

PARLEMENT  
DE LA  
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2017-2018

---

18 DÉCEMBRE 2017

---

RAPPORT

DU COLLÈGE DES COMMISSAIRES AUX COMPTES SUR L'EXERCICE CLOS LE 31  
DÉCEMBRE 2016 DU FONDS ECUREUIL(1)

---

RAPPORT DE COMMISSION

PRÉSENTÉ AU NOM DE LA COMMISSION DU BUDGET, DE LA  
FONCTION PUBLIQUE ET DE LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

PAR **M. PHILIPPE KNAEPEN.**

---

---

(1) Voir Doc. n°515 (2016-2017) n°1

**TABLE DES MATIÈRES**

|          |                                                                                                                                                 |          |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>1</b> | <b>Présentation du Fonds Ecureuil, par M. Bayi, Président du Conseil d'Administration et Mme Servais, Administratrice déléguée</b>              | <b>3</b> |
| <b>2</b> | <b>Présentation des rapports du Collège des commissaires aux comptes du Fonds Ecureuil (années 2014, 2015 et 2016), par MM. Bolly et Warzée</b> | <b>4</b> |
| <b>3</b> | <b>Discussion</b>                                                                                                                               | <b>6</b> |
| <b>4</b> | <b>Confiance</b>                                                                                                                                | <b>7</b> |

## MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative a décidé d'examiner conjointement, au cours de sa réunion du 18 décembre 2017(2), les rapports du Collège des commissaires aux comptes sur l'exercice clos le 31 décembre du Fonds Ecureuil, pour les années 2014 (Doc. 250 (2015-2016) n° 1), 2015 (Doc. 514 (2016-2017) n° 1), et 2016 (Doc. 515 (2016-2017) n° 1).

L'intégralité des discussions afférentes à ces rapports est consignée dans le présent document.

### 1 Présentation du Fonds Ecureuil, par M. Bayi, Président du Conseil d'Administration et Mme Servais, Administratrice déléguée

M. Bayi, Président du Conseil d'Administration du Fonds Ecureuil, remercie la commission d'avoir invité les représentants des organes de gestion à venir présenter le Fonds Ecureuil.

En tant qu'organisme d'intérêt public de type B, le Fonds a été créé par le décret du 20 juin 2002 dans le cadre des Accords de la Saint-Polycarpe et de la Saint-Boniface, afin de permettre à la Communauté française de se constituer, à partir de l'année budgétaire 2003, des réserves financières pour l'avenir.

Les missions initiales du Fonds reposaient sur la constitution de provisions afin de compenser d'éventuels chocs conjoncturels (recettes institutionnelles de l'Entité) et de mobiliser des moyens pour faire face à des risques et charges imprévisibles et/ou enclencher des politiques nouvelles.

Dans cette première phase, le Fonds a réceptionné des versements en provenance de la Communauté française pendant trois ans. Ainsi, au 31 décembre 2006, les réserves atteignaient un montant global de 73 millions d'euros.

Le Conseil d'administration du Fonds est composé de neuf membres dont quatre sont désignés par le Parlement, quatre par le Gouver-

nement et un membre choisi par le Gouvernement parmi les membres de l'ancienne Commission bancaire, financière et des assurances (aujourd'hui FSMA).

A cet égard, M. Bayi salue le professionnalisme des personnes qui ont fait partie, à un moment donné, de ce Conseil et qui ont toujours accordé beaucoup d'importance à leur mission et à l'intérêt général. Il rend également hommage à son prédécesseur, M. Pol Louis, qui a initié le Fonds.

Le Fonds est soumis au contrôle des commissaires du Gouvernement, dont un est membre de l'Inspection des finances, et des commissaires aux comptes issus de la Cour des comptes et de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises.

En l'absence de personnel, il a fallu organiser une parfaite fluidité entre le Fonds et les services de la Communauté française ; ce qui explique la présence et le rôle de Mme Servais qui est à la fois administratrice déléguée et directrice-trésorier centralisateur au sein du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Par ailleurs, par une convention, le Fonds est également soumis à un audit interne.

Dès son entrée en fonction, le Fonds a arrêté des règles de placements financiers fondées sur la séparation des séquences d'activités (front office, double contrôle du back office, comptabilité, trésorerie). Dès le 1er janvier 2018, la comptabilité du Fonds sera intégrée dans l'application « SAP ».

Dans le cadre de la mise en œuvre de la norme SEC95 visant à faire face à certaines opérations de débudgétisation, le périmètre du Ministère a été étendu aux filiales gravitant autour de la Communauté française. En ce sens, le calcul du périmètre de consolidation est fonction de l'importance de ces filiales. Concrètement, un transfert de dotation par la Maison Mère « Communauté française » vers le Fonds est devenu une non dépense alors que l'opération en sens inverse a pris la forme d'une non recettes pour la Communauté française.

A la fin de l'année 2006, le décret-programme a confié de nouvelles missions au Fonds et un nouvel objectif a été intégré au décret du 20 juin 2002,

#### (2) Ont participé au travaux :

M. Destrebecq (Président)

M. Dufrane (en remplacement de Mme Poulin ), Mme Emmery, M. Furlan, M. Kilic, M. Lefebvre, M. Mottard

Mme Bertieaux, M. Culot, M. Knaepen, M. Nix, Mme Warzée-Caverenne

M. Desquesnes, M. Drèze

#### Ont assisté au travaux :

M. Hazée, M. Prévot : membres du Parlement

M. Flahaut, Ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative

M. Taszma, attaché au cabinet de M. le Ministre Flahaut

Mme Guillaume, attachée au cabinet de M. le Ministre Flahaut

M. Bonjean, Administrateur général de l'ETNIC

M. Bayi, Président du Fonds Ecureuil

Mme Servais, Administratrice déléguée du Fonds Ecureuil

M. Bolly, représentant du Collège des commissaires aux Comptes du Fonds Ecureuil

M. Warzée, représentant du Collège des commissaires aux Comptes du Fonds Ecureuil

Mme Leprince, collaboratrice du groupe PS

M. Bosson, collaborateur du groupe MR

M. Dumoulin, collaborateur du groupe cdH

à savoir « constituer et gérer des réserves financières devant lui permettre d'accomplir, dans le cadre de délégation de missions, toutes les missions à caractère financier qui lui sont confiées par la Communauté française ».

Au départ, les arts de la scène ont bénéficié d'une expérience pilote visant à couvrir la première tranche annuelle des subventions inconditionnelles dues aux opérateurs désignés par la Communauté française, avec un budget de l'ordre de 21 millions d'euros pour 51 opérateurs. L'idée principale était de soulager les opérateurs qui devaient s'adresser aux banques pour emprunter, afin de leur éviter le paiement d'intérêts bancaires.

Au vu du succès de l'opération, le Gouvernement a souhaité prolonger et élargir l'expérience à d'autres opérateurs. A ce jour, les avances de fonds représentent 77,5 millions d'euros en faveur de 434 opérateurs.

M. Bayi ajoute qu'une deuxième mission a été ajoutée en 2008 afin de permettre au Fonds de prendre des participations ou octroyer des crédits, ayant les caractéristiques des « OCPP code 08 » au sens du SEC95, dans les conditions déterminées par le Gouvernement. Toutefois, cette mission n'a jamais été activée.

Mme Servais, Administratrice déléguée du Fonds Écureuil, développe, sur base d'un schéma, l'ensemble du processus « bis » sécurisé aboutissant au paiement par des avances de fonds par le Fonds Écureuil. Les avances de fonds sont payées le 5<sup>ème</sup> jour ouvrable de l'année et seront remboursées tout au long de la même année et au plus tard pour le 31 décembre. De son côté, le service du contentieux du Ministère garantit à plusieurs moments que le Fonds puisse prendre rang comme premier créancier.

Dès le départ dans le budget du Fonds Écureuil, une rubrique a été créée pour faire apparaître les montants provisionnés issus de dotations de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Actuellement, ces provisions historiques, devenues réserves, sont toujours visibles et elles sont alimentées par les intérêts de placement.

Dans le budget 2014, une ligne relative à un versement de la Communauté française pour mise en réserve est apparue suite au versement de 42,15 millions d'euros à la faveur d'un comité de concertation relatif à des cotisations en matière de responsabilisation de pension. En 2016, le Gouvernement a autorisé le Fonds à utiliser ce montant pour procéder à des avances de fonds.

Mme Servais souligne, qu'outre les faibles frais de fonctionnement, il n'y pas de dépenses de personnel au sein du Fonds.

En termes de gestion des réserves financières, l'oratrice rappelle la nécessité d'un encadrement strict des moyens publics. C'est ainsi que la ges-

tion des réserves du Fonds Écureuil est organisée au travers de son décret, de son contrat de gestion, de ses règles de placement et de son manuel de procédures. Grâce à ces outils, la gestion des différents risques est assurée, particulièrement en ce qui concerne le « risque crédit ».

Par ailleurs, alors que les placements initialement autorisés ne semblaient pouvoir relever que des actifs du secteur public S13, le décret a finalement été revu pour autoriser certains types de placements qui doivent s'opérer en actifs répondant aux critères suivants :

- être constitués de produits de taux d'intérêt ; dont des instruments dérivés dans le cadre d'une stratégie financière de couverture ;
- au 31 décembre de chaque année, être constitués de titres de la dette de la Communauté française pour intégrer le fait que le Fonds fait partie du périmètre de consolidation.

Le placement des réserves du Fonds doit respecter des *Règles de placement prudent* arrêtées par le Conseil d'Administration après avoir été soumises, pour avis, au Ministre chargé du Budget de la Communauté française et à la Cour des comptes.

De son côté, le Contrat de gestion prévoit d'optimiser le rendement des placements des réserves, pour un risque maximum admissible, et compte tenu de la maturité de ces derniers. Mme Servais précise qu'il convient, dans ce cadre, d'identifier les risques, de les suivre et de les limiter. Les objectifs attachés à la gestion des actifs financiers sont, par ordre de priorité : la préservation du capital, la gestion de la liquidité et l'obtention du meilleur rendement. Pour y parvenir, la diversité du portefeuille est notamment privilégiée.

Pour conclure, Mme Servais insiste sur la nécessité de garantir le caractère écrit de l'ensemble des règles et procédures qui concourent à la gestion des actifs financiers et ce, afin de pouvoir évaluer et justifier les transactions réalisées. Elle estime que l'approche qui prévaut au sein du Fonds pourrait d'ailleurs être appliquée à d'autres organismes d'intérêt public.

## 2 Présentation des rapports du Collège des commissaires aux comptes du Fonds Écureuil (années 2014, 2015 et 2016), par MM. Bolly et Warzée

M. Warzée, représentant du Collège des commissaires aux comptes du Fonds Écureuil, observe que le contexte légal du contrôle des comptes du Fonds Écureuil relève du Décret du 20 juin 2002 relatif à la création du Fonds Écureuil de la Communauté française, du Décret du 9 janvier

2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, de l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 juillet 2003 relatif aux commissaires du Gouvernement à temps partiel et aux commissaires aux comptes auprès des organismes publics qui dépendent de la Communauté française et de la Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et ses arrêtés d'exécution

Les deux commissaires aux comptes sont désignés, par l'article 45 du Décret du 9 janvier 2003, auprès de chaque organisme public relevant de la Communauté française. Cette désignation est assurée par le Gouvernement, pour moitié parmi les membres de l'Institut des Réviseurs d'entreprise (nomination suite à une procédure d'appel d'offres) et pour moitié parmi les membres de la Cour des comptes

La mission principale du Collège des commissaires est d'assurer le contrôle dans l'organisme public de la situation financière, des comptes annuels et de la régularité, au regard de la réglementation en vigueur, des décrets instituant les organismes publics et du contrat de gestion, ainsi que des opérations à constater dans les comptes annuels. Un rapport écrit et circonstancié sous une forme standardisée est établi conformément à l'article 143 du Code des sociétés.

Les commissaires aux comptes indiquent et justifient avec précision et clarté les réserves ou les objections qu'ils estiment devoir formuler. Sinon, ils mentionnent expressément qu'ils n'ont aucune réserve ou objection à formuler. Le délai d'exécution du rapport est fixé au plus tard pour le dernier vendredi ouvrable du mois de mars.

M. Warzée aborde les référentiels comptable et budgétaire du Fonds Ecureuil en indiquant que l'ancien commissaire représentant la Cour des comptes avait participé à l'élaboration du plan comptable. Par décision du 3 octobre 2003 du Conseil d'administration du Fonds Ecureuil, approuvée par le ministre du Budget de la Communauté française en date du 25 novembre 2003, le nouveau Plan comptable général et les règles d'évaluation et d'amortissement sont applicables au Fonds (art. 5 de loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions ainsi qu'au contrôle de la Cour des comptes et Arrêté royal du 10 novembre 2009 fixant le plan comptable applicable à l'État fédéral, aux communautés et aux régions et à la Commission communautaire commune).

En présentant le Bilan pour les années 2014 à 2016, l'intervenant fait apparaître une photographie des avoirs et des dettes au 31 décembre, date de clôture des comptes. L'actif est essentiellement

constitué de placements financiers et le solde de cet actif est composé de remboursements tardifs par des opérateurs. Le passif est essentiellement formé des fonds propres tandis que les dettes ouvertes en fin d'année sont constituées du précompte professionnel à payer sur les jetons de présence ou de placements à la fin de l'année dans des titres de la Communauté française.

Sur ce dernier point, M. Warzée attire l'attention sur le fait que les fonds placés depuis deux ans le sont à taux négatif (compte de régularisation).

En termes de compte de résultats, les principales charges sont constituées des frais de fonctionnement, des jetons de présence, du paiement des intervenants (commissaires,...), de charges financières (précompte mobilier sur les placements) et de transferts de revenus (intérêts obtenus des avances de fonds). En termes de produits, les produits en capital sont mis en exergue.

Le représentant du Collège des commissaires informe les députés que les Normes internationales d'audit applicables en Belgique (ISA) servent de référence à la stratégie d'audit. Les différentes étapes de l'audit concernent :

- Le planning et évaluation de l'environnement de contrôle (analyse de risques) ;
- L'évaluation théorique et du fonctionnement des systèmes de contrôle interne ;
- L'examen des comptes annuels (bilan & compte de résultats) ;
- L'examen des comptes budgétaires ;
- La rédaction du rapport sur les comptes annuels.

M. Warzée signale que suite aux contrôles réalisés pour les années 2014 à 2016, l'opinion émise est sans réserve sur les comptes. Toutefois, le Collège a fait remarquer l'absence de nomination d'administrateurs par le Gouvernement, sur proposition du Ministre du Budget.

Le Collège fonde son opinion sur base du travail réalisé par l'Audit interne du Ministère qui établit un rapport annuel. Dans le cadre du suivi de ce rapport, un certain nombre de constats ont donné lieu à des recommandations (9 recommandations mises en œuvre et 2 sans objet).

L'orateur fait remarquer que le Fonds Ecureuil dépendant des procédures réalisées en amont dans le cadre de l'octroi des avances de fonds, certains constats tendent à montrer des difficultés dans la transmission d'informations (délais, validation par le ministre, exactitude). Sur ces points, les services fonctionnels concernés doivent encore fournir certains efforts.

**M. Bolly, représentant du Collège des commissaires aux comptes du Fonds Ecureuil**, ajoute que conformément à l'article 22 du décret du 20 juin 2002 créant le Fonds Ecureuil, le Conseil d'administration, avant d'arrêter ou d'adapter ses règles en matière de gestion des actifs financiers, doit soumettre celles-ci, pour avis, au ministre du Budget de la Communauté française et, pour avis facultatif, à la Cour des comptes.

### 3 Discussion

**M. le Ministre** signale qu'il a pris les contacts nécessaires pour désigner les administrateurs manquants.

**M. Lefebvre** souligne l'intérêt du mécanisme tandis que l'opinion sans réserve du Collège des commissaires démontre à quel point l'outil est bien géré. Il se réjouit également de l'élargissement de la liste des bénéficiaires par le Gouvernement.

Ses questions portent sur le bilan du fonctionnement des avances de fonds, la possibilité d'un nouvel élargissement à de nouveaux opérateurs et l'examen éventuel de la viabilité des dossiers portés par les opérateurs.

**M. Knaepen** salue la passion de l'administratrice déléguée et la réaction du ministre quant aux désignations des administrateurs. Néanmoins, il regrette que le rapport annuel du Collège des commissaires se limite à un quasi « copié-collé » du précédent. Par ailleurs, il note la remarque récurrente relative aux aspects formels d'importance mineure ainsi que le peu d'éléments relatifs au suivi des recommandations. Sur base de ces constats, il sollicite un éclairage complémentaire.

Le commissaire demande où en est le processus d'élargissement éventuel des missions du Fonds et s'il faut attendre un impact dans le secteur des arts de la scène suite aux décisions en matière de contrats-programmes. Par rapport aux placements à taux négatif, il interpelle les intervenants sur l'intérêt financier à opérer dans ces circonstances.

Les interrogations de **M. Desquesnes** portent sur la gestion des dossiers en l'absence de personnel et selon quel volume de temps, la justification de l'évolution du montant de 77 à 127 millions d'euros et le mécanisme permettant d'identifier le montant d'avances de fonds versées le 5 janvier aux opérateurs, selon les secteurs, par rapport aux subventions qu'ils perçoivent.

Le député souhaite également des explications par rapport à la position de premier créancier du Fonds vis-à-vis de l'exclusion éventuelle d'opérateurs ayant réalisé des dations en gage. Par ailleurs, un état des lieux des litiges avec les opérateurs est sollicité. Enfin, **M. Desquesnes**, ayant entendu que des placements s'effectuent en fin d'an-

née n alors que les avances se font le 5 janvier de l'année n+1, sollicite des informations.

**M. Warzée** répond à **M. Knaepen** que le modèle de rapport est imposé et ne peut être modifié. Quant aux recommandations de l'audit interne en 2014, elles concernaient essentiellement la règle des signatures, les procédures d'avances de fonds pour tenir compte de l'élargissement des opérateurs et la mise en place de procédures relatives à des cas spécifiques (exemples non réalisés : prise de participation dans la société Sonuma, intervention dans le cadre de la cotisation de responsabilisation en matière de pension, rénovation du Conservatoire de Bruxelles).

**M. Bayi** constate que le mécanisme des avances a fait preuve de son efficacité. En outre, le Fonds est un outil d'exécution des missions confiées conformément au décret. Il n'est en rien un organe d'avis du Gouvernement et le Fonds serait d'ailleurs assez mal placé pour indiquer vers quels types d'opérateurs il y aurait lieu d'étendre le mécanisme.

**Mme Servais** relève que le Fonds possède 130 millions d'euros de réserves et il est bien prévu que la Fédération Wallonie-Bruxelles puisse allouer d'éventuels moyens complémentaires pour déployer des nouvelles missions.

Par rapport aux contrats-programmes en arts de la scène, l'assurance juridique semble suffisante pour démontrer que les opérateurs visés sont ceux dont le contrat va être signé au début de l'année 2018. Dans ce secteur, la tranche inconditionnelle annuelle représente 85 % de la subvention pour atteindre un budget de 51 millions d'euros sur un montant global de 78 millions d'euros. *In fine*, 50 millions d'euros restent disponibles pour d'éventuelles autres opérations.

**Mme Servais** fait remarquer que tant sur le marché monétaire que sur celui des capitaux, les taux sont négatifs. Ceci étant dit, le Fonds place à des taux positifs le reste de l'année et il faut tenir compte que la Fédération Wallonie-Bruxelles assume cette situation des marchés.

En réponse à **M. Desquesnes**, elle indique que l'audit est assuré par convention et gratuitement par le service d'audit du Ministère, le back office est réalisé à titre gratuit au niveau de l'Agence de la dette tandis que la passation des opérations, la comptabilité et la trésorerie relèvent de l'intervenante et d'une collègue (double signature). Le temps consacré n'est pas comptabilisé puisqu'il s'agit d'un service public assuré par des personnes passionnées.

Le paiement auprès des opérateurs les fait passer directement en contentieux, ce qui permet au Fonds de devenir premier créancier. Par contre, si un opérateur devait avoir une dette vis-à-vis de l'ONSS, ce dernier deviendrait créancier privilégié.

Le mouvement de 77 à 127 millions d'euros en 2014 se justifie par le passage de la constitution de provisions vers les avances de fonds, dans le cadre du SEC. Une fois que les avances de fonds sont assurées au 5 janvier, les réserves restantes sont placées tandis que les avances qui sont récupérées au cours de l'année sont elles-mêmes placées dans le respect des règles de gestion des placements.

Mme Servais insiste sur le fait que si certains opérateurs prennent parfois du retard, le Fonds a toujours été remboursé au cent près par la Fédération Wallonie-Bruxelles.

A **M. Drèze** qui s'étonne du silence de la Cour des comptes quant au fait que l'oratrice puisse cumuler les fonctions de comptable et de trésorerie alors que des dérives ont bien démontré l'importance de la séparation de celles-ci, **M. Bolly** et **Mme Servais** répondent qu'il s'agit bien du premier critère à respecter mais dans le cas cité, Mme Servais n'assure pas le paiement elle-même et le nombre de contrôles effectués est conséquent. Dans ce cadre-là, sa fonction se limite à contresigner le paiement.

**M. Desquesnes** souhaite réagir aux réponses qu'il vient de recevoir en constatant que la demande ne semble pas suivre l'offre d'avances de fonds. Par rapport aux dations en gage, il admet volontiers que les avances permettent d'éviter le recours au contentieux et favorisent un effet vertueux. Il se fait également confirmer que parfois, c'est bien le Ministère qui est en retard de remboursement vis-à-vis du Fonds

Enfin, il aimerait savoir s'il est possible qu'un opérateur puisse recevoir des avances au-delà de ce qui lui est dû. En réponse, **Mme Servais** lui confirme que cette situation s'est déjà présentée à de très rares occasions, mais il revient alors à l'opérateur de rembourser.

**M. Lefebvre** encourage le Fonds, sur base de son expérience et des réserves disponibles à hauteur de 50 millions d'euros, à être une force de

proposition en termes de diversification des opérateurs.

**M. Knaepen** déplore que les commissaires aux comptes recourent au parapluie et manquent de créativité dans leur rapport. Il les invite à oser dire les choses librement et à ne pas être cadenassés.

**M. Warzée** acte la remarque mais il réitère l'impossibilité de dérogation par rapport à l'Institut des Réviseurs d'entreprise, au-delà des remarques qui peuvent être faites. Pour 2017, le rapport change en tenant compte de l'évolution de l'environnement international d'audit.

De son côté, **M. Bolly** fait constater que ce canevas de rapport se retrouve dans les différents collèges des commissaires auprès des sociétés publiques. Il relève également que les commissaires agissent après le contrôle, de manière plus proactive et en première ligne, notamment par le biais d'une lettre de recommandations

En réaction à **M. Knaepen** qui lui demande si elle peut concevoir de manière créative un système qui permettrait d'éviter les intérêts négatifs, **Mme Servais** signale en avant-première que les échéances de la dette au 1er et 20 décembre vont disparaître. En conséquence, d'éventuels placements dans du papier à six mois risquent de produire des intérêts négatifs qui l'emporteraient sur des intérêts positifs ; ce qui va obliger le Fonds à mener des réflexions en 2018.

#### 4 Confiance

A l'unanimité des membres présents, il a été fait confiance au Président et au Rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,

Le Président,

P. KNAEPEN

O. DESTREBECQ