution de groupes d'experts pour l'élaboration des mesures sanitaires. Il s'agit plus particulièrement des groupes suivants : le Risk Assessment Group (RAG), le Risk Management Group (RMG) et le Comité scientifique Coronavirus, qui suivaient déjà la situation sanitaire depuis janvier 2020<sup>69</sup>. Toutes les informations scientifiques étaient ensuite transmises

<sup>67</sup> Au sein du CNS siègent le Premier ministre, les vice-Premiers ministres et les ministres de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice et de la Défense. Le Premier ministre invite les membres du gouvernement ne faisant pas partie du CNS à examiner les dossiers qui les concernent, en l'occurrence les ministres de la Santé publique et de la Mobilité.

<sup>68</sup> Le site web du Centre de crise national contient davantage d'informations au sujet des différentes cellules temporaires.

<sup>69</sup> Tant le RAG que le RMG ont été créés en vertu d'un protocole du 5 novembre 2018. Le RAG analyse le risque pour la population à partir de données épidémiologiques et scientifiques. Il est présidé par Sciensano et est composé d'experts de Sciensano et des autorités sanitaires. Le RMG propose ensuite des mesures de protection de la santé publique à partir de l'avis du RAG. Il est présidé par le SPF Santé publique et est composé de représentants des autorités sanitaires fédérales et régionales.

via un avis de la cellule d'évaluation Ceval<sup>70</sup> au CNS élargi, afin qu'il puisse prendre les décisions stratégiques pour lutter contre la pandémie.

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

Vu l'incidence de la pandémie de la covid-19 sur la vie socio-économique, le Cofeco a créé diverses cellules temporaires pour opérationnaliser sa gestion de la crise. L'une d'entre elles, la cellule socio-économique (Ecosoc)<sup>71</sup>, analysait l'incidence socio-économique des mesures prises ou à prendre avec l'aide du groupe de travail *Social Impact Covid-19* (SIC)<sup>72</sup>, responsable du suivi et de l'évaluation des mesures au niveau de leur incidence sociale et de leurs implications sur le marché du travail.

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

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

<sup>70</sup> La Ceval était présidée par le SPF Santé publique et était composée de représentants de Sciensano, du comité mis en place pour la covid-19, du Conseil supérieur de la santé, des administrations compétentes en matière de santé publique au niveau des régions et des communautés, ainsi que des SPF Intérieur et Mobilité.

<sup>71</sup> L'Ecosoc était composée de représentants des cabinets des ministres fédéraux de l'Économie, des PME, de la Santé publique et de l'Emploi, ainsi que du SPF Économie, du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, du SPF Mobilité, du SPF Sécurité sociale et du SPP Intégration sociale.

<sup>72</sup> Le groupe de travail interdépartemental SIC était composé de représentants du SPF Sécurité sociale, du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et du SPP Intégration sociale, ainsi que de représentants des institutions publiques belges de sécurité sociale, de Sigedis, de Statbel, de la Banque nationale de Belgique et du Bureau fédéral du plan. La principale production de ce groupe consistait en une note de suivi actualisée périodiquement de l'incidence de la pandémie de coronavirus sur l'emploi et la protection sociale en Belgique. Outre des constatations, le SIC formulait aussi des recommandations générales, qui ne visaient toutefois pas spécifiquement à proposer de nouvelles mesures ou des mesures adaptées. Il tenait aussi un tableau de bord reprenant des données en matière d'emploi et sur l'utilisation des mesures de protection sociale. Par ailleurs, il traitait quelques thèmes spécifiques, parfois sur demande.

À la suite de l'entrée en fonction du nouveau gouvernement fédéral, les tâches du CNS élargi ont été reprises à partir du 6 octobre 2020 par le Comité de concertation, un organe composé de représentants des six gouvernements existant en Belgique<sup>73</sup> afin d'éviter ou de trancher les conflits grâce à la concertation et de veiller à la cohérence de la politique. Fin novembre 2020, la cellule d'évaluation Celeval a été suspendue après avoir été paralysée en raison de divergences d'opinions en interne. Le 15 décembre 2020, un nouveau groupe consultatif composé de 24 experts médicaux a été désigné pour assister le Comité de concertation en ce qui concerne les mesures visant à maîtriser la crise sanitaire et pour concrétiser la stratégie de sortie : le groupe d'experts Stratégie de gestion (GEMS).

---

<sup>73</sup> Une double parité est respectée dans la composition du Comité de concertation : un nombre égal de francophones et de néerlandophones et un nombre égal de membres du gouvernement fédéral et de membres des gouvernements des entités fédérées : le Premier ministre, qui préside les réunions, et cinq membres du gouvernement fédéral, le ministre-président et un ministre du gouvernement flamand, le ministre-président du gouvernement de la Région wallonne, le ministre-président du gouvernement de la Communauté française, le ministre-président et un ministre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Lorsqu'une matière concerne la Communauté germanophone, le ministre-président du gouvernement de la Communauté germanophone assiste également à la réunion du Comité de concertation. Ce comité peut aussi instituer une conférence interministérielle spécifique pour organiser une concertation entre les ministres fédéraux et régionaux d'un domaine politique. Dans la pratique, cette concertation a aussi été organisée via des *task forces*, par exemple la *task force* Groupes vulnérables, qui se compose de ministres fédéraux et régionaux compétents pour la Lutte contre la pauvreté, l'Intégration sociale et les Affaires sociales.

## Annexe 5

### Mesures à destination des entreprises et des particuliers

Les 21 mesures à destination des entreprises et des particuliers prises sur la base d'arrêtés délibérés par le gouvernement de la Communauté française et relevant de l'objet du présent audit sont les suivantes :

- 1) *arrêté du 7 avril 2020 du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n°1 permettant de déroger aux règles et conditions de liquidations des soldes de subventions et des délais de recours dans le cadre de la crise sanitaire du covid-19 ;*
- 2) *arrêté du 23 avril 2020 du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 4 relatif au soutien du secteur culturel et du cinéma dans le cadre de la crise sanitaire du covid-19 ;*
- 3) *arrêté du 14 mai 2020 du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 11 relatif au soutien du secteur de l'enseignement supérieur dans le cadre de la crise sanitaire du covid-19 ;*
- 4) *arrêté du 20 mai 2020 du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 13 relatif au soutien du secteur des médias dans le cadre de la crise sanitaire du covid-19 ;*
- 5) *arrêté du 20 mai 2020 du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 14 relatif au soutien des opérateurs actifs reconnus dans le secteur du sport par la Communauté française ;*
- 6) *arrêté du 20 mai 2020 du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 15 relatif au soutien des services agréés en aide à la jeunesse dans le cadre de la crise sanitaire du covid-19 ;*
- 7) *arrêté du 28 mai 2020 du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 17 relatif au soutien des centres de rencontres et d'hébergement dans le cadre de la crise sanitaire du covid-19 ;*
- 8) *arrêté du 11 juin 2020 du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 21 portant le budget ajusté du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel en vue de soutenir le redéploiement du cinéma dans le cadre de la crise du covid-19 ;*
- 9) *arrêté du 18 juin 2020 du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 29 rendant applicable le congé parental corona aux membres du personnel de l'enseignement et des centres psycho-médicosociaux organisés ou subventionnés par la Communauté française ;*
- 10) *arrêté du 20 juin du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 39 visant à relancer les tournages en garantissant les risques liés à la crise du covid-19 ;*
- 11) *arrêté du 7 avril 2020 du Gouvernement de la Communauté française relatif au soutien des milieux d'accueil dans le cadre de la crise sanitaire du covid-19 ;*
- 12) *arrêté du 23 avril 2020 du Gouvernement de la Communauté française visant à prolonger et élargir le soutien au milieu d'accueil dans le cadre de la crise du covid-19 ;*
- 13) *arrêté du 30 avril 2020 du Gouvernement de la Communauté française visant à prolonger le soutien au milieu d'accueil dans le cadre du déconfinement progressif ;*
- 14) *arrêté du 7 mai 2020 du Gouvernement de la Communauté française portant des dispositions diverses de fonction publique dans le contexte de la pandémie du covid-19 ;*

- 15) *arrêté du 20 mai 2020 du Gouvernement de la Communauté française pris en exécution de l'article 3 de l'Arrêté du 7 avril 2020 du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 1 permettant de déroger aux règles et conditions de liquidations des soldes de subventions et des délais de recours dans le cadre de la crise sanitaire du covid-19 ;*
- 16) *arrêté du 28 mai 2020 du Gouvernement de la Communauté française portant prolongation des mesures reprises dans Arrêté du 7 mai 2020 du Gouvernement de la Communauté française portant des dispositions diverses de fonction publique dans le contexte de la pandémie du covid-19 ;*
- 17) *arrêté du 4 juin 2020 du Gouvernement de la Communauté française adaptant les motifs d'absence des enfants et de révision de la participation financière parentale aux milieux d'accueil dans le cadre de la crise du covid-19 ;*
- 18) *arrêté du 18 juin 2020 du Gouvernement de la Communauté française rendant applicable le congé parental corona aux agents des services du gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'audiovisuel, de Wallonie-Bruxelles Enseignement et des organismes d'intérêt public qui relèvent du comité de secteur 17 ;*
- 19) *arrêté du 2 juillet 2020 du Gouvernement de la Communauté française relatif au congé parental corona dans le contexte de la pandémie du covid-19 pour le personnel de Wallonie-Bruxelles International ;*
- 20) *arrêté du 12 novembre 2020 du Gouvernement de la Communauté française prolongeant les mesures d'adaptation des motifs d'absence des enfants et de révisions de la participation financière parentale aux milieux d'accueil dans le cadre du covid-19 ;*
- 21) *arrêté du 17 décembre 2020 du Gouvernement de la Communauté française élargissant la période de validité des mesures d'adaptation des motifs d'absence des enfants et de révisions de la participation financière parentale aux milieux d'accueil dans le cadre du covid-19.*



## Annexe 6

## Dossiers examinés dans le cadre de l'audit

| Domaines               | Mesures                                                                 | Nature des dossiers examinés                                                                            | Nombre des dossiers examinés | Nombre total des dossiers gérés par l'administration |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------------------------|
| Enseignement supérieur | APS 11                                                                  | Tableaux de synthèse des aides validés par les commissaires du gouvernement & rapports des commissaires | 41                           | 41                                                   |
| Sport                  | APS 14                                                                  | Dossiers individuels de subventionnement des associations sportives                                     | 20                           | 521                                                  |
| Audiovisuel et médias  | APS 4 & 21                                                              | Dossiers d'interventions en faveur des opérateurs du secteur du cinéma                                  | 72                           | 182                                                  |
| Lettres et livres      | APS 4                                                                   | Dossiers d'interventions en faveur de personnes physiques et morales du secteur du livre                | 36                           | 158                                                  |
| Jeunesse               | APS 17                                                                  | Dossiers de subventionnement des CRH                                                                    | 24                           | 24                                                   |
| Enfance                | Arrêtés du gouvernement des 7 avril, 23 avril, 30 avril et 4 juin 2020. | Rapports de contrôle de l'inspection de l'ONE                                                           | 44                           | 44                                                   |

## Annexe 7

### Réponses

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

| Répondant                                                                                                                                    | Date de la réponse       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Vice-président et ministre du Budget, de la Fonction publique, de l'Égalité des chances et de la tutelle sur Wallonie-Bruxelles Enseignement | 04/10/2021               |
| Directeur faisant fonction de la direction Budget et Analyse financière de l'ONE                                                             | 30/09/2021<br>(courriel) |

Réponse du vice-président et ministre du Budget, de la Fonction publique, de l'Égalité des chances et de la tutelle sur Wallonie-Bruxelles Enseignement



FÉDÉRATION  
WALLONIE-BRUXELLES

**Frédéric DAERDEN**

Vice-Président et Ministre du Budget,  
de la Fonction publique,  
de l'Égalité des chances et de la tutelle  
sur Wallonie-Bruxelles Enseignement

**Cour des Comptes**  
**Monsieur Philippe ROLAND**  
**Premier Président**  
**Rue de la Régence, 2**  
**1000 BRUXELLES**

Bruxelles, le 04 OCT. 2021

Vos réf : AS2-3.726.787-L84

Nos réf. : 2021/FD/BM/BS/mo/c42 . 4942.1

Correspondant : Bastien SCORNEAU ([bastien.scorneau@gov.cfwb.be](mailto:bastien.scorneau@gov.cfwb.be))

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

Monsieur le Premier Président,

Votre courrier repris sous objet m'est bien parvenu et a retenu toute mon attention.

Je tiens tout d'abord à remercier la Cour pour ses analyses et les recommandations qui en découlent.

Permettez-moi ensuite de réagir sur les remarques du rapport relatives à l'absence d'inventaire des mesures prises dans le cadre de la crise Covid.

Dès le début de cette crise, j'ai souhaité qu'un mécanisme budgétaire soit créé afin de centraliser toutes les mesures qui seraient décidées par le Gouvernement. C'est ainsi qu'un fonds budgétaire a été créé en 2020, dans l'urgence, ensuite remplacé en 2021 par un service administratif à comptabilité autonome (SACA). Ce dernier a notamment permis de présenter au Parlement, lors de l'ajustement du budget 2021, un exposé approfondi de l'ensemble des mesures prises et encore à prendre au cours de cette année.

En outre, tant le fonds budgétaire que le SACA peuvent à tout moment être audités en détail afin de revenir sur les différentes mesures qui ont été décidées.

Ces dispositifs ne sont sans doute pas parfaits, mais ils ont néanmoins permis de communiquer au Parlement, de manière centralisée, une part importante des initiatives visant à lutter contre les conséquences de la crise sanitaire.



Place Surllet de Chokier, 15-17 (2ème étage) - B - 1000 Bruxelles  
T +32 (0)2 801 79 11  
Courriel : [frederic.daerden@gov.cfwb.be](mailto:frederic.daerden@gov.cfwb.be) - Site internet : [daerden.cfwb.be](http://daerden.cfwb.be)

D'avance je vous remercie pour l'attention que vous porterez à la présente et vous prie de recevoir, Monsieur le Premier Président, mes salutations distinguées.



**Frédéric DAERDEN**

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique  
sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).



**DÉPÔT LÉGAL**  
D/2021/1128/45

**PRÉPRESSE**  
Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

**PHOTO DE COUVERTURE**  
Shutterstock

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

**TÉL.**  
+32 2 551 81 11

[www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)