

Évaluation des réponses au COVID-19 de la Belgique

PANORAMA



Crédits photos :

Couverture © Grisha Bruev/Shutterstock.com ; Réalisation © Funda Sun

Photos intérieures : © Shutterstock.com

Mise en page par Meral Gedik

© OCDE 2023

Introduction

La réponse à la crise du COVID-19 a représenté un défi sans précédent pour les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), notamment parce qu'elle a nécessité une action concertée de la part de toutes les composantes du gouvernement et de la société pour atténuer les impacts de la pandémie sur la vie et les moyens de subsistance des citoyens. Pour relever ce défi, les pays membres de l'OCDE ont adopté des mesures exceptionnelles et déployé des ressources importantes, souvent dans un laps de temps relativement court. Quatre ans après le début de la pandémie, nombreux sont ceux qui ont déjà commencé à évaluer ces politiques afin de mieux comprendre leur impact, de tirer des leçons pour l'avenir et, à terme, de renforcer la confiance dans les institutions publiques.

Les travaux de l'OCDE sur les « Évaluations gouvernementales des réponses à la crise du COVID-19 » contribuent à cet effort en permettant de comprendre quelles mesures ont fonctionné et lesquelles n'ont pas fonctionné, pour qui et pourquoi. La Belgique est le deuxième pays à

inviter l'OCDE à appliquer ce cadre analytique et à évaluer de manière exhaustive ses réponses à la pandémie de COVID-19 en termes de préparation aux risques et de gestion de crise, ainsi qu'en matière de politiques de santé, d'éducation, économiques et fiscales, et sociales et de marché du travail.

Ce document de synthèse présente les principales conclusions du rapport sur l'évaluation de la réponse belge au COVID-19. Ce rapport d'évaluation s'appuie sur les travaux de l'OCDE sur les « Premiers enseignements issus des évaluations des gouvernements de la gestion du COVID-19 », qui fournissent une synthèse des principaux enseignements tirés des évaluations produites par les gouvernements des pays membres de l'OCDE. Le rapport constitue une étape importante dans la constitution d'une base de données probantes multidisciplinaire et solide sur les réponses politiques au COVID-19. Les conclusions et recommandations de ce rapport guideront les gouvernements dans leurs efforts visant à favoriser la confiance et à parvenir à une reprise durable.

Table des matières

Introduction	3
1 Évaluer la réponse à la crise du COVID-19 en Belgique	6
1.1. Comment la réponse de la Belgique à la crise du COVID-19 a-t-elle été évaluée ?	8
1.2. Comprendre le contexte : quels ont été les atouts structurels et les défis de la Belgique dans sa réponse à la crise ?	9
1.3. Comment la Belgique a-t-elle réagi à la crise ?	11
1.4. Quels enseignements transversaux tirer de l'évaluation des réponses belges au COVID-19 ?	11
2 Anticipation et préparation aux situations d'urgence en Belgique	13
2.1. Capacités d'anticipation avant la pandémie	15
2.2. Préparation des opérateurs d'infrastructures critiques et des prestataires de services essentiels	17
2.3. Gérer les effets transfrontaliers de la pandémie	17
3 La gestion de crise du COVID-19 en Belgique	18
3.1. La gouvernance de la gestion de crise en Belgique	20
3.2. Communication de crise externe	21
3.3. Approche pansociétale et continuité de la vie démocratique	22
4 La résilience du système de santé face à la pandémie	23
4.1. Impacts directs du COVID-19 sur la santé	25
4.2. Impacts indirects du COVID-19 sur la santé	26
4.3. Efficacité de la réponse des systèmes de santé	26
5 L'éducation en Belgique pendant la pandémie	28
5.1. Comprendre le système d'éducation belge	30
5.2. Continuité éducative pendant la crise sanitaire en Belgique	30
5.3. Coordination des acteurs de l'éducation	31
6 Mesures économiques et fiscales	33
6.1. Conséquences économiques et principales caractéristiques des mesures de soutien	35
6.2. Implémentation de mesures économiques et fiscales	37
6.3. Impact de certaines mesures économiques et fiscales	37
7 Réponse du marché du travail et de la politique sociale	39
7.1. L'impact de la crise sur le marché de l'emploi	41
7.2. Politiques de protection de l'emploi et des revenus en Belgique	42
7.3. Les revenus les plus faibles ont été bien protégés pendant la phase initiale de la pandémie	43

GRAPHIQUES

Graphique 1.1. Cadre d'évaluation des mesures prises en réponse au COVID-19	8
Graphique 1.2. Géographie des entités fédérées de Belgique, aux niveaux régional et communautaire	10
Graphique 2.1. Planification en cas de pandémie au niveau communal en Belgique	16
Graphique 3.1. Structure fédérale de gestion de crise	21
Graphique 4.1. Évolution du taux de mortalité pour 2020-22 (par rapport à la période 2015-19), %	25
Graphique 5.1. Fermetures d'écoles en raison du COVID-19 (2020, 2021 et premier trimestre 2022)	31
Graphique 6.1. L'activité économique a considérablement diminué pendant la pandémie de COVID-19 en Belgique	35
Graphique 6.2. Mesures de soutien aux entreprises pendant la pandémie de COVID-19 en Belgique	36
Graphique 7.1. Le taux de chômage et le taux d'emploi en Belgique sont revenus relativement rapidement à leurs niveaux d'avant la crise	41

ENCADRÉS

Encadré 2.1. Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la gouvernance des risques majeurs	15
---	----



1

Évaluer la réponse à la crise du COVID-19 en Belgique

À l'instar de nombreux pays, la Belgique a rapidement mobilisé d'importantes ressources humaines, financières et techniques pour faire minimiser les impacts de la crise du COVID-19. Pour comprendre ce qui a fonctionné, ce qui n'a pas fonctionné, pourquoi et pour qui, cette évaluation s'appuie sur le cadre analytique de l'OCDE sur les évaluations des réponses au COVID-19, qui se concentre sur les trois phases principales du cycle de gestion des risques. L'évaluation s'appuie également sur une grande variété de données qualitatives et quantitatives, notamment des données d'enquête collectées auprès des ministères, des municipalités, des hôpitaux, des médecins généralistes et des écoles du pays. Ce rapport propose une approche globale et multidisciplinaire pour évaluer les réponses de la Belgique à la crise, dans le but de favoriser la confiance et de renforcer la résilience future.



1.1. COMMENT LA RÉPONSE DE LA BELGIQUE À LA CRISE DU COVID-19 A-T-ELLE ÉTÉ ÉVALUÉE ?

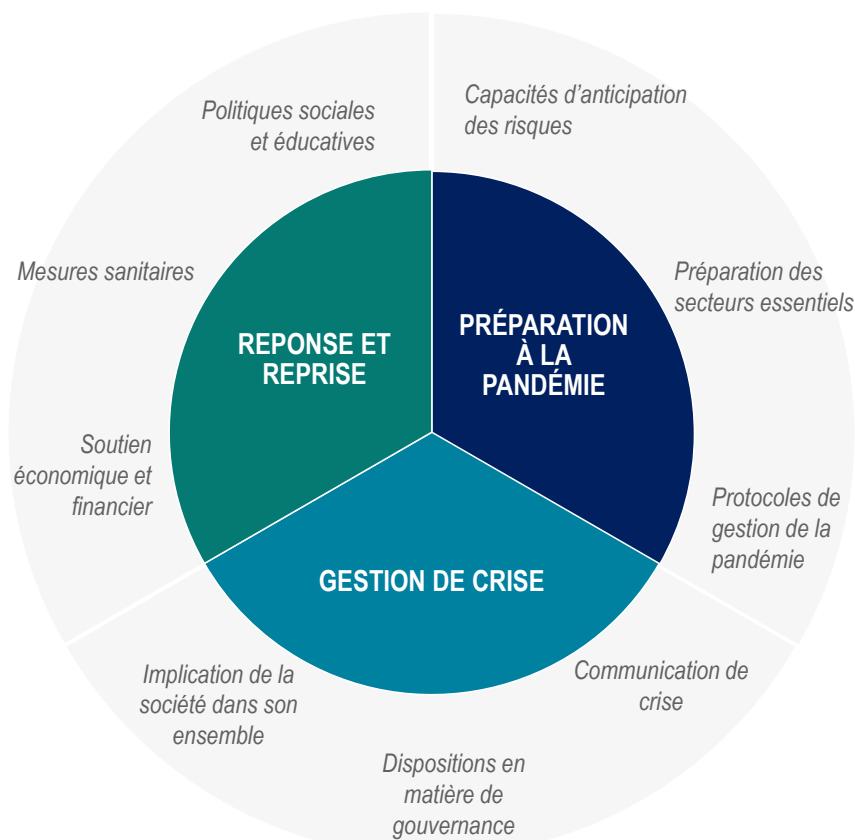
Les travaux de l'OCDE sur les évaluations gouvernementales des réponses à la COVID-19 identifient trois types de mesures que les pays devraient évaluer pour mieux comprendre ce qui a fonctionné et ce qui n'a pas fonctionné dans leur réponse à la pandémie (Graphique 1.1):

1. **Préparation à une pandémie** : ce sont les mesures prises par les gouvernements pour anticiper le risque de pandémie avant qu'elle ne se matérialise et pour se préparer à une urgence sanitaire mondiale.
2. **Gestion de crise** : il s'agit des politiques et des actions mises en œuvre par les gouvernements une fois que la pandémie s'est matérialisée pour coordonner l'action entre les niveaux de gouvernement et entre les ministères, pour communiquer avec le public

et pour impliquer l'ensemble de la société dans la réponse à la crise.

3. **Réponse et reprise** : politiques et mesures mises en œuvre pour atténuer l'impact de la pandémie et de la crise économique qui en résulte sur les citoyens et les entreprises, et pour soutenir la reprise économique et le bien-être. Ces mesures comprennent des confinements et autres restrictions visant à contenir la propagation du virus, ainsi qu'un soutien financier aux ménages, aux travailleurs et aux entreprises pour atténuer l'impact du ralentissement économique, des mesures sanitaires pour protéger et prendre soin de la population, et des politiques sociales pour protéger les plus vulnérables.

Graphique 1.1. Cadre d'évaluation des mesures prises en réponse au COVID-19



Note : Ces phases sont présentées sous forme de cercle car elles ne sont pas nécessairement chronologiques.

Source : OCDE (2022), « Premiers enseignements issus des évaluations des gouvernements de la gestion du COVID-19 : Synthèse », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/7bbc0b27-fr>.

L'étude des réponses belges au COVID-19 repose sur une méthode mixte, qui combine l'utilisation de données quantitatives et qualitatives pour l'évaluation. Le Secrétariat de l'OCDE a conçu quatre enquêtes spécifiques pour recueillir des données sur l'efficacité des politiques de leur point de vue. Ces enquêtes ont été partagées avec les communes, les médecins généralistes, les hôpitaux, ainsi que les écoles primaires et secondaires. Cette évaluation a également bénéficié de l'accès à de riches données quantitatives, notamment grâce à des enquêtes précédemment menées, ainsi qu'à des données administratives et des entreprises sur certaines mesures de soutien aux entreprises, ainsi qu'à des données hospitalières collectées par le Comité *Hospital & Transport Surge Capacity* (HTSC).

En outre, l'évaluation s'est appuyée sur des entretiens qualitatifs avec les principales parties

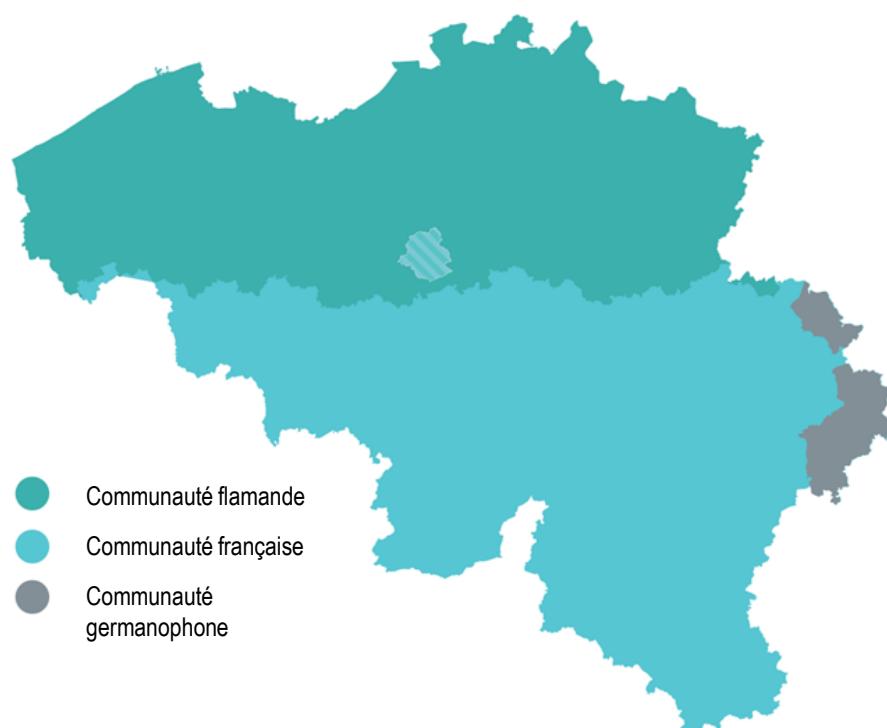
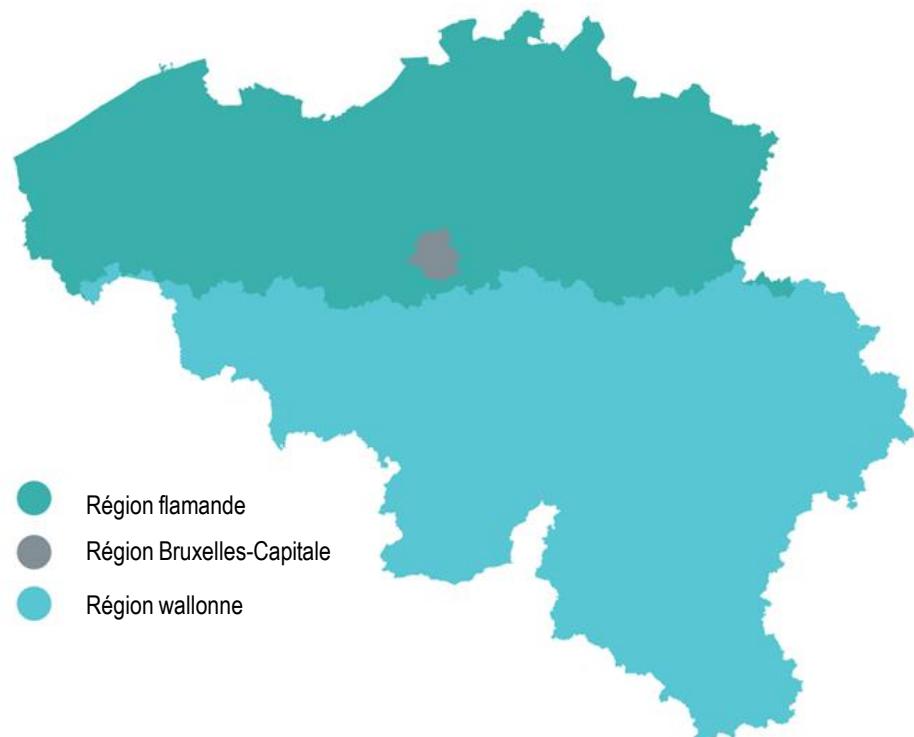
prenantes de la réponse au COVID-19. Dans le cadre de ces entretiens, les équipes de l'OCDE ont pu rencontrer plus de 150 parties prenantes, parmi lesquelles des cabinets ministériels et des administrations publiques aux niveaux fédéral et fédéré, des représentants des écoles, du secteur de la santé (hôpitaux et centres médicaux), des représentants du monde universitaire, de la société civile, et des syndicats. Des tables rondes et d'autres entretiens ont également été organisés avec plusieurs gouverneurs, établissements de soins de longue durée et professionnels de la santé directement impliqués dans la gestion du COVID-19. La combinaison de ces différentes sources de données et méthodes d'analyse permet une compréhension plus complète des questions de recherche explorées dans cette évaluation, ainsi que d'augmenter la validité et la fiabilité de ses résultats.

1.2. COMPRENDRE LE CONTEXTE : QUELS ONT ÉTÉ LES ATOUTS STRUCTURELS ET LES DÉFIS DE LA BELGIQUE DANS SA RÉPONSE À LA CRISE ?

Plusieurs facteurs contextuels peuvent affecter la capacité d'un gouvernement à faire face à une crise, tels que la taille d'un pays ou sa constitution socio-économique. Ainsi, pour évaluer la réponse d'un gouvernement à la crise, il faut d'abord comprendre dans quelle mesure ce gouvernement a été capable de prendre en compte ces facteurs afin de déployer des mesures adaptées à son contexte national.

La Belgique est un pays fédéral très décentralisé, avec des entités fédérées tant au niveau régional (Bruxelles-Capitale, Flandre, Wallonie) que

communautaire (Communautés flamande, française et germanophone). En tant que pays de taille moyenne doté d'un gouvernement fédéral fondé sur de larges coalitions, la Belgique a pu s'appuyer sur sa culture politique de longue date de collaboration et de consensus pour garantir une réponse pangouvernementale à la crise. En outre, la Belgique a bénéficié d'un système de santé relativement résilient avant la pandémie et de performances supérieures dans ce domaine à celles de la plupart des pays de l'Union européenne.

Graphique 1.2. Géographie des entités fédérées de Belgique, aux niveaux régional et communautaire

Note : Panneau supérieur : Carte des régions belges. Panneau inférieur : Carte des communautés linguistiques en Belgique.
Source : Service Public Fédéral Chancellerie du Premier Ministre.

Pourtant, malgré des niveaux de satisfaction généralement bons à l'égard des services publics, la Belgique se heurte à des niveaux de confiance dans les institutions publiques inférieurs à la moyenne de l'OCDE. La nature hautement décentralisée du système de gouvernance publique du pays a créé des défis liés à l'autonomie

des systèmes éducatifs belges. La Belgique a également été confrontée à plusieurs défis macroéconomiques et financiers qui ont limité la marge de manœuvre budgétaire disponible pour agir pendant la crise. Enfin, les disparités socio-économiques restent importantes à travers le pays.

1.3. COMMENT LA BELGIQUE A-T-ELLE RÉAGI À LA CRISE ?

Cette évaluation couvre toute la durée de la crise, depuis la détection et l'identification des premiers cas de COVID en Europe en janvier 2020 jusqu'à la fin de la phase dite fédérale de la crise en Belgique le 14 mars 2022. Le 19 janvier 2020, les autorités de santé publique ont inclus le nouveau coronavirus parmi les maladies à déclaration obligatoire sous « menace inhabituelle ». Dans les jours qui ont suivi, le Centre National de Crise (NCCN) et le Service Public Fédéral Santé Publique (SPF Santé Publique) ont entamé des échanges sur la potentielle crise à venir. En février, les discussions ont porté sur les procédures à suivre pour gérer les patients rapatriés et augmenter la capacité de test. Le 12 mars, la phase fédérale de la crise a été déclarée, ce qui signifie que le gouvernement fédéral est devenu officiellement responsable de la coordination de la réponse à la

crise. Le soir même, le gouvernement a annoncé la fermeture des écoles, des discothèques, des cafés et des restaurants, ainsi que l'annulation des rassemblements publics, avec effet dès le lendemain à minuit. Le 17 mars, le confinement a été annoncé pour tout le pays.

Suite à l'activation de la phase fédérale de la crise, les autorités belges ont également mis en place une structure de gouvernance visant à coordonner la réponse à la crise entre les niveaux de gouvernement. Au niveau fédéral, outre les forums existants pour la prise de décision de haut niveau, plusieurs organes de coordination *ad hoc* ou permanents, groupes de travail et groupes consultatifs ont été activés. Le paysage exact de la gouvernance de la crise a évolué au fil du temps.

1.4. QUELS ENSEIGNEMENTS TRANSVERSAUX TIRER DE L'ÉVALUATION DES RÉPONSES BELGES AU COVID-19 ?

La pandémie de COVID-19 étant une crise complexe caractérisée par de fortes interactions et arbitrages entre les domaines politiques, cette évaluation tire des enseignements transversaux sur trois questions clés importantes pour la crise.

- La **proportionnalité** des mesures adoptées pendant la crise. La proportionnalité s'entend ici comme un équilibre raisonnable entre le bien public et le degré d'invasion personnelle, tel que défini par l'Organisation mondiale de la santé. Dans un contexte en évolution rapide tel que la pandémie de COVID-19, où peu de données probantes sont disponibles *ex ante* sur les avantages et les risques des mesures, la proportionnalité est naturellement difficile à atteindre. En

Belgique, les données montrent que les mesures étaient globalement similaires ou moins strictes que dans les pays voisins. L'introduction d'une « loi pandémie » en 2021 a répondu aux interrogations dans le débat public relatives à la légitimité de certaines restrictions.

- La mesure dans laquelle les mesures adoptées en Belgique ont réussi à préserver la **qualité de vie** des citoyens, y compris leur santé mentale. La pandémie a eu des conséquences néfastes sur la santé mentale de la population belge. La population en général, les professionnels de santé ainsi que les étudiants, les enseignants et les parents ont été particulièrement touchés. Pour faire

face à cette situation, les autorités de tout le pays se sont efforcées de maintenir la continuité des soins de santé mentale et d'élargir l'accès aux services psychosociaux.

- **L'impact de la crise** sur les groupes vulnérables tels que **les jeunes et les personnes âgées**. Dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE, les groupes les plus vulnérables ont été les plus durement touchés par la pandémie, que ce soit en raison des mesures de confinement ou des risques accrus liés au COVID-19. Les pertes d'emplois ont été concentrées parmi les travailleurs sous contrat temporaire, notamment les jeunes et les migrants. Les personnes âgées, notamment celles vivant dans des établissements de soins de longue durée, ont été particulièrement touchées par

la pandémie. Enfin, les jeunes, comme c'est le cas dans tous les pays membres de l'OCDE, ont souffert de l'impact disproportionné de la pandémie sur leur santé mentale.

Ces trois questions clés sont examinées dans les chapitres 2 à 7 de cette évaluation. Par exemple, la question de la qualité de vie des citoyens est évaluée sous l'angle de la santé (qui fait l'objet du Chapitre 4) et des affaires sociales (qui fait l'objet du Chapitre 7), mais aussi du point de vue de la mesure dans laquelle les fermetures d'écoles et l'apprentissage à distance a eu un impact sur les parents, les enseignants et les élèves (cette question est abordée au Chapitre 5). Cette approche multidisciplinaire vise à enrichir la base de données disponibles dans les domaines sous-explorés de la réponse au COVID.



2 Anticipation et préparation aux situations d'urgence en Belgique

La diversité des impacts ressentis dans tous les secteurs de la société a fait de la pandémie de COVID-19 l'un des défis les plus importants auxquels ont été confrontés les gouvernements du monde entier. La Belgique avait, avant la crise du COVID-19, mis en place un système de gestion de crise mature et évalué le risque de pandémie dans le cadre de son analyse nationale des risques. Bien que le système de gestion de crise du pays n'ait été activé que plus tard au cours de la pandémie, les autorités belges ont quand même pu exploiter certaines caractéristiques du système et ses dispositions en matière d'urgences de santé publique pour coordonner une réponse précoce au COVID-19. Alors que l'essentiel de la préparation aux pandémies en Belgique s'est limité au domaine de la santé, quelques exemples d'une préparation plus large à l'échelle de la société peuvent être trouvés dans les efforts des opérateurs d'infrastructures critiques et des prestataires de services essentiels. La nature mondiale de la pandémie de COVID-19 a également obligé la Belgique à mobiliser des ressources pour soutenir ses ressortissants à l'étranger dès le début de la crise. Le pays a également joué un rôle actif dans les efforts mondiaux visant à répondre à la pandémie et à garantir un accès équitable aux vaccins.





2.1. CAPACITÉS D'ANTICIPATION AVANT LA PANDÉMIE

L'évaluation des risques est la première étape d'un processus plus large de gestion des risques conduisant à une prise de décision éclairée sur les mesures nécessaires pour prévenir ou atténuer les risques identifiés, et à la préparation à répondre à leurs impacts et à s'en remettre. La Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance

des risques majeurs appelle ses adhérents, parmi lesquels tous les pays membres de l'OCDE, à identifier et à évaluer les risques critiques, ainsi qu'à utiliser l'analyse qui en résulte pour renforcer des capacités efficaces de gestion des catastrophes et des crises.

Encadré 2.1. Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la gouvernance des risques majeurs

La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la gouvernance des risques majeurs de 2014 appelle les gouvernements à :

- Identifier et évaluer tous les risques d'importance nationale et utiliser cette analyse pour éclairer les priorités dans les décisions de gestion des risques.
- Établir des mécanismes de gouvernance pour coordonner les risques et gérer les crises à travers le gouvernement.
- Collaborer avec le secteur privé et la société civile, et au-delà des frontières grâce à la coopération internationale, pour mieux évaluer, atténuer, préparer et répondre aux risques majeurs.

Source : OCDE (2014), « Recommandation du Conseil sur la gouvernance des risques majeurs », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0405, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0405>.

Comme la plupart des autres pays membres de l'OCDE, la Belgique a identifié et évalué divers risques de maladies infectieuses grâce à l'analyse nationale des risques. Cette évaluation, réalisée pour la dernière fois en 2018 par le NCCN, incluait trois risques liés à la santé : la propagation d'une nouvelle maladie infectieuse, une maladie infectieuse parmi le bétail ayant un impact direct sur la santé humaine, ainsi qu'une maladie infectieuse sans traitement possible et avec un stock limité de vaccins. Malgré la reconnaissance d'un risque de pandémie, l'analyse nationale des risques était peu connue, car sa version complète demeurait un document classifié. Cela a contribué à une compréhension partagée limitée du risque de futures pandémies à travers le gouvernement, la responsabilité du risque incombant principalement aux autorités fédérales de santé publique. À l'avenir, la Belgique bénéficierait d'une

sensibilisation accrue à l'analyse nationale des risques, à tous les niveaux de gouvernement.

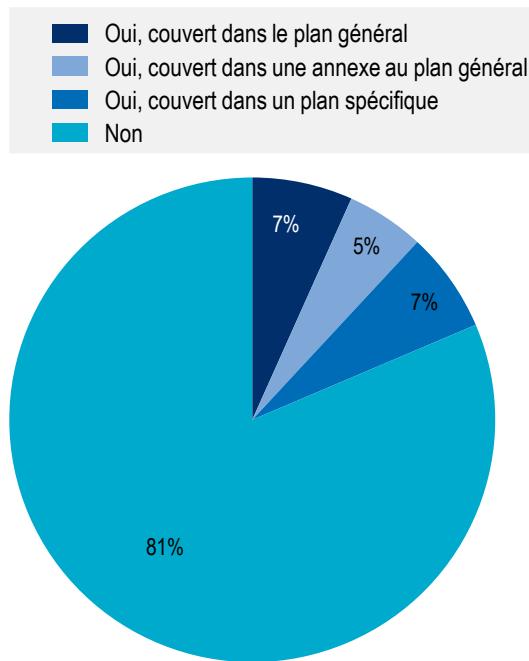
De plus, la manière dont l'analyse nationale des risques éclairait la politique et la prise de décision présentait des limites. La planification d'urgence en cas de pandémie est restée considérée comme l'apanage du gouvernement fédéral par les niveaux de gouvernement fédérés, provincial et local. Au niveau fédéral, les plans d'urgence en cas de pandémie étaient perçus comme la responsabilité principale du SPF Santé Publique.

Les risques sanitaires couverts dans l'analyse nationale des risques belge auraient pu être mieux exploités pour éclairer les décisions sur des actions anticipatives nécessitant des investissements importants (comme le renouvellement des stocks et une capacité de réserve pour la réponse aux urgences de santé publique). Néanmoins, certaines capacités de base importantes étaient en place

dans l'ensemble du système de santé belge avant la pandémie de COVID-19 (telles que les capacités de laboratoire pour tester précocement les échantillons liés à des épidémies, les unités d'isolement pour les maladies hautement

transmissibles et un nombre supérieur à la moyenne de lits de soins intensifs). À l'avenir, la Belgique devrait envisager de mieux utiliser une compréhension commune des risques pour piloter et surveiller les activités de préparation.

Graphique 2.1. Planification en cas de pandémie au niveau communal en Belgique



Note : N=259. VLA =129, WAL=114, BXL=9, Communauté germanophone=7.

Question: Avez-vous établi un plan d'urgence et d'intervention (PGUI/PPUI), ou une annexe audit plan, pour les pandémies au sens de l'Arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence locale ?

Source : OCDE (2023), Enquête de l'OCDE auprès des communes pour l'évaluation de la réponse de la Belgique au COVID-19.

Enfin, dans les premiers jours de la pandémie, les efforts de préparation sont restés majoritairement au sein du secteur de la santé, menés par le SPF Santé, avec la participation du NCCN. Malgré la coordination entre les deux entités, la capacité mature de gestion des crises du NCCN n'a été pleinement mobilisée qu'avec l'activation d'une phase fédérale le 12 mars 2020. Cela a entravé les efforts visant à parvenir à une prise de conscience commune de l'évolution de la situation au sein du gouvernement, et a laissé le SPF Santé Publique en

charge la plupart des interventions précoces. La Belgique a utilisé les capacités d'urgence de santé publique – telles que le groupe de *Risk Management Group* et le *Risk Assessment Group* – pour surveiller la situation et prendre des mesures précoces pour faire face aux premiers cas de COVID-19. À l'avenir, une approche intégrée visant à mobiliser davantage d'activités préparatoires au-delà du seul domaine de la santé devrait être renforcée.

2.2. PRÉPARATION DES OPÉRATEURS D'INFRASTRUCTURES CRITIQUES ET DES PRESTATAIRES DE SERVICES ESSENTIELS

L'adaptation des opérateurs d'infrastructures critiques a joué un rôle clé pour se préparer au mieux à la pandémie. En Belgique, le système de résilience des infrastructures critiques est orienté vers la protection des infrastructures. Ce système est coordonné par le NCCN en collaboration avec les autorités sectorielles. Au début de la pandémie, le gouvernement belge a élargi la définition des secteurs et services vitaux. Compte tenu de l'absence de plans de continuité d'activité pour ces nouveaux services vitaux, assurer la continuité des administrations a nécessité plus de ressources et a été rendu plus difficile qu'il n'aurait pu l'être. Toutefois, les fournisseurs d'infrastructures et les services publics se sont montrés extrêmement

réactifs, ce qui a été d'une grande aide dès le début de la crise.

En outre, la Belgique a assuré la continuité de la fourniture des services d'urgence grâce à des dispositions hautement adaptatives en matière de réponse aux incidents et de coordination. En effet, la Belgique a mobilisé ses services d'urgence non seulement pour soutenir la réponse à la pandémie, mais aussi pour assurer la continuité des capacités d'urgence essentielles. Ces services d'urgence pourraient s'appuyer sur des stratégies spécifiques d'allocation de ressources et sur des mécanismes de coordination pangouvernementaux mis en place avant la pandémie.

2.3. GÉRER LES EFFETS TRANSFRONTALIERS DE LA PANDÉMIE

Le Service public fédéral (SPF) Affaires étrangères a joué un rôle clé en soutenant les Belges à l'étranger et en aidant les nationaux à comprendre les restrictions de voyage. Le SPF Affaires étrangères a ainsi affrété 47 vols et facilité le rapatriement de 12 citoyens belges et européens. Le SPF Affaires étrangères a également structuré, en coordination avec le SPF Santé Publique, la publication d'avis de voyage actualisés et la mise en place d'une hotline. Cette coordination aurait également pu profiter à d'autres administrations

fédérales et entités fédérées pour mieux se préparer à la pandémie.

De plus, la Belgique a joué un rôle actif dans les efforts mondiaux visant à répondre à la pandémie et à garantir un accès équitable aux vaccins. Cela s'est fait notamment grâce à des contributions à COVAX via Team Europe, des dons de vaccins et un soutien à l'amélioration de la production mondiale de vaccins.

Résumé des recommandations

- Utiliser une compréhension commune des risques pour mener des activités de préparation fondées sur des données probantes.
- Mobiliser les capacités nécessaires pour faire face aux urgences de santé publique spécifiquement afin de poursuivre les activités préparatoires à mesure que les risques se matérialisent.
- Socialiser les leçons des épidémies/pandémies passées et les analyses des lacunes pour générer des améliorations à tous les niveaux de gouvernement et au-delà du secteur de la santé.
- Développer des capacités qui peuvent être mobilisées avant une crise et qui s'appuient sur les travaux effectués sur la gestion des crises et la résilience des infrastructures critiques.

3 La gestion de crise du COVID-19 en Belgique

La gestion d'une crise multidisciplinaire complexe comme celle de la pandémie de COVID-19 nécessite une réponse pangouvernementale et pansociétale, visant à maintenir la confiance dans l'action publique et à préserver la continuité démocratique. En Belgique, les mécanismes de gouvernance visant à coordonner la réponse à la pandémie ont permis aux entités publiques de tout le pays de parler d'une seule voix, malgré les défis liés à la multiplication des organismes et aux problèmes liés aux frontières entre science et prise de décision. De même, la communication de crise a été globalement cohérente, mais certains groupes vulnérables auraient pu être davantage ciblés. Enfin, même si tous les niveaux de gouvernement ont déployé des efforts pour garantir la responsabilité démocratique tout au long de la crise, une participation plus significative de la société civile aurait pu favoriser une plus grande confiance. À l'avenir, la Belgique devrait renforcer son système de gestion de crise et développer un système crédible et fiable pour fournir des conseils scientifiques en temps de crise.



3.1. LA GOUVERNANCE DE LA GESTION DE CRISE EN BELGIQUE

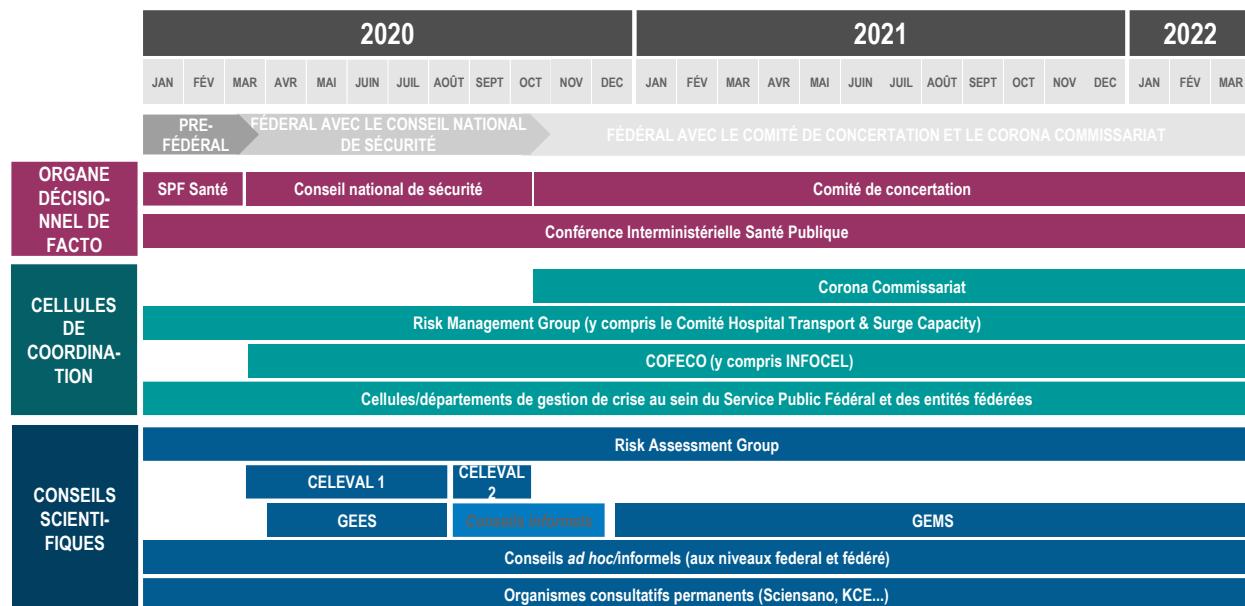
La Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance des risques majeurs souligne la nécessité d'un **leadership** fort pour une gestion efficace des crises. Un tel **leadership** est essentiel pour faciliter la coopération et la prise de décision au sein du gouvernement et avec les parties prenantes externes, ainsi que pour contribuer à renforcer la confiance envers ceux qui gèrent la crise. En Belgique, le leadership personnel a été assuré tout au long de la crise au plus haut niveau du gouvernement par les chefs des exécutifs fédéraux et fédérés qui ont réussi à parler d'une seule voix. Cependant, au cours des premiers mois de la pandémie, le NCCN et le SPF Santé n'ont pas joué un rôle institutionnel important dans la conduite de la réponse à la crise, bien qu'ils disposaient d'un mandat légal pour le faire, ce qui a pu conduire à d'importantes inefficacités dans la coordination de la réponse à la crise. En octobre 2020, la création du Corona Commissariat a amélioré l'articulation de la réponse belge à la crise. À l'avenir, la Belgique devrait envisager de renforcer le mandat et les structures du NCCN pour le positionner naturellement comme l'institution dirigeant les futures réponses aux crises.

La Recommandation de l'OCDE souligne également la nécessité de mettre en place des **mécanismes de gouvernance** pour coordonner la crise **au sein des**

gouvernements, y compris verticalement avec les autorités infranationales, et mettre en œuvre les décisions. À cette fin, de nombreux pays de l'OCDE ont dû compléter les mécanismes traditionnels de gestion des crises par de nouvelles structures. De même, en Belgique, les structures permanentes de gestion de crise gérées par le NCCN et le SPF Santé Publique ont été rapidement contournées au profit de nouvelles instances *ad hoc*, comme le groupe d'experts en charge de l'Exit Strategy (GEES). La multiplication qui en a résulté d'organismes aux mandats peu clairs a créé des défis autour de l'attribution des lignes de responsabilité et de l'efficacité du système de gestion de crise. En outre, la politisation des organes de gestion de crise existants et nouvellement créés a entraîné des difficultés dans la mise en œuvre de certaines décisions (Graphique 3.1). Néanmoins, dans l'ensemble, des relations interpersonnelles étroites ont soutenu le bon fonctionnement de ces mécanismes de gouvernance, en particulier au niveau infranational. À l'avenir, les structures fédérales permanentes de gestion des crises et les lignes hiérarchiques devraient être clarifiées. La Belgique devrait également chercher à institutionnaliser davantage la coordination verticale, par exemple en ayant davantage recours aux conférences interministérielles.



Graphique 3.1. Structure fédérale de gestion de crise



Source : Élaboration propre des auteurs de l'OCDE, basée sur les informations recueillies et partagées par les autorités belges.

Enfin, comme de nombreux pays membres de l'OCDE, la Belgique a créé et activé des **organes de conseil scientifiques pour soutenir la prise de décision**. Bien que ces organismes aient fourni les conseils nécessaires, ils ont été confrontés à plusieurs défis. Premièrement, ils n'avaient pas tous un mandat clair ou explicite, ce qui entraînait dans certains cas un chevauchement des responsabilités et des questions sur la portée des conseils fournis. Deuxièmement, la crédibilité et la légitimité des conseils ont été remises en question

dans la mesure où tous les organismes ne disposaient pas de règlement intérieur ni de règles transparentes en matière de conflits d'intérêts. Enfin, la Belgique s'est efforcée d'assurer la multidisciplinarité des conseils en incluant des experts non sanitaires, mais une expertise scientifique plus large aurait pu être incluse. À l'avenir, la Belgique devrait chercher à accroître la transparence des processus décisionnels de ces organes et à y inclure un éventail encore plus large d'expertises.

3.2. COMMUNICATION DE CRISE EXTERNE

Dans l'ensemble, la Belgique a réussi à maintenir un message de crise cohérent tout au long de la pandémie. La Cellule d'information (INFOCEL), l'une des structures de gestion de crise mise en place par le NCCN et regroupant des porte-paroles de différents niveaux de gouvernement et administrations, a grandement contribué à homogénéiser la plupart des messages de communication à travers le pays. Néanmoins, la multiplicité des messages provenant des différents niveaux de gouvernement a périodiquement créé des défis, notamment au niveau municipal. Plus important encore, les médias ont demandé aux

experts scientifiques de fournir des explications sur des décisions auxquelles ils n'avaient pas participé, ce qui a soulevé des problèmes quant à la perception du public quant aux frontières entre la science et la prise de décision.

En outre, d'importants efforts ont été déployés pour garantir que les efforts de communication ciblent la plus grande partie possible de la population. À cette fin, le gouvernement fédéral a traduit ses campagnes de communication dans des dizaines de langues et ont contacté des influenceurs d'horizons divers. Les campagnes de

communication ont été suivies et évaluées, ce qui a amélioré l'adaptation des messages. Pourtant, les groupes vulnérables et minoritaires n'ont peut-

être pas été suffisamment ciblés. Des défis liés au faible niveau de confiance dans les institutions publiques ont également persisté pendant la crise.

3.3. APPROCHE PANSOCIÉTALE ET CONTINUITÉ DE LA VIE DÉMOCRATIQUE

Dans les pays membres de l'OCDE, la pandémie a souvent entraîné des restrictions de libertés individuelles qui, bien que temporaires, appellent à une plus grande responsabilité démocratique. La mesure dans laquelle les mécanismes réguliers de responsabilité démocratique ont continué à fonctionner pendant la crise varie selon les différentes entités gouvernementales en Belgique. Au niveau fédéral, le gouvernement a déclaré des « circonstances exceptionnelles » qui ont donné des pouvoirs exceptionnels à l'exécutif du 27 mars 2020 au 27 juin 2020. La période pendant laquelle les pouvoirs du Parlement ont été limités au niveau fédéral a donc été plus courte que dans certains pays européens. Néanmoins, au-delà de cette période, le gouvernement fédéral a continué à restreindre la liberté de circulation par le biais de décrets ministériels, ce qui a soulevé des questions dans le débat public concernant la légitimité des restrictions. L'adoption d'une loi dite « pandémie » (*Loi relative aux mesures de police administrative en situation d'urgence épidémique*) le 14 août 2021

apporte un fondement juridique plus solide à ces restrictions de liberté. Dans les entités fédérées, différents exécutifs ont choisi différentes approches juridiques, allant du recours à des pouvoirs spéciaux à des processus parlementaires accélérés.

De plus, plusieurs entités publiques belges ont également mené des évaluations de leur réponse au COVID-19, soulignant leur volonté de tirer des leçons de ce qui a fonctionné et de ce qui n'a pas fonctionné, et ainsi de renforcer la responsabilité publique.

Une plus grande implication des ONG ou des acteurs de la société civile dans la prise de décision aurait pu constituer un complément intéressant aux approches descendantes adoptées pendant la crise. Enfin, développer une politique de mémoire pourrait aider la Belgique à engager l'ensemble de la société dans une approche plus résiliente et apaisée de l'avenir.

Résumé des recommandations

- Renforcer le système national de gestion de crise pour les crises multidisciplinaires
- Assurer une communication plus forte et plus cohérente pour promouvoir la confiance dans la réponse à la crise
- Développer un système robuste et crédible pour fournir des conseils scientifiques en temps de crise multidisciplinaire
- Renforcer les mécanismes de responsabilité démocratique et renforcer l'approche pansociétale de la gestion de crises multidisciplinaires.

4

La résilience du système de santé face à la pandémie

Alors que la Belgique a connu des difficultés lors des premières vagues de la pandémie de COVID-19, le système de santé belge a su s'adapter au cours de la pandémie et a globalement réagi de manière assez robuste. Bon nombre des mesures prises par la Belgique pour répondre à la crise, telles que l'augmentation et le contrôle de la capacité hospitalière, l'organisation des tests et du traçage, ainsi que le déploiement de la campagne de vaccination, ont été globalement couronnées de succès par rapport aux autres pays de l'OCDE. Néanmoins, certains groupes, notamment les populations plus âgées vivant dans des maisons de retraite, ont été très durement touchés, et les impacts indirects de la pandémie, comme l'aggravation des problèmes de santé mentale, continuent de se ressentir sur la population. Il sera important de renforcer la capacité de réponse aux crises du système de santé, notamment en améliorant la coordination entre les niveaux de gouvernement, pour répondre avec résilience aux chocs futurs.





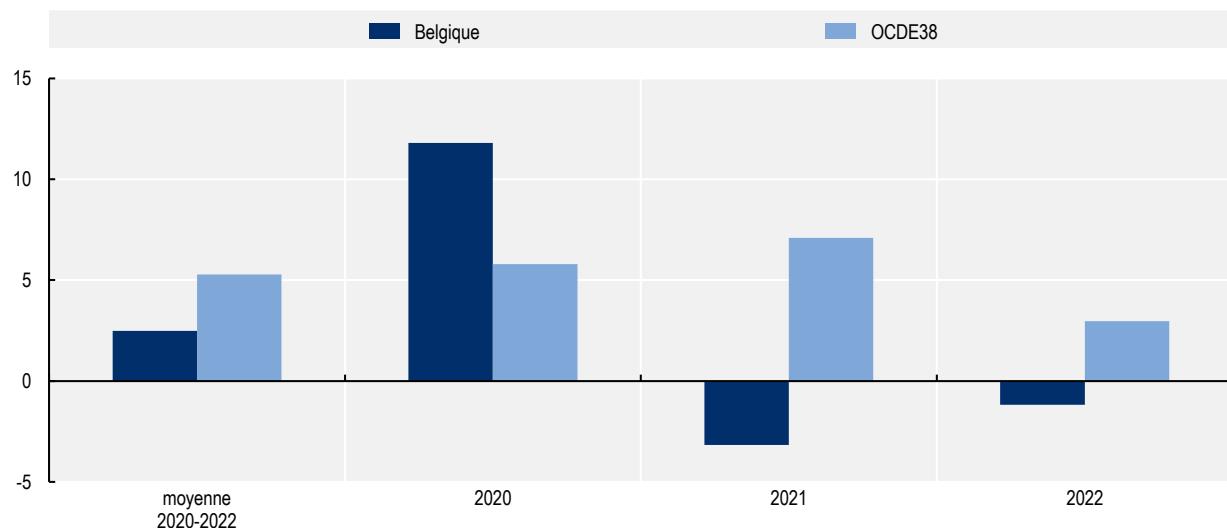
4.1. IMPACTS DIRECTS DU COVID-19 SUR LA SANTÉ

La pandémie de COVID-19 a fait de nombreuses victimes en Belgique, avec plus de 30 000 décès liés au COVID-19 entre le premier décès lié au COVID-19 et fin mars 2022. Le pays a connu sa plus forte mortalité lors des premières et deuxièmes vagues en 2020, dépassant celle des pays voisins. Toutefois, les taux étaient nettement inférieurs en 2021 et en 2022. Dans l'ensemble, jusqu'en mars

2022, l'impact direct du COVID-19 sur la santé en Belgique était inférieur à la moyenne de l'OCDE et conforme à celui de nombreux pays voisins. La surmortalité annuelle moyenne entre 2020 et 2022 était d'environ 2.5 % supérieure à celle de la période 2015-2019, contrairement à la moyenne de l'OCDE, qui était de 5.3 % supérieure au cours de la même période.

Graphique 4.1. Évolution du taux de mortalité pour 2020-22 (par rapport à la période 2015-19), %

Taux de mortalité standardisé sur l'âge (TMSA)



Note : Les données font référence à la méthode du taux de mortalité standardisé sur l'âge (TMSA) utilisant la structure de la population de l'OCDE de 2015. Les barres représentent la surmortalité annuelle pour la moyenne 2020-2022 et pour chacune des années indiquées par rapport à 2015-2019. Les données sont triées en fonction de la surmortalité croissante pour la moyenne 2020-2022.

Source : Morgan, D., et al. (2023), « Examining recent mortality trends: The impact of demographic change », *OECD Health Working Papers*, No. 163, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/78f69783-en>.

Comme observé dans d'autres pays membres de l'OCDE, la majorité des décès liés au COVID-19 en Belgique concernaient des populations plus âgées, les personnes âgées de 65 ans et plus constituant 92 % des décès jusqu'en mars 2022. Les résidents des maisons de retraite représentaient 45 % de ces décès. D'autres groupes vulnérables, notamment les personnes ayant un statut socio-économique faible, ainsi que certains groupes ethniques et professionnels, ont été disproportionnellement affectés. En outre, un nombre notable de Belges

continuent de faire face aux impacts d'un COVID long, ce qui suscite des inquiétudes non seulement pour leur santé mais aussi pour leur bien-être et leur employabilité à long terme. À l'avenir, il sera important de surveiller les impacts potentiels du COVID long et plus généralement les impacts de long terme de la pandémie sur la santé, afin de mieux comprendre le virus, la réponse que doivent y apporter les systèmes de santé, et son impact sur la vie quotidienne et professionnelle des personnes qui en sont atteintes.

4.2. IMPACTS INDIRECTS DU COVID-19 SUR LA SANTÉ

La pandémie a également eu d'importantes répercussions indirectes sur la santé en Belgique. La pandémie a eu des conséquences néfastes sur la santé mentale, la prévalence de la dépression et de l'anxiété autodéclarées ayant presque doublé entre 2019 et 2020, et restant plus élevée en 2022 qu'avant la pandémie. Relativement tôt dans la crise, les autorités fédérales et fédérées ont adopté des mesures visant à renforcer l'offre et la continuité des soins de santé mentale. En ce sens, la Conférence Interministérielle de Santé Publique a conduit à des investissements conséquents en matière de santé mentale.

La détérioration de l'état de santé mentale a particulièrement touché les groupes déjà vulnérables, tels que les personnes à faible revenu, les personnes sans emploi et les jeunes. Cela a également eu un impact sur le personnel de santé :

l'enquête de l'OCDE auprès des médecins généralistes a indiqué que sur les 17 % des personnes interrogées ayant déclaré avoir recherché un soutien en matière de santé mentale pendant la pandémie, quatre cinquièmes (81 %) n'avaient jamais demandé de soutien en matière de santé mentale avant la pandémie, ou n'avaient pas reçu de soutien en matière de santé mentale depuis longtemps.

D'autres impacts indirects sur la santé ont été liés aux perturbations des soins de routine. Les reports et retards de soins de routine et électifs, également observés dans la plupart des pays membres de l'OCDE, ont entraîné une baisse du nombre de consultations médicales en Belgique. Si les télécultures ont augmenté pendant la pandémie, leur utilisation en Belgique reste inférieure à celle de nombreux autres pays.

4.3. EFFICACITÉ DE LA RÉPONSE DES SYSTÈMES DE SANTÉ

Après une première réponse difficile, le système de santé belge a été en mesure de réagir de manière assez robuste à la pandémie de COVID-19. En particulier, la Belgique a rapidement augmenté et surveillé la capacité hospitalière par le biais du Comité *Hospital and Transport Surge Capacity* (HTSC). Le comité a conçu un plan d'urgence hospitalier et a pris plusieurs mesures pour garantir des capacités suffisantes tout en maintenant la prestation de soins de routine. La Belgique a également déployé une campagne de vaccination réussie, notamment grâce à une mobilisation et une intégration réussies du personnel de santé, une priorisation fondée sur les données des principaux groupes vulnérables, en s'appuyant sur des structures déjà établies et des performances historiques élevées en matière de vaccination. Toutefois, les divergences régionales et les hésitations à l'égard de la vaccination restent des domaines d'amélioration pour la Belgique. De plus, les approches de prestation de soins se sont révélées flexibles pour contribuer à garantir l'accès et la continuité des soins. Par exemple, la Belgique

a intensifié la télémédecine pour maintenir un certain degré d'accès et de continuité des soins pendant la pandémie. Même si le recours à la télémédecine a augmenté, il est resté relativement faible par rapport aux autres pays membres de l'OCDE. Elle était cependant répartie de manière assez égale entre les groupes socio-économiques de la population.

La Belgique a été confrontée à plusieurs défis, notamment pendant la phase aiguë de la crise. Premièrement, la complexité des structures de gouvernance et de réponse aux crises de la Belgique a compliqué la réponse initiale à la pandémie. Deuxièmement, la Belgique a connu une grave pénurie d'équipements de protection individuelle au cours des premières semaines de la pandémie. Enfin, de nombreuses maisons de retraite ne disposaient pas des informations, des fournitures et de l'expertise nécessaires pour répondre efficacement à la pandémie. Néanmoins, la Belgique a su tirer les leçons de la phase aiguë de la crise et s'adapter à ces défis.

Résumé des recommandations

- Définir des responsabilités claires pour la réponse à la crise sanitaire et mettre en place et renforcer la coordination des acteurs de la santé entre et parmi les différents niveaux de gouvernement.
- Veiller à ce que les groupes vulnérables, les communautés difficiles d'accès et les soins de longue durée soient suffisamment intégrés dans les réponses aux crises sanitaires.
- Maintenir les infrastructures de données sanitaires construites pendant la pandémie et améliorer les capacités de liaison de données
- Surveiller les effets à long terme de la pandémie et continuer à investir dans le personnel de santé



5 L'éducation en Belgique pendant la pandémie

Les écoles en Belgique ont bénéficié de flexibilité dans la dispensation de l'enseignement formel tout au long de la pandémie. Dans l'ensemble, le pays a réussi à maintenir un nombre de jours de fermeture d'école inférieur à celui d'autres pays comparables. Compte tenu des défis rencontrés au cours de la période analysée (mars 2020-juin 2022), la nécessité de maintenir les écoles ouvertes apparaît comme l'une des principales leçons à tirer pour les crises futures, tout comme la nécessité de poursuivre les investissements dans le numérique et de renforcer la coordination entre les acteurs de l'éducation et de les consulter dans les processus décisionnels.



5.1. COMPRENDRE LE SYSTÈME D'ÉDUCATION BELGE

La Belgique a une gouvernance éducative très décentralisée. Chacune des trois communautés linguistiques de Belgique – flamande, française et germanophone – dispose d'un système éducatif distinct qui confère un haut degré d'autonomie à ses établissements. Cela signifie que chacune des trois communautés linguistiques établit ses propres politiques éducatives sur la vision, l'amélioration et le fonctionnement de leurs systèmes éducatifs respectifs, y compris pour leur personnel enseignant, ou sur leurs modalités de financement. La Constitution belge reconnaît également le principe de liberté d'enseignement, accordant à toute personne physique ou morale le droit de créer une école. Les commissions scolaires, qui supervisent une ou plusieurs écoles, jouissent d'une grande autonomie, notamment

dans la détermination de leurs méthodes d'enseignement et de leurs programmes d'études. En outre, divers réseaux scolaires coexistent dans chaque communauté, souvent regroupés au sein d'organisations faîtières. Ce degré élevé de décentralisation et de diversité au sein des trois systèmes scolaires belges rend difficile de tirer des conclusions universelles sur la réponse à la pandémie.

En outre, même si la Belgique a augmenté ses investissements dans l'éducation avant la pandémie et connaît généralement des résultats scolaires élevés, elle reste confrontée à d'importants défis pour garantir l'équité des résultats éducatifs entre les populations étudiantes par rapport aux autres pays membres de l'OCDE.

5.2. CONTINUITÉ ÉDUCATIVE PENDANT LA CRISE SANITAIRE EN BELGIQUE

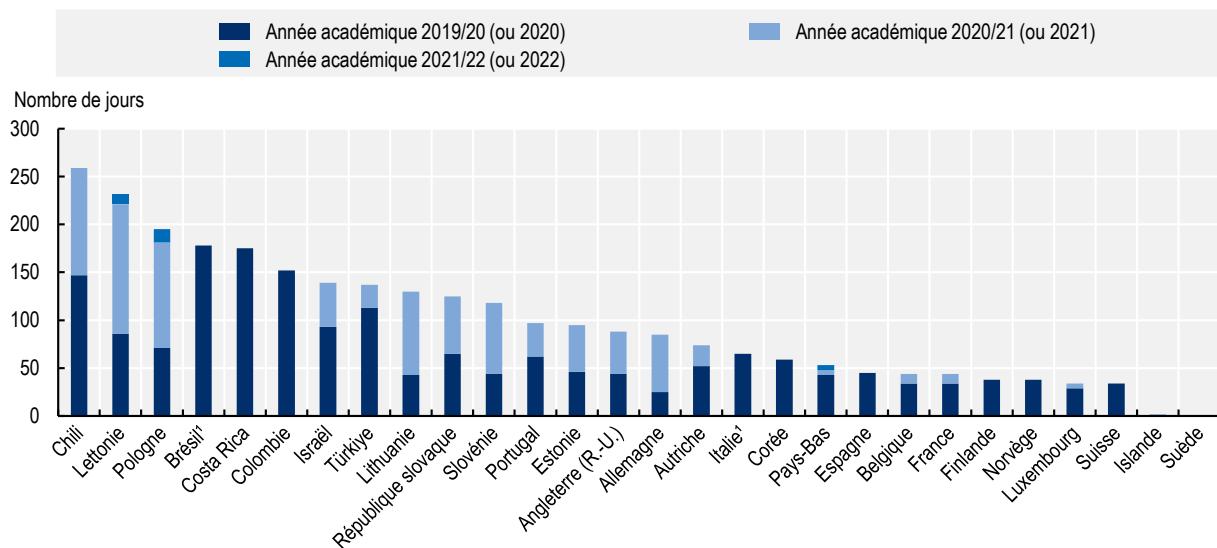
Comme la plupart des pays membres de l'OCDE, la Belgique a été confrontée à d'importants défis pour assurer la continuité de l'éducation tout au long de la pandémie. Durant la phase aiguë de la crise, les trois communautés linguistiques du pays ont adopté une approche de « limitation des dégâts ». Suite à la fermeture des écoles le 13 mars 2020, les communautés linguistiques se sont concentrées sur les éléments essentiels d'apprentissage et l'apprentissage à distance grâce aux outils numériques. De plus, les trois communautés linguistiques ont rapidement investi dans le soutien à la santé mentale des élèves et des enseignants et, dans une moindre mesure, des parents. Malgré ces efforts et une montée en puissance rapide, la pandémie a révélé le manque généralisé de préparation à l'enseignement et à l'apprentissage à distance, ainsi que l'accès inégal à l'infrastructure numérique. La crise a servi de catalyseur pour intensifier les efforts en matière d'outils et de ressources numériques, et a favorisé l'acquisition de compétences numériques parmi

les acteurs de l'éducation. Ces avancées pourraient soutenir la préparation des trois systèmes éducatifs aux crises futures.

Les trois communautés se sont données pour priorité de rouvrir les écoles le plus tôt possible, ce qui a permis à la Belgique d'avoir l'un des taux nationaux de fermeture d'écoles les plus bas parmi les pays membres de l'OCDE et les pays européens (Graphique 5.1). Dans le même temps, les enseignants et autres acteurs de l'éducation ont été confrontés à des défis liés au surmenage et à l'épuisement pendant la crise. De plus, l'absence d'infrastructures adéquates de suivi et d'information a entravé une évaluation fondée sur des données de l'impact de la pandémie sur les performances des élèves et sur l'expérience des acteurs de l'éducation pendant la crise. Cela met en évidence la nécessité de renforcer cette infrastructure pour guider l'élaboration des politiques et faciliter les processus administratifs.

Graphique 5.1. Fermetures d'écoles en raison du COVID-19 (2020, 2021 et premier trimestre 2022)

Nombre de jours d'instruction de fermeture totale des collèges hors vacances scolaires, jours fériés et fins de semaine



Note : Les données sur lesquelles reposent ce rapport ont été produites dans le cadre de l'Enquête sur les réponses nationales conjointes au COVID-19, un effort collaboratif mené par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), la Banque mondiale (BM), et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les données pour les autres niveaux d'enseignement sont disponibles sur <https://www.oecd.org/education/Results-4th-wave-COVID-Survey-OECD-database.xlsx>

Les pays et autres participants sont classés par ordre décroissant du nombre de jours de fermeture totale des établissements d'enseignement secondaire inférieur au cours des années scolaires 2019/20 (2020), 2020/21 (2021) et 2021/22 (2022). Les données pour 2021 et 2022 sont manquantes.

Source : OECD/UIS/UNESCO/UNICEF/WB (2022).

5.3. COORDINATION DES ACTEURS DE L'ÉDUCATION

Alors que la Belgique sortait de la phase aiguë de la crise, le maintien de la continuité de l'éducation et le maintien opérationnel des écoles restaient au cœur de la stratégie éducative du pays. Cet engagement est le fruit d'une solide collaboration entre les différents niveaux du gouvernement belge, d'abord par le biais du Conseil national de sécurité, puis par le biais du Comité de concertation. Le fondement de cette collaboration réside dans les efforts étroitement coordonnés entre les dirigeants et les administrations des trois communautés linguistiques pour maintenir les écoles ouvertes. Même si l'éducation occupait une place prépondérante dans la prise de décision politique, des difficultés sont apparues dans la mise en œuvre de ces décisions au niveau scolaire. La mise en place d'un forum approprié pour

capitaliser sur cette collaboration dans des contextes de crise et les leçons apprises aiderait le système éducatif belge à devenir plus résilient.

Malgré de larges consultations entre acteurs politiques et acteurs de l'éducation, des difficultés sont apparues pour communiquer rapidement les décisions compte tenu du rythme rapide de la crise. De plus, les mécanismes permettant de dialoguer avec les étudiants et d'obtenir leurs retours étaient limités. À l'avenir, la Belgique devrait développer des protocoles de consultation et de communication avec les acteurs de l'éducation.

Enfin, l'autonomie des écoles a permis aux enseignants et aux chefs d'établissement de rester agiles pendant la crise. Par exemple, la

combinaison de ressources ciblées et d'une relative autonomie semble avoir permis aux enseignants et aux chefs d'établissement de s'adapter rapidement à l'évolution des protocoles de santé tout au long des différentes phases de la

pandémie. Toutefois, certains acteurs de l'éducation auraient pu bénéficier d'un soutien supplémentaire pour faire face à ces défis sans précédent.

Résumé des recommandations

- Donner la priorité au maintien des écoles ouvertes pendant les crises futures afin d'assurer la continuité de l'éducation - notamment en investissant dans des efforts soutenus pour améliorer la préparation au numérique - et améliorer la capacité d'information et de suivi des systèmes éducatifs.
- Repenser la façon dont (une partie du) paradigme de « l'autonomie scolaire » devrait s'appliquer en temps de crise, tout en clarifiant également les lignes de responsabilité pour le soutien aux écoles en cas d'urgence.
- Envisager de formaliser une structure commune de coordination pour l'éducation pendant les crises, en s'appuyant sur les expériences de la pandémie et en favorisant une compréhension commune de la résilience des élèves.
- Renforcer les processus d'engagement avec les acteurs de l'éducation, notamment les enfants et les jeunes, en cas de crise.



6 Mesures économiques et fiscales

La Belgique a rapidement déployé un soutien économique et budgétaire aux entreprises et ménages pendant la pandémie de COVID-19, en s'appuyant sur des mécanismes existants tels que le programme de chômage temporaire ainsi que sur le soutien direct, les prêts d'urgence et les programmes de garantie. La réponse économique s'est appuyée principalement sur des mesures ayant un impact direct sur les dépenses publiques et dans une moindre mesure sur le soutien aux liquidités. Dans l'ensemble, le soutien a été accordé aux entreprises les plus durement touchées et a contribué à préserver l'économie du choc provoqué par la pandémie. À l'avenir, la Belgique devrait donner la priorité au recours aux prêts et aux garanties, améliorer la coordination des mesures de soutien aux entreprises et développer davantage la collecte et le partage de données pour mieux concevoir, cibler et évaluer les mesures économiques.



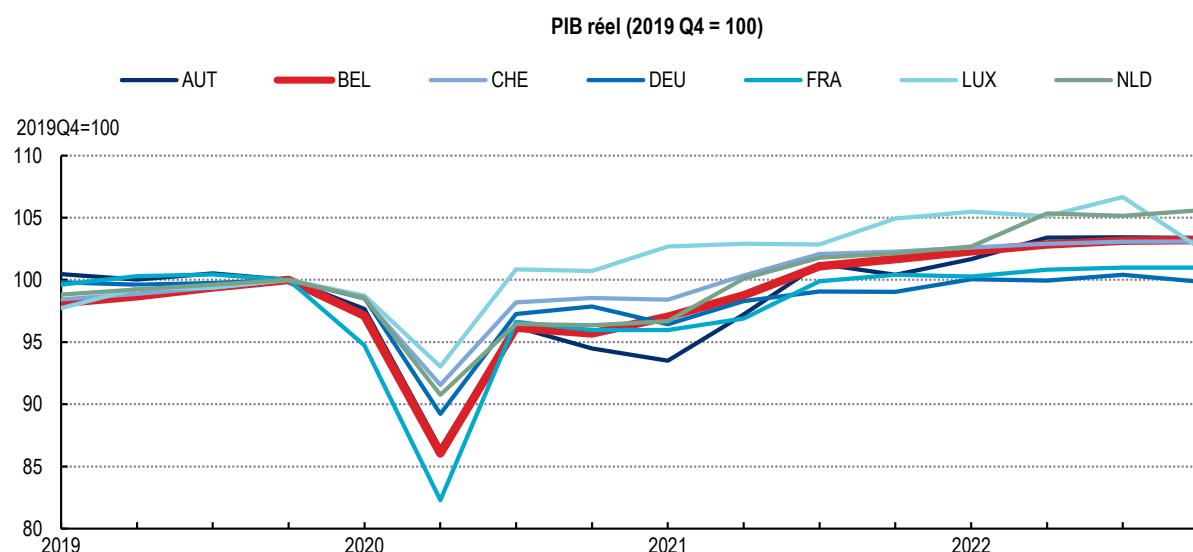


6.1. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES MESURES DE SOUTIEN

Comme d'autres pays membres de l'OCDE, l'économie belge a été gravement touchée par la pandémie (Graphique 6.1). Ce choc économique a été principalement dû à une baisse de la consommation privée au deuxième trimestre 2020, avec un rebond en 2021 et 2022. L'investissement

a également chuté en 2020, bien que dans une moindre mesure que la consommation, et a réapparu en 2021, ce qui suggère que de nombreux investissements les projets ont été reportés plutôt qu'annulés.

Graphique 6.1. L'activité économique a considérablement diminué pendant la pandémie de COVID-19 en Belgique

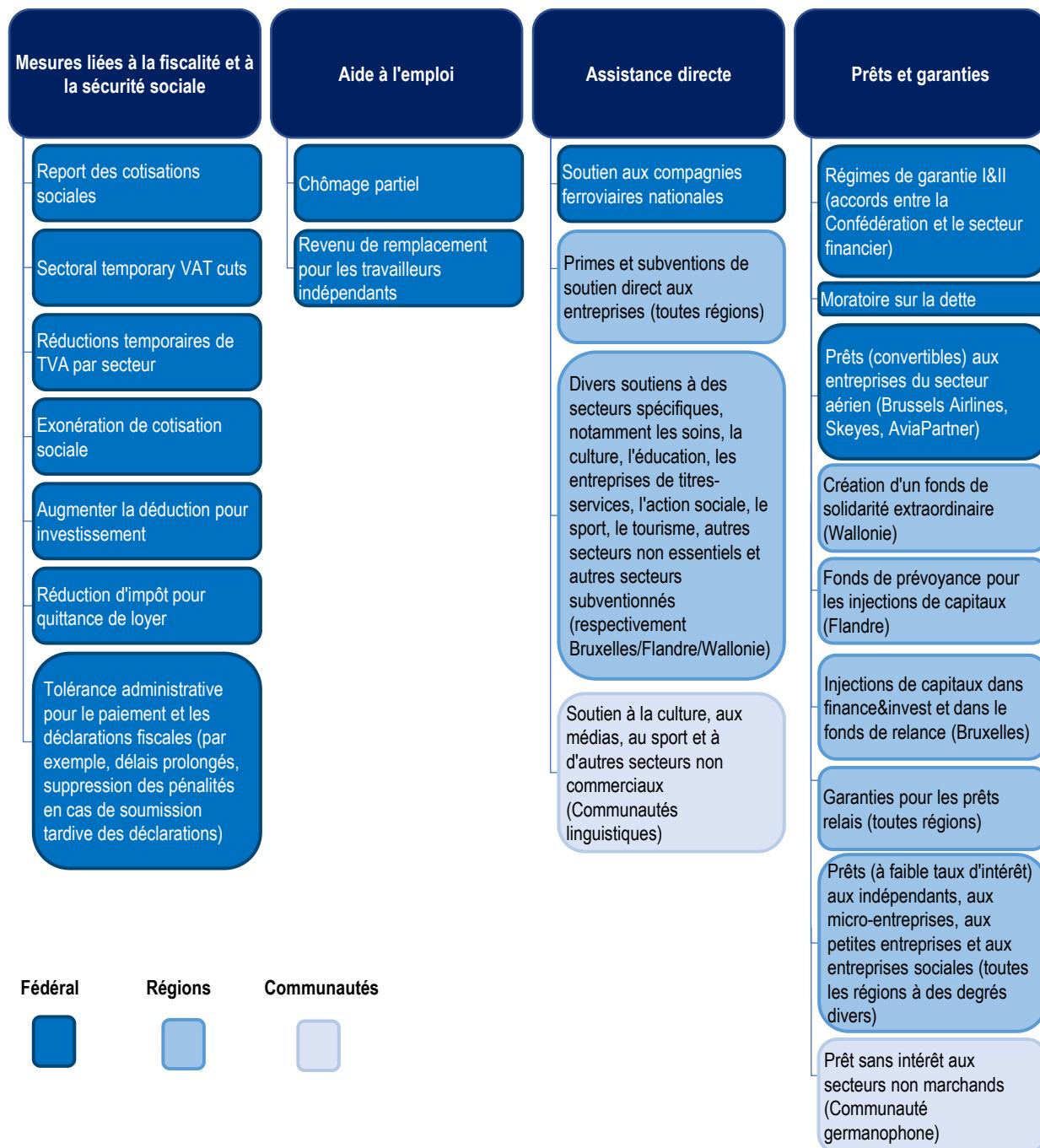


Source : Base de données OCDE Perspectives Économiques No 113 (Juin 2023).

Dans l'ensemble, la réponse de la Belgique à la crise économique a été similaire à celle des autres pays membres de l'OCDE, avec des mesures de soutien d'urgence s'élevant à 4,9 % du PIB. Les différentes mesures visant à soutenir l'économie prises par la Belgique comprennent : 1) des mesures d'ordre fiscal et social (réductions, reports, dérogations et aménagements de pénalités et de délais) ; 2) les mesures visant à soutenir l'emploi (y compris le chômage partiel

appelé en Belgique chômage temporaire) ; 3) soutien direct aux entreprises ; 4) prêts et garanties. Les mesures fiscales et d'emploi relevaient de la responsabilité du gouvernement fédéral, tandis que le soutien direct était principalement apporté par les gouvernements régionaux et communautaires. Certains prêts et garanties ont été accordés à tous les niveaux de gouvernement (Graphique 6.2).

Graphique 6.2. Mesures de soutien aux entreprises pendant la pandémie de COVID-19 en Belgique



Source : Élaboration des auteurs de l'OCDE sur la base des informations recueillies et partagées par les autorités belges.

Ces mesures de soutien peuvent être divisées en deux catégories : les mesures budgétaires, ayant un impact direct sur les soldes budgétaires nationaux, et les mesures de liquidité impliquant des passifs conditionnels qui pourraient affecter la situation budgétaire ultérieurement, en fonction

de la santé financière des entreprises bénéficiaires. La Belgique s'est principalement appuyée sur des mesures budgétaires, représentant 4 % du PIB, les dépenses publiques consacrées au chômage partiel atteignant 60 % de l'ensemble des dépenses en mesures budgétaires entre le

troisième trimestre 2020 et le deuxième trimestre 2022. Les mesures de liquidité ne représentaient qu'une petite part du soutien belge. Le soutien économique et budgétaire d'urgence apporté aux entreprises a atténué le choc, sans faillites ni licenciements généralisés au lendemain de la crise.

À l'avenir, l'accent pourrait être davantage mis sur les mesures de liquidité, telles que les garanties de l'État, pour fournir une première ligne de protection aux entreprises viables, réduisant ainsi la charge budgétaire tout en préservant efficacement l'économie.

6.2. IMPLÉMENTATION DE MESURES ÉCONOMIQUES ET FISCALES

Le gouvernement fédéral belge et les entités fédérées ont conçu et mis en œuvre des mesures économiques et budgétaires indépendamment les unes des autres, conformément à leurs compétences constitutionnelles respectives. Le gouvernement fédéral est principalement responsable de la politique budgétaire et les gouvernements régionaux de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles-Capitale sont responsables du soutien économique. Les communautés linguistiques, en coordination avec les municipalités, sont chargées de soutenir les initiatives culturelles, l'éducation et d'autres secteurs locaux subventionnés (par exemple le tourisme). Pendant la pandémie de COVID-19, cette répartition des responsabilités signifiait que l'apport d'un soutien direct et sous forme de prêts aux entreprises variait en termes de couverture et de générosité, de conception et de mise en œuvre, en particulier dans les premières phases de la crise.

Un dialogue intergouvernemental a eu lieu au sein du *Economic Risk Management Group*, un organisme initialement chargé d'élaborer et de recommander des mesures au gouvernement fédéral, qui a rapidement recentré son champ d'action sur la surveillance des effets économiques de la crise et la continuité des activités. Néanmoins, le suivi continu de la crise à travers des enquêtes auprès des entreprises, malgré certaines limites dans l'échantillonnage et dans la constitution d'un panel cohérent d'entreprises, s'est avéré utile pour aider les décideurs politiques à adapter et à développer les réponses politiques appropriées. Toutefois, les échanges de données limités au sein de l'administration et la disponibilité des données ont eu un impact non seulement sur la conception des mesures, mais également sur l'évaluation de leur impact.

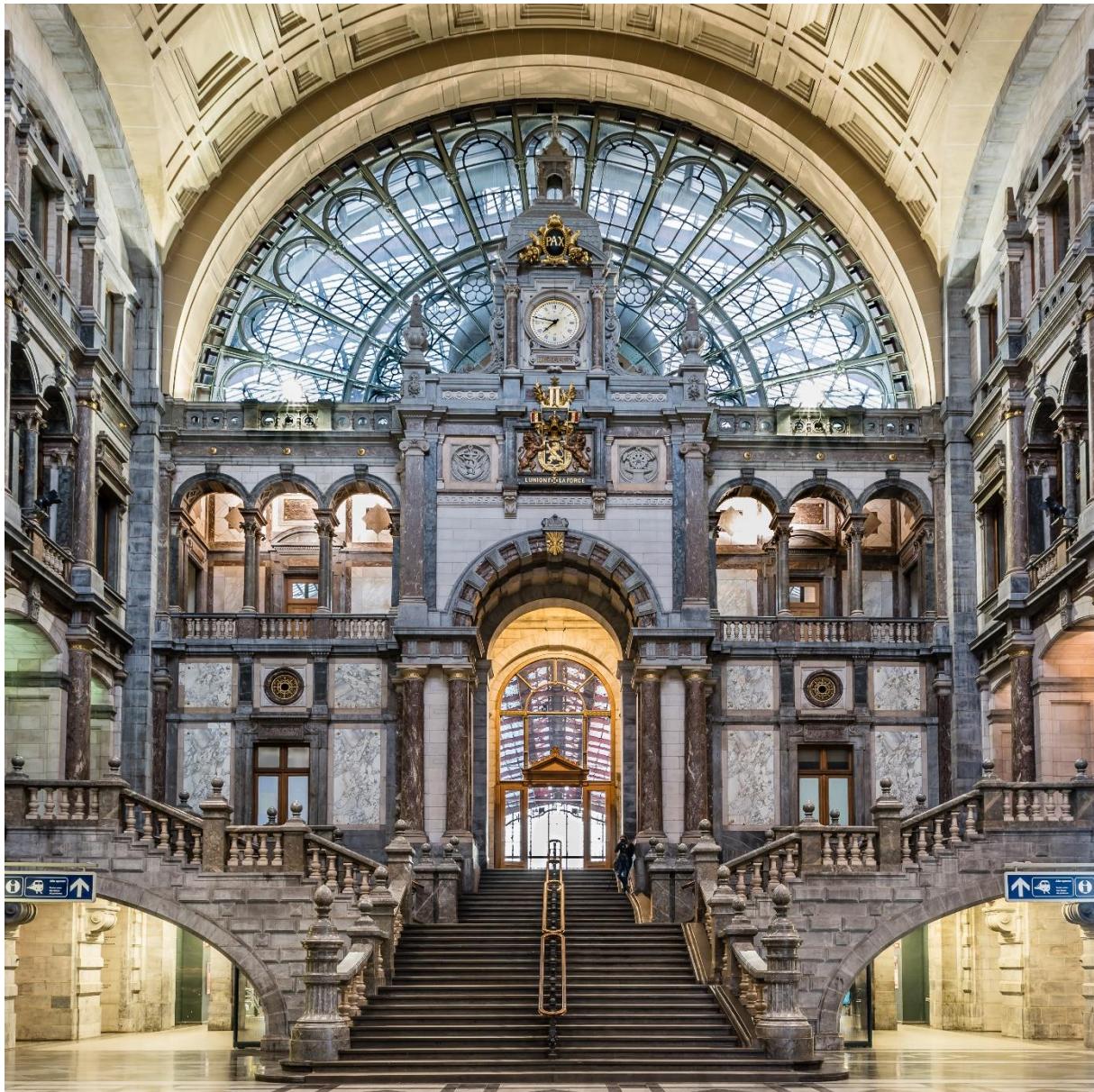
6.3. IMPACT DE CERTAINES MESURES ÉCONOMIQUES ET FISCALES

Le Secrétariat de l'OCDE a mené une analyse basée sur un ensemble unique de données rassemblant des données sur les caractéristiques et les performances des entreprises, ainsi que des données administratives sur les subventions accordées par les régions et les annulations d'impôts accordées par le gouvernement fédéral. Les résultats de cette analyse montrent que l'essentiel du soutien est allé aux secteurs de l'HoReCa et du commerce de détail, qui ont été les

secteurs les plus durement touchés. La plupart des subventions ont été accordées à des entreprises affichant une croissance positive de leur chiffre d'affaires avant la crise, mais des conditions d'éligibilité plus strictes auraient pu permettre de mieux cibler le soutien aux entreprises viables dans les premiers stades de la crise. L'accès et l'intégration des données doivent être améliorés pour évaluer efficacement l'impact des mesures et concevoir des mesures ciblées.

Résumé des recommandations

- Recourir plus largement aux mesures de liquidité, telles que les garanties de l'État, qui pourraient réduire la charge budgétaire.
- Mieux coordonner la conception et la mise en œuvre de mesures économiques et fiscales d'urgence dans les entités fédérales et fédérées.
- Développer davantage d'outils de suivi pour éclairer les décisions des décideurs politiques à mesure que la crise se déroule.
- Utiliser plus largement les données des entreprises et les données administratives pour cibler le soutien aux entreprises viables en difficulté financière et conditionner le soutien aux indicateurs clés de la santé financière des entreprises avant la crise.



7

Réponse du marché du travail et de la politique sociale

La Belgique a pu s'appuyer sur les structures institutionnelles préexistantes pour protéger les vies et les moyens de subsistance pendant la crise du COVID-19, en étendant rapidement son dispositif de maintien dans l'emploi, ainsi que le régime du droit passerelle pour les travailleurs indépendants. Le choc sur le marché du travail a donc été essentiellement absorbé par la réduction du temps de travail, tandis que le chômage n'a que légèrement augmenté. En revanche, les programmes d'aide aux revenus des derniers déciles, notamment les prestations de chômage et d'assistance sociale, n'ont été que légèrement étendus. Les inégalités de revenus et la pauvreté ont diminué au cours de la phase initiale de la crise grâce au soutien du gouvernement. Toutefois, des lacunes en matière de couverture existaient probablement pour les travailleurs bénéficiant de contrats de courte durée, notamment pour de nombreux jeunes.





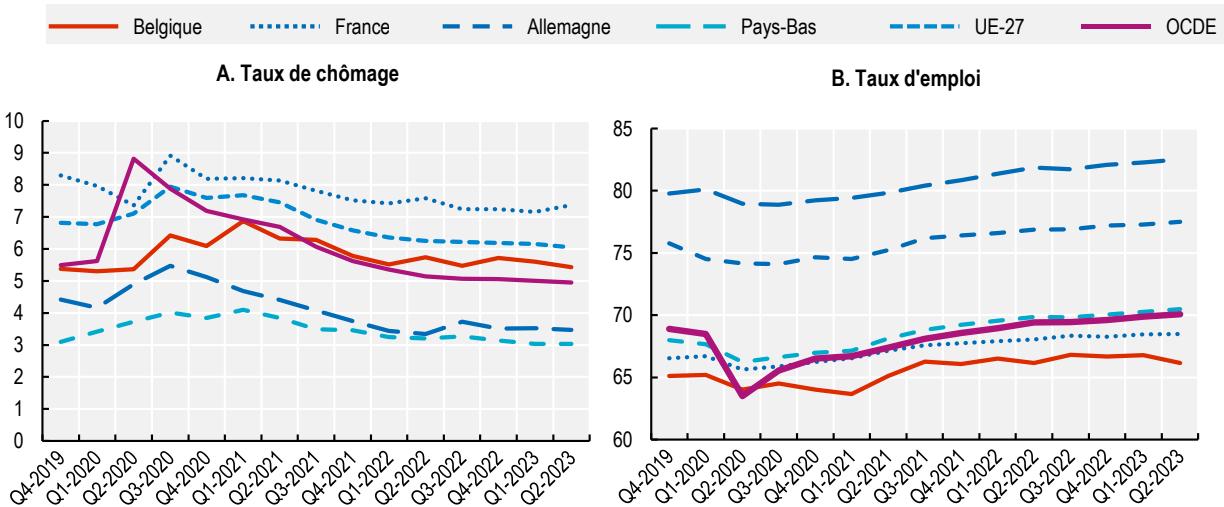
7.1. L'IMPACT DE LA CRISE SUR LE MARCHÉ DE L'EMPLOI

L'épidémie de COVID-19 a profondément perturbé la vie et les moyens de subsistance des populations en Belgique et dans les pays de l'OCDE, et des restrictions sans précédent de l'activité sociale et économique ont été nécessaires pour contenir la pandémie. La Belgique, comme de nombreux autres pays de l'OCDE, notamment en Europe, s'est largement appuyée sur des dispositifs de maintien dans l'emploi, le programme de chômage temporaire, comme pilier central de sa stratégie de protection des emplois et des revenus. Le choc sur le marché du travail a donc été essentiellement absorbé par la réduction du temps de travail. Dans la phase initiale de la crise, les heures travaillées ont diminué de 18 %, un chiffre proche de la moyenne de l'UE-27. Trois heures non travaillées sur quatre étaient imputables à des travailleurs qui

réduisaient leur temps de travail à zéro tout en conservant leur emploi. Dans le même temps, une plus grande proportion de travailleurs travaillait à domicile que dans la plupart des pays de l'Union européenne. Le taux de chômage n'a augmenté que légèrement, de 1.5 point de pourcentage en 2020, les pertes d'emploi étant supportées de manière disproportionnée par les groupes vulnérables, en particulier les travailleurs sous contrat temporaire. Les jeunes ont connu des réductions d'heures plus importantes et des pertes d'emploi plus importantes que les travailleurs d'âge très actif ; les femmes ont réduit leurs heures de travail un peu moins que les hommes, mais une plus grande part de ces réductions provenait de pertes d'emplois.

Graphique 7.1. Le taux de chômage et le taux d'emploi en Belgique sont revenus relativement rapidement à leurs niveaux d'avant la crise

Taux de chômage et d'emploi trimestriels désaisonnalisés, 15-64 ans



Note : OCDE et UE-27 sont des moyennes pondérées.

Source : Statistiques à court terme de l'OCDE sur le marché du travail (2023).

La reprise du marché du travail a été rapide. À mesure que la situation de santé publique s'est améliorée et que l'activité économique a repris, les heures travaillées ont rapidement augmenté à nouveau. Au premier trimestre 2022, le taux d'emploi de la Belgique a dépassé son niveau d'avant la crise, d'environ 1.4 point de

pourcentage, tandis que l'inactivité a diminué de 1.6 point de pourcentage par rapport au quatrième trimestre 2019. Là encore, ces tendances sont tout à fait conformes à celles de nombreux pays membres de l'OCDE voisins de la Belgique, notamment la France, l'Allemagne et les Pays-Bas.

7.2. POLITIQUES DE PROTECTION DE L'EMPLOI ET DES REVENUS EN BELGIQUE

L'un des points forts de la réponse politique de la Belgique à la crise du COVID-19 a été sa capacité – plus que de nombreux autres pays de l'OCDE – à s'appuyer sur des structures institutionnelles préexistantes. Les extensions substantielles du programme de chômage temporaire ont fait du maintien de l'emploi la première ligne de défense contre les pertes de revenus liées à la pandémie. Le régime a atteint une large couverture, avec environ 30 % des travailleurs salariés bénéficiant de l'aide de dispositifs de maintien dans l'emploi au printemps 2020. La générosité des prestations était légèrement inférieure à la moyenne de l'OCDE, mais de nombreux travailleurs ont en outre reçu des primes sectorielles convenues collectivement. L'un des inconvénients de ce système était que les travailleurs bénéficiant de contrats de très courte durée restaient exclus, même s'ils représentent une part relativement importante de l'emploi total en Belgique. Ils ont donc été particulièrement touchés par les pertes d'emplois pendant la crise. La Belgique a mis plus de temps que d'autres pays à supprimer progressivement les aides au maintien dans l'emploi, ce qui aurait pu nuire à l'utilisation de la main-d'œuvre pendant la reprise, en particulier dans le contexte de pénuries de main-d'œuvre émergentes.

La Belgique a également étendu son régime de droit passerelle, un programme unique d'aide au revenu destiné aux travailleurs indépendants confrontés à des chocs externes, en élargissant l'éligibilité, en augmentant les durées maximales et en permettant le bénéfice simultané d'autres prestations sociales. En avril 2020, plus de la moitié des travailleurs principalement indépendants ont reçu des indemnités de droit passerelle. Les taux de remplacement de ces paiements forfaitaires

étaient relativement élevés pour les personnes à faibles revenus, en particulier après que les paiements ont été doublés pour les personnes touchées par les fermetures obligatoires lors du deuxième confinement. Même si des taux de remplacement plus élevés pour les travailleurs à faible revenu sont justifiables en période de crise, en particulier lorsque les prestations sont financées par le budget général, les paiements forfaitaires entraînent une perte de précision du ciblage et peuvent aggraver l'aléa moral à long terme.

L'aide au revenu en cas de chômage a joué un rôle moindre dans la protection des moyens de subsistance des travailleurs et des ménages touchés par la crise. Les allocations de chômage offrent des taux de remplacement relativement élevés, et la Belgique a temporairement gelé les montants des versements, qui, en dehors des périodes de crise, diminuent au cours de la période d'indemnisation, pour tenir compte de la difficulté de chercher du travail pendant la pandémie. Toutefois, contrairement à de nombreux autres pays membres de l'OCDE, la Belgique n'a pas réduit ses périodes de cotisation minimales relativement longues. Les taux de perception des allocations de chômage sont restés stables pendant la crise.

Étant donné que les allocations de chômage peuvent être perçues pour une durée (en principe) illimitée en Belgique, l'assistance sociale joue un rôle moins important que dans les pays comparables de l'OCDE. Pendant la crise du COVID-19, le versement des prestations d'assistance sociale n'a que légèrement augmenté. Cela reflète l'efficacité des extensions pandémiques des régimes de chômage temporaire et du droit passerelle. Cependant, étant

donné l'augmentation du taux de chômage de 1.5 point de pourcentage et le fait que les allocations de chômage sont également restées stables, cette augmentation modeste des allocations d'aide sociale implique qu'un grand nombre de ceux qui ont perdu leur emploi n'ont peut-être pas reçu de soutien à leur revenu. La Belgique a augmenté le

montant des prestations d'assistance sociale pendant la crise, mais l'impact sur les revenus des ménages a été limité. D'autres pays ont considérablement accru la générosité des prestations sous condition de ressources et abaissé les exigences d'accessibilité.

7.3. LES REVENUS LES PLUS FAIBLES ONT ÉTÉ BIEN PROTÉGÉS PENDANT LA PHASE INITIALE DE LA PANDÉMIE

La crise et les mesures extraordinaires prises par la Belgique pour protéger les emplois et les revenus ont entraîné une augmentation importante des dépenses sociales publiques, de 8 % en 2020, comparable à ce qui est observé dans les pays pairs de l'OCDE. Ainsi, la Belgique, comme plusieurs autres pays de l'UE, a réussi à éviter d'importantes pertes de revenus au cours de la phase initiale de

la crise. Les ménages à faible revenu ont même enregistré des gains de revenus réels en 2020 grâce au soutien du gouvernement, et les inégalités de revenus et la pauvreté ont diminué. En l'absence de données plus récentes sur les revenus, l'impact à moyen terme de la crise sur les revenus demeure inconnu.

Résumé des recommandations

- Ajuster les conditions d'éligibilité au chômage temporaire, le dispositif belge de maintien dans l'emploi, en fonction de l'évolution du marché du travail.
- Étendre le droit passerelle pour en faire une prestation de remplacement de revenu efficace pour les travailleurs indépendants
- Garantir des prestations sociales et des services en personne adéquats et accessibles pour les plus vulnérables.
- Élargir l'utilisation des données administratives dans la conception, le suivi et l'évaluation des politiques.