



Cour des comptes

Financement et comptabilisation des missions déléguées à la Spaque

Créée en 1991 dans le but de réhabiliter les décharges, la Spaque s'est progressivement vu confier par la Région wallonne de nouvelles missions liées à la prévention, au traitement et à la valorisation des déchets de toute nature et des sols pollués.

L'audit réalisé par la Cour des comptes vise principalement à examiner les mécanismes de financement et l'exécution des missions déléguées à la Spaque ainsi que la comptabilisation des opérations qui en résultent.

1 Missions et financement

Les missions confiées à la Spaque sont essentiellement financées par la Région au moyen des crédits inscrits annuellement au budget général des dépenses. Les mécanismes de financement de ces missions diffèrent toutefois selon les activités réalisées.

Outre les missions prévues au contrat de gestion couvertes par une subvention annuelle récurrente de l'ordre de 18,0 millions d'euros, la Spaque dispose de subventions spécifiques non récurrentes pour couvrir les missions qualifiées de « connexes » par le gouvernement. Elle est également chargée de l'exécution d'une mission déléguée, au nom et pour compte de la Région wallonne, dans le cadre du financement (estimé à quelque 130,0 millions d'euros) de l'assainissement et du démantèlement du site Nordion.

Depuis 2006, un peu plus de 440,0 millions d'euros ont, en outre, été mis à la disposition de la Spaque au travers de financements alternatifs mis en œuvre par la Sowafinal dans le cadre du plan Marshall et du plan Marshall II.vert.

Enfin, la Spaque bénéficie également de moyens complémentaires accordés dans le cadre des programmations Feder (soit environ 208,0 millions d'euros pour les trois dernières programmations).

Ce rapport a été adopté le 2 avril 2019 par la chambre française de la Cour des comptes et transmis au Parlement wallon.

Il est disponible uniquement en version électronique sur www.courdescomptes.be.

1.1 Missions prévues au contrat de gestion

Pour permettre de financer les activités prévues par le contrat de gestion, la Région accorde annuellement une dotation à la Spaque. En 2017, cette dotation s'élevait à 17,6 millions d'euros.

Rétrocession des soldes de dotation 2017

L'ensemble des frais exposés par la Spaque dans le cadre de la réalisation des missions de contrat de gestion sont facturés annuellement à la Région. Les dépenses non éligibles par le Feder sont en outre portées à la charge de cette dotation. Les coûts de structure, soit les frais généraux et le coût de la masse salariale, sont majorés de 5 %. Le montant obtenu par application de cette majoration est enregistré parmi les recettes sur fonds propres de la Spaque.

En 2017, la facture jointe au rapport d'évaluation adressé au ministre chargé de l'Environnement s'est élevée à 13,7 millions d'euros TVAC, soit un montant inférieur de quelque 3,9 millions d'euros au montant versé à la Spaque (17,6 millions d'euros). Cette sous-consommation s'explique principalement par l'absence de nouvelle décision du gouvernement wallon en matière de réhabilitation de nouvelles décharges. La dotation octroyée en 2017 a dès lors essentiellement permis à la Spaque de couvrir ses frais de fonctionnement.

En contravention aux dispositions du contrat de gestion, la Cour des comptes souligne que le solde non utilisé de la dotation 2017 a été affecté au fonds de roulement sans décision formelle du gouvernement wallon. En l'absence d'une telle approbation, la Cour estime que les soldes non utilisés devraient être rétrocédés à la Région.

Dans sa réponse, le directeur de la Spaque indique que la Société se conformera au formalisme convenu dans le projet de contrat de gestion en cours de négociation.

Transparence des opérations inscrites au budget initial 2018

La Cour des comptes constate que le gouvernement wallon a compensé partiellement la diminution des crédits inscrits en faveur de la Spaque au budget général des dépenses 2018 (- 11,7 millions d'euros) par une autorisation de prélèvement sur le fonds de roulement à hauteur de 10,0 millions d'euros. La Cour relève le manque de transparence budgétaire de cette opération.

Dans sa réponse, le ministre chargé de l'Environnement a précisé que cette opération avait été présentée en totale transparence budgétaire dans le cadre de l'élaboration du budget 2018. La Cour rappelle toutefois le principe de non-compensation des recettes et des dépenses inscrites au budget.

Clauses du contrat de gestion

Le contrat de gestion prévoit, dans les limites de l'avance sur honoraire, la possibilité pour la Spaque d'obtenir des mesures incitatives liées aux dépassements des objectifs pour les activités du plan d'entreprises soumises à un objectif annuel. Le rapport d'évaluation 2017 indique que ces objectifs ont globalement été dépassés. En 2017, aucun montant n'a été toutefois été retenu par la Spaque à titre de mesures incitatives.

La Cour constate que l'évaluation du dépassement de l'objectif est, dans les faits, réalisée par la Spaque.

Sans se prononcer à ce stade sur l'efficacité de prévoir un tel incitatif, la Cour recommande que l'octroi de ces mesures soit évalué par un comité de suivi, composé de représentants désignés par l'exécutif, lequel jugerait de la réalisation du dépassement des objectifs opérationnels.

Le directeur de la Spaque annonce que le projet de contrat de gestion prévoit l'instauration d'un collège d'évaluation, dont le rôle est notamment d'évaluer l'exécution des missions confiées à la Spaque et de proposer l'attribution d'incitants.

Enfin la Cour constate que le dernier contrat de gestion conclu porte sur la période 2008-2012. Il est obsolète du fait de l'évolution des activités de la Spaque et il n'a fait l'objet d'aucun avenant. Le gouvernement a décidé de sa poursuite jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau contrat.

Le directeur de la Spaque répond que le gouvernement wallon a adopté, en avril 2018, la note d'orientation déterminant les lignes directrices du projet de contrat de gestion 2018-2023. Ce nouveau projet, discuté entre les parties en février et mars 2019, réaffirme le principe de la conclusion d'avenants pour toute modification au contrat de gestion, principe auquel la Spaque sera attentive.

1.2 Missions connexes

Le gouvernement wallon peut également confier à la Spaque d'autres missions, dites « connexes », moyennant l'octroi d'un financement spécifique. Sept missions déléguées connexes figurent en annexe du contrat de gestion. Deux conventions ont ensuite été conclues postérieurement à son entrée en vigueur sans modification par voie d'avenant du contrat. La plupart des missions connexes confiées à la Spaque sont désormais clôturées. Seules la convention de gestion technique confiée à la Spaque dans le cadre du dossier Nordion, la convention de réhabilitation du site de la Cockerie à Flémalle et celle conclue dans le cadre du programme prioritaire des boues de dragage des voies navigables sont toujours en cours d'exécution.

1.3 Mission déléguée dans le cadre du financement de l'assainissement et du démantèlement du site Nordion

Dans le cadre de la convention du 14 juin 1990 conclue avec l'État belge, la Région wallonne s'est engagée à prendre en charge le coût de démantèlement et des installations du site Nordion ainsi que la prise en charge de la différence entre l'intervention financière contractuellement acceptée par la SA Nordion pour l'élimination des déchets radioactifs provenant du site et des installations cédés et les tarifs appliqués par l'organisme national des déchets radioactifs (Ondraf).

Afin de répondre à ses obligations, la Région wallonne a conclu une convention en 2014 avec l'Ondraf visant l'octroi d'avances dans le cadre du financement de l'assainissement, des études de démantèlement ainsi que du démantèlement de ces bâtiments et installations. Elle a ensuite confié une mission déléguée à la Spaque visant à assurer, pour compte de la Région wallonne, la gestion financière du dossier relatif aux déchets produits (*crash program*) et aux opérations d'assainissement et de déclassement de ces installations.

À défaut d'accord entre l'Ondraf et la Région sur la conclusion d'une convention définitive, la convention de décembre 2014 a été prolongée par trois avenants portant sur la mise à disposition de nouvelles avances.

Fin 2017, la Région wallonne avait déjà liquidé, via la Spaque, quelque 25,7 millions d'euros du montant de ces travaux. Le coût total des opérations liées à l'assainissement et au démantèlement du site Nordion/BMB est estimé à 127,9 millions d'euros, dont 118,9 millions

d'euros à charge de la Région wallonne. Les travaux de démantèlement du site devraient en principe s'achever en 2026. Sur la base de ces estimations, le coût des travaux restant à supporter dans le cadre des opérations de démantèlement s'établit dès lors à quelque 93,2 millions d'euros fin 2017. En outre, ce coût ne tient pas compte des dépenses relatives à l'évacuation et au traitement des déchets produits par la SA Nordion, estimées à quelque 9,6 millions d'euros fin 2017.

Le ministre chargé de l'Économie indique que les factures émises par l'IRE dans le cadre du *crash program* ont été payées en 2018. Il précise aussi que des discussions sont en cours en vue de la conclusion d'un nouvel avenant à la convention avec l'Ondraf.

1.4 Fonds Feder

La Spaque est également chargée de la mise en œuvre des décisions prises en matière de réhabilitation des sites dans le cadre des programmations Feder. Pour la programmation 2014-2020, le gouvernement wallon a retenu, en mai 2015, 22 projets pour un montant de 65,7 millions d'euros affectés à la réhabilitation, dont 26,3 millions d'euros à la charge du Feder.

La Cour des comptes remarque toutefois que les premiers arrêtés de subvention portant sur un montant total de 44,2 millions d'euros n'ont été notifiés à la Spaque qu'en 2017. Les dépenses réalisées à la charge de cette programmation se limitaient dès lors à 2,1 millions d'euros fin 2017.

La Cour recommande au gouvernement d'accélérer l'adoption et la notification des arrêtés de subvention afin de permettre la réalisation des projets par la Spaque.

Dans sa réponse, le ministre chargé de l'Environnement signale que le retard est résorbé. La Spaque précise en outre que les derniers arrêtés de subvention ont été notifiés en septembre 2018 et en janvier 2019, ce qui explique le faible montant des dépenses enregistrées pour cette programmation.

1.5 Plan Marshall

La Région a accordé des moyens complémentaires à la Spaque pour la réhabilitation des sites au travers des plans Marshall et Marshall 2.vert ainsi que des programmes de dragage des voies navigables. Ceux-ci ont été octroyés dans le cadre de mécanismes de financement alternatif mis en œuvre par la Sowafinal.

Les moyens accordés via la Sowafinal dans le cadre du plan Marshall s'élèvent à 311,6 millions d'euros (dont 247,6 millions d'euros pour la réhabilitation de sites et 63,9 millions d'euros pour les boues de dragage). Des conventions de financement ont été conclues à hauteur de ce montant. Fin 2017, le montant total des dépenses réalisées s'établissait à 299,8 millions d'euros.

Les moyens affectés au plan Marshall 2.vert s'élèvent, quant à eux, à 132,1 millions d'euros. Fin 2017, les conventions d'emprunt conclues dans le cadre de ce plan atteignaient 70,0 millions d'euros (soit 53,0 % des moyens accordés) alors que les dépenses s'élevaient à 39,5 millions d'euros.

Le montant total des conventions de financement se chiffre à 381,6 millions d'euros. Compte tenu des remboursements de capital de 58,4 millions d'euros déjà réalisés, les soldes restant dus des emprunts contractés dans le cadre de ces conventions atteignaient globalement 323,2 millions d'euros fin 2017. Ce montant est désormais repris dans le calcul de la dette brute consolidée de la Région wallonne au 31 décembre 2017.

La Cour signale également que les taux de financement, dont certains ont été revus à la baisse le 30 juin 2017, oscillent entre 2,17 % et 3,96 %. Pour plusieurs conventions, elle constate que ce taux dépasse le taux de financement moyen implicite de la dette directe de la Région, qui s'établit à 2,6 %. La Cour recommande dès lors au gouvernement d'examiner si des économies de charges ne pourraient être réalisées en modifiant les mécanismes de financement.

En ce qui concerne les autres coûts inhérents à ces emprunts, la Cour constate qu'en 2017, les frais de gestion et les commissions sur les fonds non levés des ouvertures de crédits supportés par la Spaque se sont élevés respectivement à 69.738 euros et à 354.245 euros. En vue de limiter ces coûts, la Cour recommande d'améliorer la planification des besoins de financement.

Dans sa réponse, le directeur de la Spaque signale que l'analyse de la possibilité de réaliser des économies en modifiant les mécanismes de financement et en améliorant les besoins de financement relève de la seule compétence de la Région wallonne.

2 Comptabilisation des opérations

2.1 Comptabilisation des opérations dans les comptes de la Spaque

Le décret du 6 mai 1999 prévoit que les opérations effectuées par les sociétés spécialisées dans le cadre de missions déléguées sont présentées de façon distincte dans leurs comptes.

La Cour des comptes observe qu'à l'exception des participations, acquises au nom et pour compte de la Région wallonne, qui font l'objet d'un enregistrement distinct dans une comptabilité pour ordre, l'ensemble des opérations réalisées par la Spaque en missions déléguées sont comptabilisées dans ses comptes de bilan et de résultats. La distinction entre les opérations pour son compte propre et celles pour compte de la Région wallonne est effectuée au travers de la comptabilité analytique de la Spaque.

Les conventions-cadres d'octobre 2006 et de mai 2012 conclues dans le cadre des mécanismes de financement alternatif mis en œuvre par la Sowafinal précisent que, pour la Spaque, le remboursement des prêts consentis par la banque sera assuré par augmentations de capital successives, souscrites et libérées par la Région. En pratique, les annuités des emprunts contractés par la Spaque sont remboursées par la Sowafinal. Le capital mis à disposition par la Sowafinal pour procéder aux augmentations de capital est directement reversé à la Sowafinal après réalisation de l'opération d'augmentation du capital.

La Cour souligne que ces modalités de financement conçues à des fins de débudgétisation ont été définies avant l'intégration de la Spaque parmi les unités institutionnelles relevant du secteur des administrations publiques. Elles conduisent à la mise en place de schémas de comptabilisation complexes qui nuisent à la lisibilité des comptes annuels. En effet, ces schémas aboutissent à présenter un compte de résultat en pertes : les charges relatives au remboursement des emprunts ne sont pas contrebalancées par les subventions y afférentes reçues de la Région wallonne par la Sowafinal.

La Cour recommande dès lors de revoir les modalités de financement dans le cadre de la convention-cadre Sowafinal III et d'adapter les schémas de comptabilisation pour répondre au principe de transparence des comptes annuels.

Dans sa réponse, le ministre indique que la mise en place d'un groupe de travail visant à examiner une refonte du mécanisme et une révision des schémas de comptabilisation sera proposée à l'initiative du gouvernement.

2.2 Comptabilisation des opérations dans les comptes de la Région

La Cour des comptes rappelle que les opérations relatives à l'exécution des missions déléguées, pour lesquelles la Spaque agit pour compte de la Région wallonne, devraient être enregistrées dans les comptabilités économique et budgétaire de la Région wallonne puisque la Spaque agit en qualité de mandataire ou de commissionnaire de cette dernière. Cette méthode de comptabilisation serait en outre conforme à la réglementation SEC, qui préconise une comptabilisation des opérations dans la comptabilité de la partie principale à l'opération.

Les opérations liées à l'exécution des missions déléguées ne sont actuellement pas enregistrées dans les comptes de la Région. Puisque les dispositions relatives à la tenue d'une comptabilité économique en partie double ont été postposées, la Cour relève que seuls les transferts de fonds à la Spaque sont comptabilisés au compte d'exécution du budget alors que ces opérations sont de simples mouvements internes. Elle recommande dès lors de comptabiliser, dans les comptes de la Région wallonne, chaque opération sous une nature économique adéquate et sur la base des droits constatés.

Enfin, la Cour relève également le manque de transparence budgétaire de certaines augmentations de capital de la Spaque réalisées par voie d'apport en nature d'actifs appartenant à la Région.

3 Respect du principe pollueur-payeur

La Spaque peut intervenir sur des sites appartenant à la Région wallonne ou à des opérateurs privés.

En ce qui concerne les sites appartenant à des opérateurs privés, les coûts liés à l'assainissement et à la réhabilitation des sites pollués devraient être supportés par les entreprises qui ont généré cette pollution, en application des articles 106 à 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Pour les sites qu'elle a acquis, la Spaque estime avoir suivi les recommandations de la Commission européenne en matière d'aides d'État en prenant en compte le coût de la dépollution lors de l'acquisition des sites d'opérateurs privés.

Pour les sites qui demeurent propriété du secteur privé, la Cour constate que la Spaque ne réclame pas aux entreprises polluantes les coûts d'assainissement des sites dont elle est chargée. Elle estime ne pas disposer de la capacité juridique pour agir en récupération de ces montants et considère que cette tâche incombe à l'administration régionale. Cette dernière a toutefois indiqué ne disposer d'aucune information de la Spaque sur d'éventuelles actions en recouvrement à entreprendre. Elle ne procède dès lors actuellement à aucune action en récupération des coûts de dépollution.

En outre, la Cour constate l'absence d'un suivi centralisé qui permette de dresser une situation, par opérateur, des coûts de dépollution nets supportés par la Région, avec, pour conséquence, l'impossibilité d'établir une situation exhaustive et actualisée des coûts d'assainissement éventuels qui auraient dû être récupérés.

La Cour recommande dès lors une clarification des rôles de ces différents intervenants et un suivi centralisé des récupérations auprès des opérateurs privés. Le principe du pollueur-payeur, les règles européennes en matière d'aides d'État et les exigences de bonne gestion des deniers publics pourraient ainsi être respectés.

Dans leur réponse, le ministre chargé de l'Environnement et le directeur de la Spaque confirment la nécessité d'une clarification des rôles des différents intervenants. Le ministre indique que celle-ci interviendra dans le cadre du prochain contrat de gestion.

4 Respect de la réglementation sur les marchés publics

La Spaque est soumise aux règles relatives aux marchés publics tant pour les missions qui lui sont déléguées que pour ses activités réalisées sur fonds propres. Lors d'un examen par sondage, la Cour des comptes a toutefois constaté que certaines dépenses de fonctionnement ne respectent pas la réglementation en matière de marchés publics.

La Cour invite dès lors la Spaque à se conformer aux règles en matière de marchés publics tant pour les dépenses réalisées pour le compte de la Région wallonne que pour celles effectuées pour son propre compte.

Dans sa réponse, le ministre et le directeur de la Spaque indiquent que des procédures de marchés publics vont être lancées afin de se conformer aux recommandations de la Cour.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| CHAPITRE 1 | 9 |
| Introduction | 9 |
| 1.1 Statut de la Spaque | 9 |
| 1.2 Portée du contrôle | 10 |
| 1.3 Méthode | 10 |
| CHAPITRE 2 | 12 |
| Normes comptables et contrôle externe | 12 |
| CHAPITRE 3 | 16 |
| Mécanismes de financement des activités de la Spaque | 16 |
| 3.1 Missions prévues au contrat de gestion | 17 |
| 3.1.1 Cadre réglementaire | 17 |
| 3.1.2 Financement des activités | 18 |
| 3.2 Missions connexes | 22 |
| 3.2.1 Convention pour la mise en œuvre du programme prioritaire des boues de dragage | 23 |
| 3.2.2 Convention de gestion technique dans le cadre du dossier Nordion | 23 |
| 3.2.3 Convention pour la réhabilitation du site de la Cockerie de Flémalle | 23 |
| 3.3 Mission déléguée dans le cadre du financement de l'assainissement et du démantèlement du site Nordion | 24 |
| 3.3.1 Financement de l'assainissement, des études de démantèlement et du démantèlement des bâtiments et installations | 24 |
| 3.3.2 Gestion des déchets historiques (<i>crash program</i>) | 26 |
| 3.4 Fonds Feder | 27 |
| 3.5 Plan Marshall | 28 |
| 3.5.1 Mécanisme de financement | 28 |
| 3.5.2 Exécution des travaux réalisés dans le cadre du plan Marshall | 31 |
| 3.5.3 Exécution des travaux réalisés dans le cadre du plan Marshall 2.vert | 33 |
| CHAPITRE 4 | 34 |
| Comptes de la Spaque | 34 |
| 4.1 Bilan et compte de résultats | 34 |
| 4.1.1 Bilan | 34 |
| 4.1.2 Compte de résultats | 36 |
| 4.2 Comptes d'ordre | 38 |
| 4.3 Comptabilisation des opérations | 38 |
| 4.3.1 Comptabilisation des opérations dans les comptes de la Spaque | 38 |
| 4.3.2 Comptabilisation des opérations budgétaires dans les comptes de la Région | 40 |
| 4.3.3 Compte de patrimoine | 41 |
| CHAPITRE 5 | 43 |
| Récupération des coûts d'assainissement | 43 |
| CHAPITRE 6 | 46 |
| Respect de la réglementation en matière de marchés publics | 46 |
| Annexe - Tableau synthétique des recommandations | 48 |

CHAPITRE 1

Introduction

1.1 Statut de la Spaque

Constituée le 13 mars 1991 en application de la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale de participations et d'investissement et aux sociétés régionales d'investissement, la Société publique d'aide à la qualité de l'environnement (Spaque) est une société spécialisée au sens du décret du 6 mai 1999 portant modification du chapitre V de la loi du 2 avril 1962¹.

Ses statuts, modifiés en juillet 2018, prévoient que son capital est détenu directement ou indirectement par la Région wallonne². Fin décembre 2018, la Région wallonne était encore l'unique actionnaire de la Spaque. Dans le cadre de la restructuration des outils économiques wallons décidée par le gouvernement wallon, la Sogepa, elle-même détenue à 100 % par la Région wallonne, devrait toutefois acquérir prochainement 75 % des parts du capital de la Spaque.

Suite à la modification concomitante de son objet social, la Spaque, créée initialement dans le but de réhabiliter des décharges, a désormais pour mission de :

- réaliser toutes les activités en général liées à la prévention, à l'élimination, au traitement et à la valorisation des déchets de toute nature et des sols pollués ;
- contribuer à l'amélioration de la connaissance de l'état des sols, à la prévention des atteintes à la qualité des sols ainsi qu'à la gestion des sols potentiellement pollués et pollués ;
- assurer la recherche, le développement et le partage de l'expertise, de l'expérience, des savoirs et des outils développés en matière de gestion des déchets et des sols pollués ;
- revaloriser des sites pollués ;
- assister la prospective, la planification et l'élaboration de plans, programmes ou outils stratégiques en matière de gestion des déchets ou des sols potentiellement pollués ou pollués ;
- accompagner les acteurs publics et privés confrontés à une problématique de sols potentiellement pollués ou pollués et conseiller les pouvoirs locaux en cette matière ;
- valoriser à l'international le savoir-faire wallon dans le secteur de la gestion des déchets et du redéploiement des friches industrielles, en veillant à éviter les risques industriels, commerciaux ou financiers.

En outre, elle exécute toute mission que le gouvernement wallon lui confie par arrêté ou décision et dans le cadre d'un contrat de gestion³. Le gouvernement est toujours chargé du choix des sites nécessitant l'intervention de la Spaque sur la base, notamment, des travaux d'inventorisation réalisés par cette dernière.

¹ La Spaque était initialement une filiale spécialisée de la Société régionale d'investissement de Wallonie (SRIW).

² Les statuts précisent que la Région wallonne doit détenir directement au moins 25 % des titres.

³ Article 39 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets tel que remplacé par l'article 85 du décret-programme du 17 juillet 2018 portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement.

Les opérations sur fonds propres réalisées par la Spaque portent principalement sur la vente de certificats verts et d'énergie renouvelable produite par des centrales photovoltaïques ainsi que sur des opérations de maintenance des outils de production réalisées sur certains sites.

Les activités de la Spaque s'inscrivent dans le cadre du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets⁴ et du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols.

Enfin, la Spaque est également soumise au décret du 12 février 2004 relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information ainsi qu'au décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public.

1.2 Portée du contrôle

Jusque fin 2016, la portée du contrôle exercé par la Cour des comptes était fixée dans un protocole signé en décembre 1993 entre les représentants de la Spaque et la Cour. Aux termes de ce protocole, le contrôle portait exclusivement sur l'exécution des missions confiées à la Spaque par le gouvernement wallon. Il visait à vérifier la conformité de l'exécution de ces missions avec les décisions prises par le gouvernement, ainsi que l'exactitude de la comptabilisation des opérations en résultant.

La Cour des comptes a exercé les compétences de contrôle qui lui étaient conférées dans le cadre de ce protocole à deux reprises⁵.

Compte tenu de l'évolution du prescrit légal en matière de comptabilité publique⁶, la Cour a dénoncé ce protocole en mars 2017. Elle considère en effet qu'à partir du 1^{er} janvier 2017, elle peut exercer ses missions de contrôle de la comptabilité, de la légalité et de la régularité des dépenses et des recettes ainsi que le contrôle du bon emploi des deniers publics, en ce compris le respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience, pour les opérations réalisées par les unités d'administration publique de type 3 dans le cadre de missions déléguées.

1.3 Méthode

En septembre 2018, la Cour des comptes a réalisé un contrôle financier de la comptabilité des missions déléguées confiées à la Spaque en 2017. La plupart des opérations réalisées dans le cadre de ces missions sont enregistrées dans les comptes annuels 2017 de la Spaque, attestés sans réserve par un réviseur d'entreprises.

Après un examen des méthodes de comptabilisation des opérations réalisées en missions déléguées, la Cour a contrôlé par sondage les opérations comptabilisées en 2017 menées en exécution de ces missions et elle a analysé la justification des soldes bilantaires afférents à ces opérations au 31 décembre 2017.

⁴ L'article 39 de ce décret charge la Région, via une mission déléguée à la SRIW, de créer une société publique à forme commerciale et en précise les missions. Cette disposition a été remplacée par l'article 85 du décret-programme précité qui précise désormais que le gouvernement constitue une société anonyme de droit public dénommée « Société publique d'aide à la qualité de l'environnement », en abrégé « Spaque ».

⁵ Cour des comptes, « Société publique d'aide à la qualité de l'environnement », 15^e cahier d'observations adressé au Parlement wallon, Fascicule I^{er}, *Doc. parl.* Rég. wall., 616 (2003-2004) - N° 1, p.97 à 100.

Cour des comptes, « Société publique d'aide à la qualité de l'environnement », 19^e cahier d'observations adressé au Parlement wallon, Fascicule I^{er}, *Doc. parl.* Rég. wall., 667 (2007-2008) - N° 1, p.67 à 70.

Disponibles sur le site www.courdescomptes.be.

⁶ La Spaque est devenue, au 1^{er} janvier 2017, un organisme de type 3 en application du décret du 15 décembre 2011.

Enfin, la Cour a également procédé à un examen par sondage du respect de la réglementation en matière de marchés publics relatifs aux dépenses de fonctionnement de la Spaque.

Le projet de rapport a été transmis le 20 février 2019 au directeur de la Spaque ainsi qu'aux cabinets des ministres de l'Environnement, de l'Économie et du Budget du gouvernement wallon. À cette même date, l'extrait de ce projet de rapport consacré à la récupération des coûts d'assainissement a été communiqué au directeur général de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO₃). Le directeur de la Spaque et le directeur général de la DGO₃ ont répondu respectivement par lettres des 6 et 7 mars 2019. Le projet de rapport a, en outre, été discuté lors d'une réunion contradictoire qui s'est tenue le 14 mars 2019 avec les représentants de la Spaque, de la cellule d'informations financières et des cabinets des ministres de l'Environnement, de l'Économie et du Budget du gouvernement wallon.

Le ministre chargé de l'Environnement a ensuite transmis une réponse coordonnée avec le ministre chargé de l'Économie par lettre du 21 mars 2019.

Le rapport prend en compte les remarques formulées par ces différents intervenants.

CHAPITRE 2

Normes comptables et contrôle externe

La Spaque est une société anonyme d'intérêt public soumise au code des sociétés. Ses comptes, tenus selon le référentiel comptable en vigueur, sont soumis au contrôle d'un réviseur d'entreprises.

La Spaque est également une unité publique reprise dans le périmètre de consolidation de la Région wallonne (S.13.12). Ses données comptables sont prises en compte dans le cadre de l'élaboration des comptes nationaux établis selon le système européen des comptes (SEC 2010). Le décret du 15 décembre 2011⁷ portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon classe les institutions publiques reprises dans le périmètre de la Région en trois types. Pour chaque type, ce décret fixe les obligations auxquelles ces organismes sont soumis ainsi que les compétences de contrôle de la Cour des comptes. La Spaque a été classée parmi les organismes de type 3. Par conséquent, en vertu des dispositions du décret :

- l'organe de gestion de la Spaque doit établir et approuver un projet de budget qu'il doit transmettre à son ministre de tutelle. Celui-ci est chargé de le communiquer au ministre du Budget (article 87, § 3, du décret). Par ailleurs, suite à la modification du décret du 15 décembre 2011 intervenue le 15 février 2017, les budgets de la Spaque sont désormais joints à l'exposé particulier du ministre fonctionnel transmis au Parlement wallon⁸ ;
- les comptes annuels 2017 et suivants ainsi que le rapport des réviseurs y afférents doivent être transmis à la Cour des comptes, qui dispose, sans préjudice du secret des affaires, de la possibilité d'adresser au réviseur des questions en lien avec son rapport (article 102, § 2). Les comptes annuels 2017 ont été transmis à la Cour des comptes le 28 juin 2018⁹ ;
- la Spaque ne doit pas tenir une comptabilité budgétaire¹⁰. Pour les organismes de type 3, les obligations européennes en matière de rapportage sont dès lors remplies sur la base des données extraites de leur comptabilité générale.

La Spaque est soumise au décret du 12 février 2004 relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information ainsi qu'au décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public, qui prévoit le contrôle de l'exécution des missions déléguées par deux commissaires du gouvernement¹¹.

⁷ Modifié par le décret du 17 décembre 2015.

⁸ Décret du 15 février 2017 modifiant l'article 87, § 3, du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes. Celui-ci dispose que « *Le budget des organismes de type 3 et son exposé particulier ou, à défaut, un projet de budget établi par les organes de gestion, est joint à l'exposé particulier visé à l'article 9, § 1^{er}, 2^o. Le Ministre de tutelle communique le budget définitif au Parlement dans les deux mois qui suivent son approbation.* »

⁹ La Spaque a toutefois déposé des comptes rectificatifs, contenant les informations requises par les dispositions du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public, à la Banque nationale belge fin août 2018.

¹⁰ Par conséquent, ils ne doivent pas établir de compte d'exécution du budget sous le même format que le budget approuvé.

¹¹ En application de l'article 29, § 2, de la loi du 2 avril 1962, ces commissaires veillent à ce que les mesures prises dans le cadre des missions déléguées ne violent pas les lois, les décrets, les arrêtés, les statuts ou les clauses contractuelles relatives aux missions déléguées.

La Cour dresse les constats suivants.

- Les commissaires du gouvernement ne sont pas mentionnés dans la liste des administrateurs, gérants et commissaires¹² reprise dans les comptes annuels 2017 de la Spaque déposés à la Banque nationale de Belgique (BNB).
- La Spaque est gérée par un conseil d'administration, composé d'administrateurs publics proposés par le gouvernement wallon. Leur mandat avait été accordé en septembre 2011 pour une durée de six ans, soit la durée maximale prévue par le code des sociétés¹³. En principe, le conseil d'administration de la Spaque aurait dû être renouvelé en 2017, ce qui n'a pas été le cas. Le renouvellement du conseil d'administration n'est en effet intervenu que lors de l'assemblée générale extraordinaire du 13 juillet 2018.
- L'assemblée générale¹⁴ est chargée d'approuver les comptes annuels et de donner décharge aux administrateurs et aux commissaires, en application du code des sociétés. Les mandats de la plupart des administrateurs venaient à échéance le 14 septembre 2017. Le gouvernement wallon a désigné de nouveaux administrateurs en juillet 2018, soit après approbation des comptes annuels 2017 par l'assemblée générale le 14 juin 2018.
- Les dates de fin de période de validité des mandats de ces administrateurs mentionnées dans les comptes annuels 2017 déposés à la BNB (à savoir le 14 juillet 2016) sont erronées.
- Enfin, les décrets du 12 février 2004 précités prévoient que la Spaque remet annuellement au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre du contrat de gestion ainsi qu'un rapport d'activités (ou à défaut, le rapport de gestion, qui comprend un rapport de rémunérations). Le gouvernement les transmet ensuite au parlement. La liste des rapports qui doivent être déposés au parlement¹⁵ est publiée chaque année¹⁶. Celle-ci mentionne notamment la date du dernier dépôt au parlement. Selon ces informations, les derniers rapports annuels et d'évaluation déposés au Parlement wallon portent sur l'année 2009. Par ailleurs, le dernier rapport d'activités de la Spaque, discuté le 2 février 2010 au sein de la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la mobilité du Parlement wallon, porte sur l'année 2008.

Dans sa réponse, le directeur de la Spaque indique que la Société s'est engagée dans un processus de changement qui s'appuie notamment sur l'application stricte des principes de gouvernance repris dans le décret de 2004 sur les administrateurs publics tel que modifié par le décret gouvernance¹⁷. Il estime que cet objectif permettra de remédier à certains constats de la Cour comme celui relatif à la durée des mandats des administrateurs.

En outre, le directeur signale que les rapports d'évaluation du contrat de gestion sont envoyés annuellement au ministre-président ainsi qu'au ministre ayant l'environnement dans ses attributions. La facture afférente à l'exercice écoulé accompagne toujours l'envoi du rapport. Le ministre de l'Environnement dispose d'un délai de 45 jours pour formuler ses remarques, recommandations, voire son refus du rapport et de la facture. Cette procédure est prévue explicitement par l'article 10.3 du contrat de gestion actuellement en vigueur. Le directeur

¹² De la partie normalisée.

¹³ Les membres du conseil d'administration avaient été désignés lors de l'assemblée générale extraordinaire le 14 septembre 2011. Le conseil d'administration a le pouvoir d'accomplir tous les actes nécessaires ou utiles à la réalisation de l'objet social de la société, à l'exception de ceux que la loi réserve à l'assemblée générale.

¹⁴ Composée de représentants du gouvernement wallon.

¹⁵ Conformément à l'article 131 du règlement du Parlement de Wallonie.

¹⁶ Avant le 31 octobre, sous la forme d'un document parlementaire, avec mention de la date à laquelle chacun de ces rapports a été déposé pour la dernière fois. Le rapport d'activités y est défini comme « un document qui reprend tous les éléments clés permettant de suivre et d'évaluer l'avancement effectif des activités d'une institution ou d'un organisme qui, en l'occurrence, relève de la Wallonie ».

¹⁷ Décret du 29 mars 2018 modifiant les décrets des 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public et relatif aux commissaires du gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public, visant à renforcer la gouvernance et l'éthique au sein des organismes wallons.

signale également que les rapports d'activités (rapports annuels) ont été adressés sous format papier jusqu'en 2012. Après cette date et conformément à la volonté du législateur¹⁸, les rapports ont été transmis par voie informatique, sous forme de courriel, avec pièce en attaché.

En ce qui concerne l'absence de mention des commissaires du gouvernement dans la liste des administrateurs, gérants et commissaires reprise dans les comptes annuels 2017 de la Spaque, le ministre de l'Environnement précise que les comptes annuels ultérieurs seront déposés en conformité avec le décret.

Concernant le défaut de renouvellement des mandats arrivés à échéance en 2017, le ministre de l'Environnement évoque le « devoir de persévérance », selon lequel les mandats se poursuivent à l'échéance de leur terme jusqu'à la désignation de leurs remplaçants. Il précise que ce principe a été consacré par la Cour de cassation¹⁹, qui fait primer l'intérêt social. La Cour des comptes précise que le cas où les mandats arrivés à leur terme ne sont pas remplacés n'est pas envisagé par le code des sociétés. La Cour de Cassation, amenée à se prononcer sur cette problématique, a dès lors estimé que le mandat d'un administrateur pouvait se poursuivre au-delà de son échéance en vue d'assurer le maintien de l'administration de la société jusqu'à son remplacement²⁰. La Cour des comptes estime néanmoins que l'absence de renouvellement des mandats dans les délais requis s'avère difficilement justifiable pour un organisme exclusivement détenu par la Région wallonne.

Enfin, en ce qui concerne l'absence de communication des rapports annuels et d'évaluation au parlement, le ministre de l'Environnement précise que, nonobstant le fait que ce constat soit généralisé au sein des unités d'administration publique relevant du périmètre de la Région wallonne, il s'engage à ce que la situation soit régularisée et à faire déposer ces rapports annuels à l'avenir conformément aux prescrits dudit décret.

Par ailleurs, les interventions financières en missions déléguées sont également soumises au visa préalable de l'Inspection des finances. Le décret du 6 mai 1999²¹ et le contrat de gestion prévoient en outre que l'Inspection des finances est associée, en tant qu'observateur externe, au contrôle de la situation financière des comptes annuels et de la régularité des opérations à constater dans les comptes annuels réalisés par le commissaire-réviseur.

La Cour constate, sur la base des informations dont elle dispose, que la mission confiée à l'Inspection des finances dans le cadre de cette disposition n'a jamais été formalisée²². Par ailleurs, la Spaque n'ayant plus sollicité l'Inspection des finances depuis plus d'une décennie, cette mission n'a pas été exercée au cours de la période couverte par le contrat de gestion 2008-2012.

Dans sa réponse, la Spaque indique qu'elle sera attentive à solliciter l'Inspection des finances conformément aux prescrits de l'article 53 de son projet de contrat de gestion. Le ministre chargé de l'Environnement prend également acte de ce constat et s'engage à sensibiliser sans

¹⁸ Décret du 28 novembre 2013 visant à limiter strictement la publication et la diffusion sous format papier des rapports annuels des services publics et des organismes d'intérêt public de la Région wallonne dans un souci environnemental et de bonne gestion budgétaire.

¹⁹ Cass., 12 mai 2017 et 7 juin 2014.

²⁰ Cass., 27 juin 2014, rôle n° C.13.0560.F.

²¹ Portant modification du Chapitre V de la loi du 2 avril 1962 constituant une Société nationale d'investissement et des sociétés régionales d'investissement. L'article 29 de ce décret prévoit que pour les missions déléguées visées à l'article 22, l'Inspection des finances est associée en tant qu'observateur extérieur à ce contrôle et le conseille sur toutes questions en rapport avec ce contrôle.

²² Compte tenu de l'absence de définition de la mission et de sa portée.

attendre la Spaque à cette problématique budgétaire. Il confirme que cette disposition sera effectivement relayée au travers du futur contrat de gestion.

CHAPITRE 3

Mécanismes de financement des activités de la Spaque

Les missions confiées à la Spaque sont essentiellement financées par la Région wallonne au moyen des crédits inscrits annuellement au budget général des dépenses. Certains projets bénéficient toutefois également d'interventions du Fonds européen de développement régional (Feder).

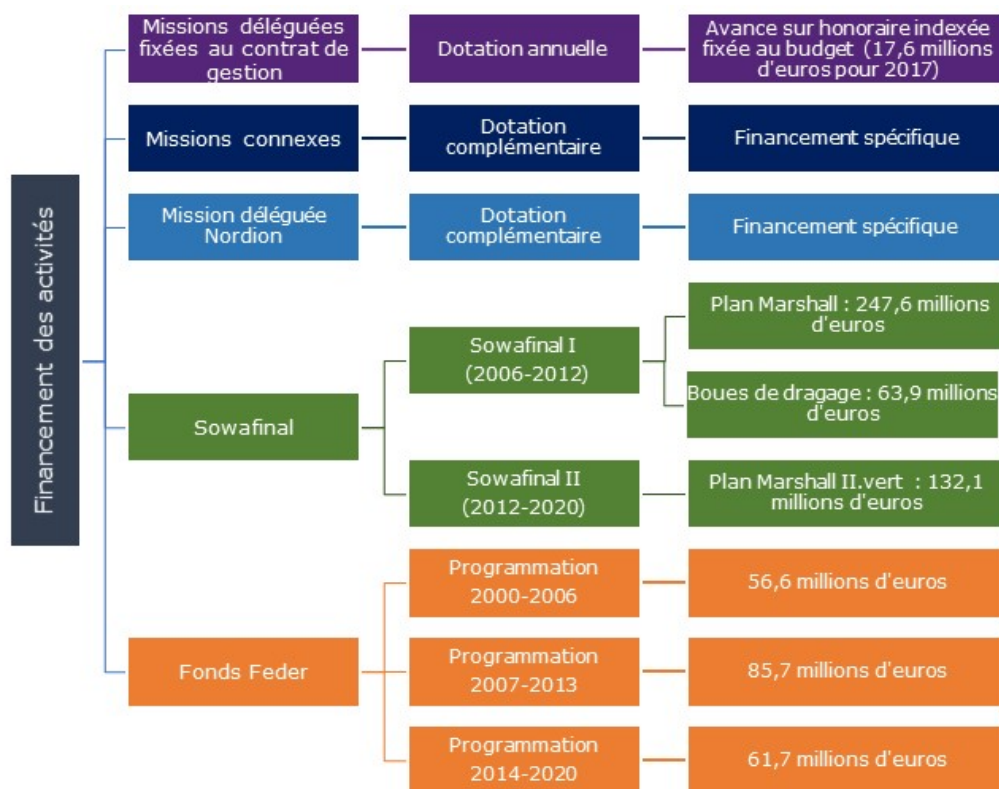
Créée initialement dans le but de réhabiliter des décharges, la Spaque a vu ses activités considérablement augmenter durant ces dernières années à la suite de sa désignation comme opérateur de réhabilitation et de dépollution des sites et sols industriels dans le cadre des programmations Feder²³ ainsi que des plans Marshall et Marshall 2.vert²⁴. Les financements dont la Spaque a bénéficié dans le cadre de ces opérations s'élèvent ainsi à environ 650 millions d'euros.

²³ Soit des enveloppes de 56,6 millions d'euros (Feder 2000-2006), 85,7 millions d'euros (Feder 2007-2013) et 65,7 millions d'euros (Feder 2014-2020). Ces montants sont financés à hauteur de 60 % par la Région wallonne et de 40 % par le Feder.

²⁴ Via les mécanismes de financement alternatif mis en œuvre par la Sowafinal, soit une enveloppe d'environ 247,6 millions d'euros pour le plan Marshall et de 132,1 millions d'euros pour le plan Marshall.2.vert.

Les mécanismes de financement de ces missions diffèrent selon le type d'activités.

Figure 1 – Financement des activités de la Spaque



Source : Cour des comptes sur la base du contrat de gestion, conventions connexes et convention-cadre Sowafinal

3.1 Missions prévues au contrat de gestion

3.1.1 Cadre réglementaire

Le contrat de gestion fixe le cadre de la collaboration entre la Spaque et la Région wallonne. Il est complété par un plan d'entreprise, qui détaille l'ensemble des activités et des missions déléguées confiées à la Spaque dans le cadre de ce contrat.

Le contrat de gestion 2008-2012 aurait dû se terminer le 31 décembre 2012. Toutefois le gouvernement wallon a décidé, le 4 octobre 2012, de le proroger pour une durée de six mois. Cette décision n'a pas été publiée au *Moniteur belge* comme prévu par le contrat de gestion²⁵. À défaut d'accord entre les parties et en application de l'article 9.4 du contrat de gestion et de l'article 8, § 3, du décret du 12 février 2004²⁶ relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information, le gouvernement wallon a ensuite décidé²⁷, le 5 septembre 2013, de déterminer

²⁵ En application de l'article 9 – *Reconduction du contrat*.

²⁶ Procédure mise en œuvre suite à la contestation de la Spaque quant au respect du rapport d'évaluation externe (devant servir de base à l'élaboration du nouveau contrat de gestion) des dispositions du décret relatif au contrat de gestion.

²⁷ Lors de cette séance du 5 septembre 2013, le gouvernement wallon approuvait le projet de contrat de gestion et chargeait le ministre-président, le ministre du Budget et le ministre de l'Environnement de signer le contrat.

comme règles provisoires la poursuite des missions confiées dans le contrat de gestion 2008-2012 jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau contrat.

Dans sa réponse, le directeur de la Spaque précise que le gouvernement wallon a, le 26 avril 2018, adopté la note d'orientation déterminant les lignes directrices du projet de contrat de gestion 2018-2023. Ce nouveau projet de contrat de gestion a été discuté entre les parties les 6 février et 12 mars 2019.

L'article 23 du contrat de gestion prévoit que toute modification doit se faire exclusivement par écrit sous forme d'avenant.

La Cour constate que :

- les modifications apportées au contrat depuis son entrée en vigueur n'ont jamais fait l'objet d'aucun avenant²⁸ ;
- le contrat de gestion accompagné du plan d'entreprises s'avère désormais obsolète vu l'évolution des activités de la Spaque et l'absence de modification par voie d'avenant au contrat.

La procédure d'élaboration et de renouvellement a été entamée mais aucun nouveau contrat n'a été conclu à ce jour. Selon la Spaque, celui-ci devrait néanmoins être prochainement adopté.

Dans sa réponse, le directeur de la Spaque indique que l'article 58 du projet de contrat de gestion réaffirme le principe de la conclusion d'avenants pour toute modification au contrat de gestion. Il précise que la Spaque sera attentive à la mise en œuvre de cette disposition.

3.1.2 Financement des activités

3.1.2.1 Avance sur honoraires

Le contrat de gestion prévoit l'octroi d'une avance sur honoraires²⁹ pour financer les activités réalisées dans le cadre des missions déléguées à la Spaque. Celui-ci précise que les avances sont versées sur un compte de transit intitulé « Spaque » et géré par la trésorerie régionale.

Les avances liquidées au budget général des dépenses de la Région wallonne et versées sur le compte de transit en novembre 2017³⁰ s'élèvent à 17.559.000 euros. Le contrat de gestion prévoit qu'elles doivent être mises à disposition de la Spaque selon les modalités suivantes : 50 % le 1^{er} mars, 45 % le 1^{er} juillet et la dernière tranche après fixation du montant définitif de l'avance sur honoraire, lors de l'ajustement budgétaire. La Cour des comptes observe toutefois que l'avance 2017, d'un montant de 16.681.050 euros, a été versée à la Spaque le 22 novembre 2017, soit avec un retard supérieur à huit mois pour la première tranche (échue le 1^{er} mars 2017) et à quatre mois pour la seconde (échue le 1^{er} juillet 2017).

Le contrat de gestion prévoit que « *tout retard de plus de trente jours calendrier dans le paiement des sommes dues par la Région à la Spaque entraînera, à dater du premier jour de retard et sans mise en demeure, l'application d'un intérêt de retard fixé par référence au taux*

²⁸ Telles que les prorogations de durée du contrat, l'attribution de nouvelles missions connexes, les modifications apportées au plan d'actions prioritaires pour l'avenir wallon (plan Marshall), la mise en œuvre du plan Marshall 2.vert, etc.

²⁹ Celle-ci évolue annuellement en fonction de l'indice santé et éventuellement d'un pour cent additionnel compte tenu des disponibilités budgétaires. Pour l'année 2018, l'avance a été fixée à 18,5 millions d'euros.

³⁰ Article de base 31.03 *Dotation à la Spaque* du programme 13 *Prévention et Protection : Air, Eau, Sol* de la division organique 15 *Agriculture, Ressources naturelles et Environnement*.

légal ». La Cour souligne qu'aucun intérêt de retard n'a toutefois été appliqué sur la facture adressée à la Région wallonne par la Spaque en 2017.

3.1.2.2 Facturation des prestations

En application des dispositions du contrat de gestion, l'ensemble des frais exposés par la Spaque dans le cadre de ses missions de contrat de gestion sont facturés à la Région³¹. En outre, les coûts de structure, à savoir les frais généraux et le coût de la masse salariale, sont majorés de 5 %.

La facture adressée à la Région contient le détail des dépenses par action menée dans le cadre des missions déléguées, telles que reprises dans le plan d'entreprise. Elle est jointe au rapport d'évaluation adressé annuellement au ministre de l'Environnement³². Ce rapport reprend les résultats enregistrés pour les activités menées dans le cadre des missions déléguées (en ce compris les missions connexes³³). À défaut d'avis défavorable dans un délai de 45 jours à dater de la réception des documents, le rapport et la facture sont considérés comme approuvés. Selon la Spaque, ces rapports n'ont jamais fait l'objet de remarques du ministre fonctionnel.

En 2017, la facture adressée par la Spaque à la Région wallonne s'établissait à 11,3 millions d'euros HTVA (13,7 millions d'euros TVAC), dont 10,8 millions d'euros découlant de la différence entre le total des charges et des produits³⁴ et 0,6 million d'euros pour la majoration des coûts de structure³⁵ de 5 %. Cette majoration constitue une recette propre de la Spaque.

Le montant de la facture adressée par la Spaque à la Région en 2017 (13,7 millions d'euros) s'avère dès lors inférieur de quelque 3,9 millions d'euros à l'avance qui lui avait été accordée pour remplir ses missions de contrat de gestion (17,6 millions d'euros). Cette faible consommation s'explique principalement par l'absence de nouvelle décision du gouvernement wallon en matière de réhabilitation de nouvelles décharges³⁶. La dotation octroyée annuellement à la Spaque lui permet désormais essentiellement de couvrir ses frais de fonctionnement pour remplir l'ensemble des missions qui lui sont confiées. En 2017, les dépenses liées à l'exécution des missions de contrat de gestion proprement dites (travaux de maintenance, de sécurisation des sites, etc.) ne s'établissaient en effet qu'à environ 1,9 million d'euros.

³¹ Facturation avec TVA non déductible pour la Région.

³² Selon les informations communiquées par la Spaque, le rapport d'évaluation est également adressé au ministre-président et au Parlement wallon.

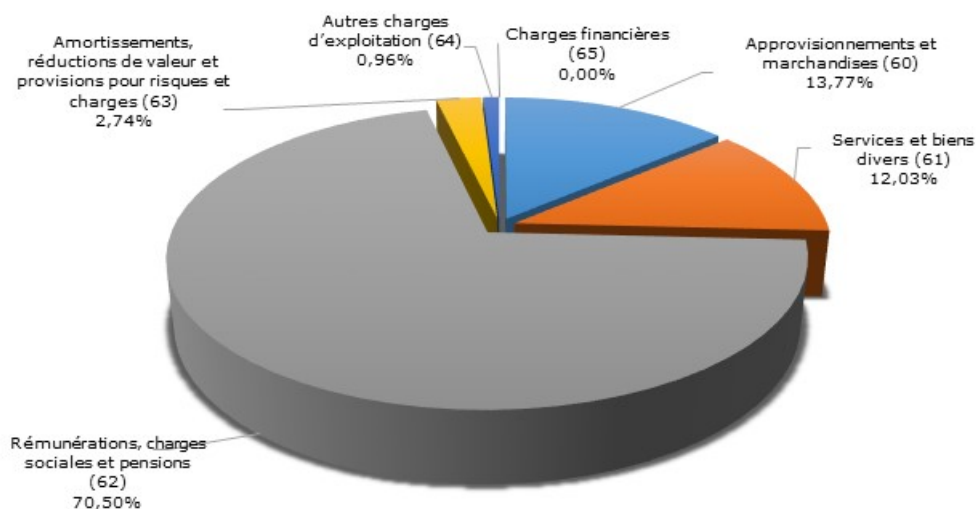
³³ Voir le point 3.2 *Missions connexes*.

³⁴ Affectées aux missions de contrat de gestion.

³⁵ Soit les frais généraux et le coût de la masse salariale (11,5 millions d'euros).

³⁶ Le gouvernement wallon n'a plus pris de décision de réhabilitation d'aucune décharge depuis 2009.

Figure 2 – Répartition des charges affectées sur les missions de contrat de gestion



3.1.2.3 Affectation des soldes non utilisés

L'article 11.1 du contrat de gestion prévoit que l'affectation des soldes éventuels doit faire l'objet d'une décision du gouvernement wallon.

La Cour constate toutefois que les soldes non utilisés en 2017 (3,9 millions d'euros)³⁷ ont été affectés au fonds de roulement³⁸ sans décision formelle du gouvernement wallon. Le rapport d'évaluation annuel 2017 indique que « conformément aux articles 11.1, 12 et 18 du contrat de gestion, le montant de la différence entre la dotation et les dépenses sera affecté au fonds de roulement. Ce montant doit être maintenu disponible pour permettre de rencontrer les objectifs du gouvernement wallon notamment la réhabilitation des futures décharges ou les interventions d'urgence. »

La Spaque considère que l'absence de contestation du rapport d'évaluation implique l'approbation tacite du contenu de ce rapport, en ce compris la proposition d'affectation du solde. La Cour relève toutefois qu'en application du contrat de gestion, l'affectation des soldes nécessite l'approbation du gouvernement wallon.

En l'absence d'approbation formelle du gouvernement, la Cour estime que les soldes non utilisés devraient être rétrocédés à la Région.

Le directeur de la Spaque a répondu que les affectations de soldes non utilisés sont systématiquement portées à la connaissance du gouvernement wallon par le biais de mentions expresses dans le rapport d'évaluation. Il indique que la Spaque se conformera au formalisme convenu dans le projet de contrat de gestion.

³⁷ Correspondant à la différence entre les montants de l'avance (17,6 millions d'euros) et de la facture adressée par la Spaque à la Région (13,7 millions d'euros).

³⁸ Qui constitue une avance sur les dépenses engagées au nom de la Région wallonne.

Après affectation du solde non utilisé en 2017, le fonds de roulement s'établissait à 14,3 millions d'euros. Lors de l'élaboration du budget initial 2018, le gouvernement wallon a toutefois décidé de :

- diminuer les crédits inscrits en faveur de la Spaque au budget général des dépenses de 11,7 millions d'euros (5,9 millions d'euros ont été inscrits au budget initial 2018 contre 17,6 millions d'euros au budget ajusté 2017) ;
- demander à la Spaque de réaliser des économies à hauteur de 1,7 million d'euros et d'opérer un prélèvement sur le fonds de roulement à hauteur de 10,0 millions d'euros.

La Cour relève le manque de transparence budgétaire de cette opération.

Dans sa réponse, le ministre chargé de l'Environnement indique que le gouvernement a effectivement constaté un excédent de trésorerie des comptes de la Spaque lors de l'élaboration du budget 2018. Le gouvernement a dès lors décidé de diminuer la subvention annuelle de la Spaque en lui demandant de continuer à financer ses missions au départ de cet excédent de trésorerie. La contrepartie budgétaire a donc été de dégrader l'empreinte SEC de la Spaque à concurrence de 10 millions d'euros. Il signale que cette opération a été présentée en totale transparence budgétaire au Parlement wallon lors des votes successifs en commission et en séance plénière lors des débats sur le budget 2018. Il estime dès lors qu'il y avait bien connaissance d'un excédent de trésorerie, lequel a été affecté en toute transparence aux missions confiées à la Spaque par son contrat de gestion.

Bien que cette opération ait été explicitée lors des travaux d'élaboration du budget 2018, la Cour des comptes considère qu'elle ne s'est pas traduite de manière adéquate au budget. En vertu du principe de non-compensation des recettes et des dépenses prévu par l'article 4 du décret du 15 décembre 2011, le remboursement des soldes non utilisés aurait dû être prévu et inscrit en recettes au budget wallon.

3.1.2.4 Mesures incitatives

Le contrat de gestion distingue les activités forfaitaires sans objectif prédéfini des activités soumises à un objectif annuel tel que défini dans le plan d'entreprises. Pour ces dernières, le contrat prévoit, dans les limites de l'avance sur honoraire, la possibilité pour la Spaque d'obtenir des mesures incitatives liées aux dépassements des objectifs pour les activités soumises à un objectif annuel. Le rapport d'évaluation 2017 indique que ces objectifs ont été globalement dépassés pour ces deux exercices. En 2017, aucun montant n'a été toutefois retenu par la Spaque à titre de mesures incitatives.

La Cour constate que l'évaluation du dépassement de l'objectif est réalisée, dans les faits, par la Spaque.

Sans se prononcer à ce stade sur l'efficacité de prévoir un tel incitatif, la Cour recommande que l'octroi de telles mesures soit évalué par un comité de suivi, composé de représentants désignés par l'exécutif, lequel jugerait de la réalisation du dépassement des objectifs opérationnels.

Dans sa réponse, le directeur de la Spaque indique que l'article 46 du projet de contrat de gestion prévoit l'instauration d'un collège d'évaluation, dont le rôle est, outre d'évaluer l'exécution des missions confiées à la Spaque par le biais d'un rapport d'évaluation annuel, de proposer en conséquence l'attribution d'incitants, tels que prévus dans l'actuel contrat de gestion et reconduits à l'article 50 du projet de contrat de gestion, et de suggérer des modifications du contrat de gestion si nécessaire. Il précise que ces modifications se feront par voie d'avenant.

3.2 Missions connexes

Le contrat de gestion 2008-2012 permet également au gouvernement wallon de confier d'autres activités (dites « missions connexes ») à la Spaque dans le cadre de conventions de délégations de missions et moyennant financement spécifique. Il reprend en annexe la liste des sept missions connexes confiées à la Spaque lors de sa signature³⁹. Deux conventions de missions déléguées connexes (n° 9 et n° 10) ont été conclues postérieurement à l'entrée en vigueur du contrat de gestion.

Par ailleurs, le contrat prévoit que la Région wallonne reste redevable, moyennant demande de libération notifiée par la Spaque à la Région wallonne, des montants nécessaires non libérés pour la prise de participations dans les sociétés Cetha, Sitrad et Tradecowall, et dans les sociétés ayant pour objet le recyclage de déchets inertes, ainsi que des montants nécessaires pour l'exécution des obligations prévues dans la convention connexe n° 8 concernant la mise en œuvre du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à l'assainissement des sols.

La plupart des missions connexes confiées à la Spaque dans le cadre des précédents contrats sont clôturées⁴⁰. Seules la convention de gestion technique confiée à la Spaque dans le cadre du dossier Nordion, la convention de réhabilitation du site de la Cokerie à Flémalle et celle conclue dans le cadre du programme prioritaire des boues de dragage des voies navigables sont toujours en cours d'exécution.

³⁹ La mission connexe n° 2 portant sur la détermination et la mise en œuvre de mesures transitoires d'assainissement ne figure pas dans cette liste. Cette convention n'a jamais été signée ni mise en œuvre.

⁴⁰ Seule la convention de mission déléguée conclue le 30 juin 1999 confiant à la Spaque la gestion technique du dossier relatif aux déchets produits et au déclassement des installations exploitées par la SA Nordion est toujours en cours d'exécution. La convention connexe n° 8 conclue le 16 juillet 2004 entre la Région wallonne et la Spaque concernant l'élaboration de la mise en œuvre du décret relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activité économique à réhabiliter n'a pas été exécutée, faute de financement spécifique.

Tableau 1 – Situation des missions connexes

| N° | Mission connexe | Date convention | Durée convention | Financement | Statut |
|----|---|-----------------|--|---|---|
| 1 | Gestion technique du dossier relatif aux déchets produits et au déclassement des installations exploitées par la SA Nordion | 01/06/1999 | À partir du 1 ^{er} janvier 2000 pour une durée indéterminée | Montant fixé initialement à 8.676 euros indexé annuellement sur la base de la formule d'indexation définie dans la convention | En cours. (gestion administrative du dossier Nordion) |
| 3 | Caractérisation et réhabilitation de décharges et de sites d'activités économiques à réhabiliter | 30/01/2001 | 01/01/2001-31/12/2003 | 15.428.953,34 euros | Clôturée |
| 4 | Réhabilitation de décharges et de sites industriels dans le cadre des Fonds Feder (soit 4 sites : ISP à Gosselies, N° 6 des Houssus à La Louvière, Bois Saint Jean à Seraing et Arsenal SNCB à Pont-à-Celles) | 03/11/2003 | 01/01/2002 -> approbation du rapport final | 14.024.807,16 euros | Clôturée |
| 5 | Réhabilitation de dépôts illicites de pneus | 30/06/2004 | 30/06/2004-30/06/2008 | 2.400.000 euros | Clôturée |
| 6 | Planification en matière de centres d'enfouissement technique (CET) de déchets inertes | 30/06/2004 | 1 an | 250.000 euros | Clôturée |
| 7 | Réhabilitation du site Cokerie Flémalle à Flémalle | 16/07/2004 | 16/07/2004-16/07/2008 | 3.200.000 euros | En cours. Disponible 3.035.300 euros (compte #439117) |
| 8 | Élaboration des outils de mise en œuvre du décret relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activités économiques à réhabiliter | 16/06/2004 | 2 ans | 1.500.000 euros | Clôturée |
| 9 | Réhabilitation de décharges et de sites d'activité économique désaffectés dans le cadre des Fonds Feder « Boulonnerie Boël » | févr-06 | 02/2006 -> approbation du rapport final | 2.641.705,18 euros | Clôturée |
| 10 | Programme prioritaire des boues de dragage des voies navigables | 08/10/2012 | 01/01/2012-31/12/2014 | 114.046.051 euros, soit 16.700.000 euros imputés au budget général des dépenses durant trois années consécutives et 63 946 051 euros via la Sowafinal PM1 | En cours. Disponible 1.372.899 euros (compte #439117) |

3.2.1 Convention pour la mise en œuvre du programme prioritaire des boues de dragage

La convention connexe n° 10 conclue le 8 octobre 2012 confie à la Spaque la mise en œuvre du programme prioritaire des boues de dragage des voies navigables wallonnes pour les années 2012-2014 moyennant la mise à disposition d'un financement spécifique de 50,1 millions d'euros TVAC⁴¹. Fin 2017, les moyens disponibles sur cette mission avoisinaient 1,4 million d'euros.

3.2.2 Convention de gestion technique dans le cadre du dossier Nordion

En juin 1999, le gouvernement wallon décidait de confier une mission déléguée connexe à la Spaque dans le cadre du dossier relatif aux déchets produits et aux déclassements des installations exploitées par la SA Nordion. La convention conclue en exécution de cette décision délègue la gestion technique du dossier à la Spaque et lui accorde annuellement une subvention pour lui permettre d'assurer sa mission. Les prestations facturées à la Région dans le cadre de cette convention se sont élevées à quelque 23.000 euros TVAC en 2017.

3.2.3 Convention pour la réhabilitation du site de la Cokerie de Flémalle

Par convention du 16 juillet 2004, la Région wallonne a confié à la Spaque la mission de réhabiliter le site de la Cokerie à Flémalle, moyennant l'octroi d'un financement spécifique

⁴¹ Cette mission est en outre également financée dans le cadre des mécanismes de financement alternatif mis en œuvre par la Sowafinal (63,9 millions d'euros). Le montant total des moyens affectés à la réalisation de ce programme s'est dès lors élevé à quelque 114,0 millions d'euros.

de 3,2 millions d'euros. Deux factures ont été adressées à la Région wallonne pour un montant total de l'ordre de 0,2 million d'euros. Selon les informations communiquées par la Spaque, le solde non utilisé de 3,0 millions d'euros⁴² sera affecté au financement des travaux à charge du plan Marshall 2.vert.

3.3 Mission déléguée dans le cadre du financement de l'assainissement et du démantèlement du site Nordion

Dans le cadre de la convention du 14 juin 1990 conclue avec l'État belge⁴³, la Région wallonne s'était engagée à prendre en charge le coût de démantèlement des installations⁴⁴ du site Nordion ainsi que la différence entre l'intervention financière contractuellement acceptée par la SA Nordion pour l'élimination des déchets radioactifs provenant du site et des installations cédés et les tarifs appliqués par l'organisme national des déchets radioactifs (Ondraf)⁴⁵.

3.3.1 Financement de l'assainissement, des études de démantèlement et du démantèlement des bâtiments et installations

Afin de répondre à ses obligations, la Région wallonne a conclu, en décembre 2014, une convention avec l'Ondraf visant l'octroi d'une avance dans le cadre du financement de l'assainissement, des études de démantèlement et du démantèlement des bâtiments et installations cédés en 1990 par l'Institut de radioélément (IRE) à la SA *Best Medical Belgium*. Cette avance de 14,6 millions d'euros était destinée à couvrir les frais et charges exposés par l'Ondraf durant les années 2012 à 2015⁴⁶. Par arrêté du 18 décembre 2014, le gouvernement wallon a décidé de confier une mission déléguée à la Spaque en vue d'assurer la gestion financière du dossier relatif aux déchets produits (*crash program*) et aux opérations d'assainissement et de déclassement des installations exploitées par la SA Nordion/BMB⁴⁷. Cet arrêté prévoit que la Spaque assure, pour compte de la Région wallonne, le paiement de l'avance définie par la convention. La Spaque a versé à l'Ondraf le montant mis à sa disposition en 2014 en deux tranches : 11,4 millions d'euros en 2015 et 3,2 millions d'euros en 2016.

⁴² Comptabilisé dans un compte de dettes envers la Région (#439117).

⁴³ Elle prévoyait que la Région wallonne prendrait en charge l'assainissement et le démantèlement des installations de Nordion. En pratique, l'Ondraf est chargé d'assainir et démanteler le site, qui n'a pas trouvé repreneur.

⁴⁴ Installations de l'Institut de radioélément (IRE) cédées à la SA Nordion

⁴⁵ Il était très vite apparu que la participation financière de la SA Nordion était insuffisante pour couvrir la totalité de ce coût.

⁴⁶ Cette avance était consentie par la Région sous toutes réserves et sans reconnaissance préjudiciable notamment quant à l'étendue de la responsabilité financière, qui pourrait, in fine, lui incomber, et sans préjudice quelconque des moyens et actions que la Région serait susceptible de faire valoir ou de mettre en œuvre auprès de tout tiers généralement quelconque dans le cadre de cette problématique.

⁴⁷ La société *Best Medical Belgium*, déclarée en faillite en mai 2012, avait repris la totalité des parts de la société MDS Nordion en avril 2011.

À défaut d'accord entre l'Ondraf et la Région sur la conclusion d'une convention définitive⁴⁸, la convention de décembre 2014 a été prolongée par trois avenants, qui prévoient la mise à disposition de nouvelles avances⁴⁹.

Les avances nécessaires à l'accomplissement de cette mission ont été mises à disposition de la Spaque par la Région wallonne par l'intermédiaire d'un compte de transit dénommé « Fonds de démantèlement nucléaire »⁵⁰. Ce compte de transit de la Région a été alimenté à hauteur de 27,3 millions d'euros au départ de crédits inscrits à la charge du budget général des dépenses de 1996⁵¹. Il a ensuite été de nouveau alimenté à partir de 2014 à hauteur d'un montant inférieur à 1,0 million d'euros par an. Il a permis à la Région de payer directement des déclarations de créance d'un montant de 3,2 millions d'euros et de mettre à disposition de la Spaque les avances de 14,6 millions d'euros et de 11,2 millions d'euros. Fin août 2018, le compte affichait un solde de 8,0 millions d'euros⁵². Ce montant a été versé à la Spaque le 14 septembre 2018 avant la clôture définitive du compte. Au niveau comptable, les avances perçues de la Région ont été comptabilisées au bilan⁵³ de la Spaque et réduites au fur et à mesure de leur utilisation. Ces montants ont entièrement été payés à l'Ondraf.

Des montants complémentaires devront être prévus à la charge des prochains budgets afin de permettre d'engager et de liquider les dépenses dans le cadre de ce dossier. Lors du premier ajustement du budget 2018 de la Région wallonne, les crédits inscrits à l'article de base 02.10 *Provisionnement pour le démantèlement du site Nordion* du programme 2 *Expansion économique* de la division organique 18 *Entreprises, emploi et recherche* du budget général des dépenses ont ainsi été majorés de 17,5 millions d'euros pour s'établir à 18,4 millions d'euros.

Selon les informations communiquées par la Spaque, les travaux de démantèlement du site devraient en principe s'achever en 2026. L'estimation du coût total des opérations liées à l'assainissement et au démantèlement du site s'élève à 127,9 millions d'euros, dont 118,9 millions d'euros à charge de la Région wallonne⁵⁴. Le solde (9,0 millions d'euros) devrait être pris en charge par le Fonds d'insolvabilité, auquel la Région pourrait avoir recours suite à la faillite de l'exploitant. Fin 2017, la Région wallonne avait déjà liquidé, via la Spaque,

⁴⁸ La convention initiale prévoyait la conclusion d'une convention définitive avant le 31 décembre 2015. Cette échéance, reportée dans le cadre des différents avenants successifs, est désormais fixée au 15 décembre 2018. L'Ondraf souhaiterait en effet pouvoir disposer d'un fonds de roulement lui permettant de disposer de moyens financiers suffisants préalablement à la réalisation des dépenses.

⁴⁹ Le premier avenant du 7 juillet 2016, d'un montant de 11,2 millions d'euros, visait à couvrir les coûts à exposer par l'Ondraf au cours de l'année 2016 et du premier semestre 2017. Le second avenant, d'un montant de 8,0 millions d'euros, couvrait le second semestre 2017 et le premier semestre 2018. Cet avenant a été modifié à la demande de la Région wallonne dans le cadre d'un troisième avenant, qui prévoyait de mettre à disposition un montant de 1,7 million sur la base des dispositions de l'avenant 2 ainsi qu'un montant de 7,5 millions d'euros pour la clôture du financement de l'année 2017 et des trois premiers trimestres de l'année 2018. L'avenant 3 prévoit que seuls ces montants seront facturés sur pied de ces avenants au cours de l'année 2018. Les coûts relatifs au dernier trimestre de l'année 2018 ont été estimés à 2,6 millions d'euros.

⁵⁰ Ce compte a été clôturé le 14 septembre 2018 après versement à la Spaque du solde de 8,0 millions d'euros. L'arrêté précise également que la Spaque ne pourra être tenue de payer des montants supérieurs aux montants qui lui auront préalablement été versés. Les déclarations de créance émises par l'Ondraf sont dès lors payées par la Spaque après réception des montants prévus à cet effet au budget de la Région wallonne et après validation par le comité de surveillance composé de représentants dûment mandatés de la Région wallonne et de l'Ondraf.

⁵¹ Ce montant de 27.268.287,8 euros a été imputé à l'AB 51.01 du programme 1 *Expansion économique* de la section 11 *Économie, emploi et formation professionnelle* du budget général des dépenses.

⁵² Fin 2017, le compte affichait un solde de 7,1 millions d'euros. En 2018, ce compte a de nouveau été alimenté à hauteur de 0,8 million d'euros à la charge des crédits inscrits à l'article de base 02.10 *Provisionnement pour le démantèlement du site Nordion* du programme 2 *Expansion économique* de la division organique 18 *Entreprises, emploi et recherche* du budget de la Région wallonne

⁵³ Au crédit d'un compte de dette (439105-Région wallonne Nordion) lors de la réception des fonds.

⁵⁴ Montant HTVA. Selon les informations communiquées, la Région wallonne a obtenu un accord pour ne pas devoir supporter la TVA sur ces opérations.

quelque 25,8 millions d'euros du montant de ces travaux. Sur la base des estimations réalisées, le coût restant à supporter dans le cadre des opérations de démantèlement s'établirait dès lors à quelque 93,2 millions.

La répartition de ces dépenses sur les budgets futurs se présenterait dès lors comme suit.

Figure 3 – Évolution des dépenses d'assainissement et de démantèlement

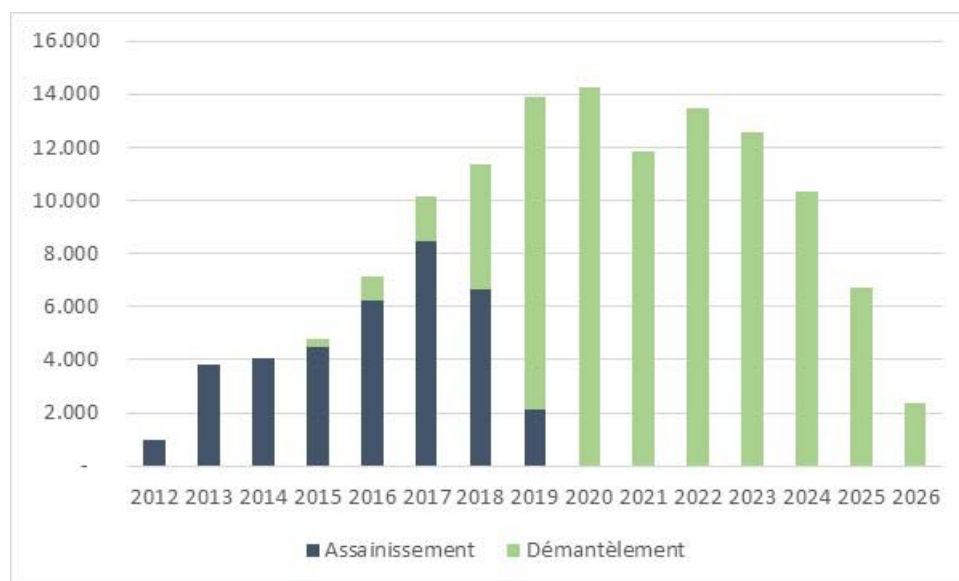
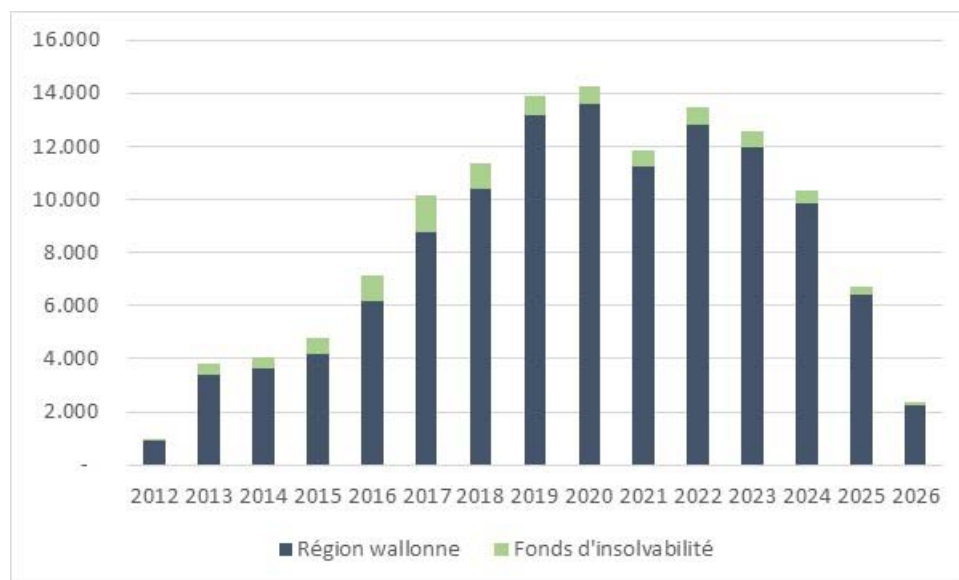


Figure 4 – Répartition des dépenses



3.3.2 Gestion des déchets historiques (*crash program*)

L'arrêté du 18 décembre 2014 précité chargeait également la Spaque d'assurer, pour compte de la Région wallonne, le paiement des montants dus par cette dernière dans le cadre de l'évacuation et du traitement des déchets produits par la SA Nordion (devenue *Best Medical Belgium*) et identifiés comme relevant du *crash program*.

Les factures relatives aux dépenses encourues dans le traitement préalable (conditionnement/transport) des déchets radioactifs, émises par l'IRE pour les exercices 2011 à 2016, s'élèvent à 6,4 millions d'euros TVAC⁵⁵. La procédure prévoit que ces factures soient soumises à l'approbation du comité de suivi de la Spaque avant paiement.

La Cour constate toutefois que fin septembre 2018, ces dépenses n'étaient pas encore approuvées ni, a fortiori, remboursées à l'IRE.

Selon les informations communiquées par la Spaque, le coût lié à la gestion des déchets historiques (*crash program*) s'établirait globalement à quelque 16 millions d'euros. Le coût restant à supporter dans le cadre de la gestion de ces déchets s'établirait dès lors à environ 9,6 millions d'euros.

Le ministre de l'Économie confirme que les factures émises par l'IRE dans le cadre du *crash program* ont bien été payées en 2018. Il indique en outre qu'un nouvel article de base en faveur de la Spaque (missions déléguées) a été créé au budget régional en lieu et place de l'article de base affecté à la provision pour le démantèlement du site. Enfin, il signale que des discussions sont en cours en vue de la conclusion d'un nouvel avenant à la convention avec l'Ondraf.

3.4 Fonds Feder

La Spaque est également chargée de la mise en œuvre des décisions prises en matière de réhabilitation des sites dans le cadre des programmations Feder.

En pratique, l'opérateur désigné dans le cadre des projets cofinancés par le Feder est la SA Gepar, filiale à 100 % de la Spaque. Ces deux sociétés ont toutefois conclu une convention qui confie à la Spaque la gestion des projets de réhabilitation cofinancés par le Feder. La Spaque agit dès lors comme sous-traitant de sa filiale.

Les factures adressées par les fournisseurs à la Spaque sont refacturées à Gepar⁵⁶. Celle-ci introduit les déclarations de créance dans la base de données Euroges. Des notes de crédit sont établies par la Spaque à hauteur des dépenses rejetées. Les contrôles de premier niveau réalisés par la direction de l'audit des fonds européens de l'administration wallonne dans le cadre de la programmation Feder 2007-2013 ont conduit à la non-acceptation de dépenses à hauteur de quelque 15 millions d'euros.

Les dépenses non éligibles⁵⁷ sont portées à la charge de la subvention reçue dans le cadre du contrat de gestion.

Quatorze sites ont été réhabilités dans le cadre de la programmation 2007-2013 pour un montant total de 85,7 millions d'euros, dont 34,3 millions d'euros à la charge du Feder.

Dans le cadre de la programmation 2014-2020 des Fonds Feder, le gouvernement wallon a retenu, le 21 mai 2015, 22 projets proposés par la Spaque pour un montant de 65,7 millions d'euros affectés à la réhabilitation, dont 26,3 millions d'euros à la charge du Feder.

⁵⁵ Les factures relatives au traitement de ces déchets ont été estimées à 3,8 millions d'euros.

⁵⁶ Celle-ci n'est pas assujettie à la TVA. Lors de sa constitution, Gepar ne disposait pas des fonds nécessaires au paiement des factures émises par la Spaque. Deux avances de 15 millions d'euros chacune lui ont donc été accordées à cet effet. En principe, Gepar aurait dû procéder à leur remboursement en fin de programmation (2007-2013), ce qui n'a pas été le cas compte tenu de la nouvelle programmation.

⁵⁷ Soit principalement les coûts de structure majorés de 5 %.

Les premiers arrêtés de subvention portant sur un montant total de 44,2 millions d'euros n'ont été notifiés à la Spaque que dans le courant de l'année 2017. Fin 2017, les dépenses réalisées à la charge de cette programmation se limitaient dès lors à quelque 2,1 millions d'euros (TVAC).

La Cour recommande au gouvernement d'accélérer l'adoption et la notification des arrêtés de subvention afin de permettre la réalisation des projets par la Spaque.

Dans sa réponse, le directeur de la Spaque précise que les derniers arrêtés de subvention consécutifs aux décisions prises par le gouvernement wallon en matière de réhabilitation des sites dans le cadre de l'actuelle programmation Feder ont été notifiés en septembre 2018 et en janvier 2019, ce qui explique le faible montant des dépenses enregistrées à ce jour pour la programmation.

Le ministre de l'Environnement prend également bonne note de la recommandation formulée et indique que le retard a été, depuis, totalement résorbé. Sur les 22 dossiers proposés, 5 ont été abandonnés en raison de la problématique du pollueur-payeur et des aides d'État, 12 dossiers ont été notifiés en 2017, 4 l'ont été en 2018 et le dernier l'a été en 2019.

3.5 Plan Marshall

Afin d'accentuer les efforts de réhabilitation des sols pollués et de dragage des voies navigables, le gouvernement wallon a décidé de consacrer davantage de moyens financiers aux travaux réalisés par la Spaque au travers des plans Marshall 1 et 2.vert.

Ceux-ci ont été accordés dans le cadre des mécanismes de financement alternatif mis en œuvre par la Sowafinal.

3.5.1 Mécanisme de financement

Les conventions-cadres du 5 octobre 2006 et du 23 mai 2012 conclues entre la Région wallonne, la Sowafinal et Dexia Banque prévoient que *« pour la Spaque, qui est chargée de la réhabilitation des sites pollués sur la base des programmes physiques de financement alternatif arrêtés par le gouvernement wallon, le remboursement des prêts consentis par la banque sera assuré par augmentations de capital successives, souscrites et libérées par la Région. Pour permettre la mise en place de ce financement alternatif, la Région s'engage à verser annuellement à la Sowafinal des montants spécifiques jusqu'à apurement complet des dettes d'emprunts consentis par la banque aux opérateurs. »*

En pratique, la Sowafinal reçoit annuellement, pour le compte de la Spaque, les interventions régionales versées à titre de subvention des travaux d'assainissement et de réhabilitation. Elle affecte ces fonds, après prélèvement de ses frais de fonctionnement, au remboursement des charges d'emprunt contractés par la Spaque.

Les charges afférentes au remboursement de ces emprunts sont imputées au compte de résultats de la Spaque, qui présente d'importantes pertes liées à ces opérations puisqu'elles ne sont pas contrebalancées par les subventions y afférentes reçues de la Région wallonne par la Sowafinal. Le capital de la Spaque est ensuite réduit par incorporation des pertes réalisées puis augmenté suite au versement de fonds mis temporairement à disposition par la Sowafinal⁵⁸.

⁵⁸ Les montants mis à disposition par la Sowafinal lui sont ensuite rétrocédés après la réalisation de l'opération.

Tableau 2 – Évolution du capital de la Spaque

| Évolution du capital | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Réduction du capital | | | | | | | | 47,64 | | | |
| Augmentation du capital | | 29,75 | 44,0 | | | 7,95 | | 30,12 | | | |
| Apport en nature | | 22,75 | 10,0 | | | | | 1,12 | | | |
| Sowafinal | | 7,0 | 34,0 | | | 7,95 | | 29,00 | | | |
| Capital 31/12/N | 1,25 | 31,0 | 75,0 | 75,0 | 75,0 | 82,95 | 82,95 | 65,43 | 65,43 | 65,43 | 65,43 |

(en millions d'euros)

Les modalités de financement fixées par les conventions-cadres ont été définies avant intégration de la Spaque parmi les unités institutionnelles relevant du secteur des administrations publiques.

La Cour constate que ces mécanismes de financement, conçus à des fins de débudgétisation, ont conduit à la mise en place de schémas de comptabilisation complexes qui entachent la transparence et la lisibilité des comptes annuels de la Spaque.

Au 31 décembre 2017, le bilan de la Spaque affiche ainsi des pertes reportées de 59,6 millions d'euros au 31 décembre 2017 qui résultent principalement de ces schémas. La Spaque étant assujettie à l'impôt des sociétés, le montant total de ses pertes fiscales, estimé à 73,8 millions d'euros, est en principe déductible des bénéfices taxables ultérieurs.

La Cour des comptes recommande de revoir les modalités de financement dans le cadre de la convention-cadre Sowafinal III et d'adapter les schémas de comptabilisation en conséquence.

Dans sa réponse, le ministre indique que le gouvernement wallon proposera la mise en place d'un groupe de travail afin d'examiner une refonte du mécanisme. Par ailleurs, une réflexion sera également menée afin d'envisager que la Spaque adopte un schéma de comptabilisation des opérations similaire à celui appliqué par les ports autonomes.

La situation au 31 décembre 2017 des conventions de financement conclues dans le cadre de ces mécanismes de financement alternatif se présente comme suit.

Tableau 3 – Conventions d'emprunt conclues dans le cadre des mécanismes de financement alternatif

| Source financement | Montants convention | Taux | Remboursement 2017 | Intérêts 2017 | Annuité 2017 | SRD 31/12/2017 ⁵⁹ |
|----------------------|---------------------|---------|--------------------|------------------|-------------------|------------------------------|
| PM1 | 12.000.000 | 2,534 % | 535.450 | 217.435 | 752.885 | 8.218.675 |
| | 30.000.000 | 3,702 % | 1.340.061 | 797.033 | 2.137.093 | 20.527.496 |
| | 123.750.000 | 2,553 % | 5.329.916 | 2.545.568 | 7.875.483 | 98.394.653 |
| | 78.000.000 | 2,740 % | 3.294.765 | 1.000.145 | 4.294.910 | 68.906.297 |
| | 3.863.769 | 2,740 % | 163.208 | 49.543 | 212.751 | 3.413.307 |
| Total | 247.613.769 | | 10.663.399 | 4.609.723 | 15.273.122 | 199.460.428 |
| PM2 | 30.000.000 | 3,960 % | 1.051.504 | 1.138.112 | 2.189.616 | 27.937.065 |
| | 18.185.000 | 2,170 % | 735.996 | 395.346 | 1.131.342 | 17.449.004 |
| | 19.049.000 | 2,440 % | | | | 19.049.000 |
| | 2.766.000 | | | | | 2.766.000 |
| Total PM2 | 70.000.000 | | 1.787.500 | 1.533.458 | 3.320.958 | 67.201.069 |
| Boues de dragage | 15.000.000 | 2,740 % | 633.609 | 192.336 | 825.944 | 13.251.211 |
| | 34.588.363 | 2,740 % | 1.461.032 | 443.505 | 1.904.537 | 30.555.846 |
| | 14.357.687 | 2,740 % | 606.477 | 184.100 | 790.577 | 12.683.783 |
| Total | 63.946.050 | | 2.701.118 | 819.940 | 3.521.058 | 56.490.840 |
| Total général | 381.559.819 | | 15.152.017 | 6.963.121 | 22.115.137 | 323.152.338 |

(en euros)

⁵⁹ Au 31 décembre 2017, les comptes de dettes relatifs aux soldes restants dus d'emprunts Sowafinal (comptes #17xxx et 42xxx) affichent un solde de 330,0 millions d'euros, les annuités échues en date du 29 décembre 2017 à hauteur de 6,9 millions d'euros n'ayant été prélevées que le 5 janvier 2018.

La Cour constate par ailleurs que :

- les taux de financement, dont certains ont été revus à la baisse le 30 juin 2017, oscillent entre 2,17 % et 3,96 %. Pour plusieurs conventions, le taux de financement dépasse le taux de financement moyen implicite de la dette directe de Région, qui s'établit à 2,6 %⁶⁰ pour l'année 2017. La Cour recommande au gouvernement d'examiner si des économies de charges ne pourraient, à terme, être réalisées en modifiant les mécanismes de financement ;
- les autres coûts inhérents à ces emprunts et les commissions sur fonds non levés résultant de ces mécanismes se sont élevées à 102.240 euros en 2016 et à 354.245 euros en 2017 alors que les frais de gestion dus à la Sowafinal se sont élevés à 35.538 euros en 2016 et à 69.738 euros en 2017. Pour limiter ces coûts, la Cour recommande d'améliorer la planification des besoins de financement.

Dans sa réponse, le directeur de la Spaque signale que l'analyse de la possibilité de réaliser des économies en modifiant les mécanismes de financement et en améliorant les besoins de financement relève de la seule compétence de la Région wallonne. Il considère également que la révision des modalités de financement dans le cadre de la convention Sowafinal III et des schémas de comptabilisation incombe à la Région wallonne. Il indique toutefois que la Spaque se tient à disposition de la Région pour examiner ces points d'attention auxquels elle pourrait apporter une contribution efficace.

Aux augmentations de capital résultant des mécanismes de financement via la Sowafinal s'ajoutent les augmentations de capital réalisées par apport en nature à hauteur de 22,3 millions d'euros en 2008 et 10 millions d'euros en 2009⁶¹. La Cour relève que ces opérations manquent de transparence pour les motifs suivants.

- Certains apports en nature ont été opérés au départ de soldes non utilisés de dotations accordées à la Spaque en vue de la réalisation de ses missions, inscrites au budget général des dépenses de la Région wallonne. Conformément au principe de spécialité budgétaire, les crédits inscrits sur ces articles de dépenses auraient dû être utilisés aux fins auxquelles ils étaient destinés. Par conséquent, ces augmentations de capital n'ont pas fait l'objet d'une autorisation préalable du Parlement.
- D'autres augmentations de capital ont pu être réalisées par apport de sommes qui revenaient à la Région wallonne et auraient dû être comptabilisées comme telles au compte d'exécution de la Région au moment où les droits lui étaient acquis. Le mécanisme utilisé contrevient dès lors au principe de non-compensation des recettes et des dépenses.

La Cour souligne également que le contrat de gestion prévoit qu'aucun transfert ne peut s'opérer entre les fonds propres et les fonds destinés à financer les missions déléguées ou connexes. La Cour considère dès lors que les opérations précitées contreviennent à ce principe.

⁶⁰ Taux calculé en rapportant le montant total des intérêts payés en 2017 au stock de dette directe au 31 décembre 2017 (tels que mentionnés dans le compte général 2017).

⁶¹ En 2008, le capital a ainsi été augmenté par apport du fonds de roulement de la Région (9,7 millions d'euros), des intérêts de retard liés au versement tardif de la dotation 2006 dus en exécution du contrat de service (1,0 million d'euros), du solde de la dotation 2006 non consommé (1,3 million d'euros), du solde de dotation relatif à la participation par la Spaque dans des sociétés ayant pour objet la création de parcs à conteneur (2,9 millions d'euros), du boni de liquidation perçu dans le cadre de la liquidation de la société Carcoke (4,5 millions d'euros), d'une note de crédit établie en faveur de la Région ou encore du produit de la vente liée au démantèlement de bâtiments sur différents sites (2,7 millions d'euros). En 2009, le capital a été augmenté à hauteur de 10,0 millions d'euros par apport en nature d'une note de crédit établie au profit de la Région wallonne (9,6 millions d'euros) et d'un montant de 0,4 million d'euros sur le solde de la dotation 2007.

Le directeur de la Spaque confirme que, transitoirement, des transferts sont réalisés entre les fonds propres et les fonds destinés à financer les missions déléguées, notamment par l'inscription d'une perte annuelle, dont le remboursement se fait par augmentation et réduction de capital successives. Il estime que cette situation, née après la signature du contrat de gestion qui interdisait ce principe de transfert, doit être considérée comme transitoire et disparaîtra à l'épuisement des financements plan Marshall et plan Marshall 2.vert. Il indique que le mécanisme de financement Sowafinal est complexe et confirme que les conditions budgétaires qui ont sous-tendu son élaboration sont aujourd'hui obsolètes. Il considère que les critiques formulées par la Cour sont autant de point d'amélioration dont il faudra tenir compte à l'occasion de réflexions à mener lors de la mise en place des financements futurs.

3.5.2 Exécution des travaux réalisés dans le cadre du plan Marshall

3.5.2.1 Réhabilitation de sites

Pour permettre à la Spaque d'exécuter sa mission prévue par l'article 4 du contrat de gestion, la Région wallonne lui a garanti un financement de quelque 243,7 millions d'euros afin de procéder à la réhabilitation des 36 sites énumérés en annexe du contrat⁶². Suite à plusieurs décisions du gouvernement, cette liste a été adaptée sans toutefois modifier le financement global prévu initialement⁶³. Compte tenu de ces modifications, 30 sites devaient être réhabilités dans le cadre de ce plan. Par ailleurs, le gouvernement a décidé d'accorder un montant supplémentaire de 3,9 millions d'euros à la Spaque dans le cadre du traitement des boues de dragage⁶⁴. Ces décisions n'ont pas été actées par voie d'avenant au contrat de gestion.

Le 9 février 2006, le gouvernement wallon a adopté un arrêté confiant à la Sowafinal une mission déléguée pour la mise en œuvre du financement alternatif du programme d'assainissement des sites d'activités économiques désaffectés pollués.

Dans la foulée, le gouvernement a également décidé d'affecter les opérations suivantes au financement des travaux des sites à réhabiliter dans le cadre du plan Marshall :

- 6,1 millions d'euros obtenus dans le cadre de la liquidation de la société Carcoke (décision du gouvernement wallon du 22 mars 2002) ;
- 3,0 millions d'euros relatifs au solde non utilisé de la subvention confiée dans le cadre de la mission connexe n° 7 portant sur la réhabilitation du site de la Cokerie à Flémalle ;
- 15,0 millions d'euros versés par une société à titre de participation à la réhabilitation du site⁶⁵.

Outre le manque de transparence budgétaire de ces opérations, qui contreviennent au principe de non-compensation des recettes et des dépenses, la Cour relève que les montants versés à la Spaque dans le cadre de la liquidation de la société Carcoke ainsi que le solde non

⁶² Article 11.3 - Activités dans le cadre de la mise en œuvre de l'axe 2.6 du plan d'actions prioritaires pour l'avenir wallon (liste en annexe faisant partie intégrante du contrat). Le coût de la réhabilitation de ces sites avait été estimé initialement à 241,5 millions d'euros.

⁶³ Un site a été ajouté à cette liste en février 2009 (pour un coût de réhabilitation de 10,0 millions d'euros). Lors de sa séance du 15 juillet 2010, le gouvernement wallon décidait de retirer deux sites (réhabilités par les propriétaires) et d'en transférer cinq autres à la charge de la programmation Feder (pour un coût estimé initialement à 31,5 millions d'euros).

⁶⁴ Lors de sa séance du 29 mars 2012, le gouvernement a décidé de mettre en œuvre le financement exceptionnel de dragage des voies navigables pour les années 2012 à 2014 dont un emprunt de 67,0 millions d'euros via le mécanisme Sowafinal 1 et/ou Sowafinal 2, avec la Spaque comme opérateur.

⁶⁵ Accord conclu dans le cadre de l'achat d'un site par la Spaque pour un prix de 0,3 million d'euros.

utilisé de la subvention confiée dans le cadre de la réhabilitation du site de la Cokerie à Flémalle n'ont pas encore été affectés au financement de ces activités.

Le directeur de la Spaque a précisé que ces montants, actuellement identifiés dans ses comptes, seront utilisés dans le cadre des activités de réhabilitation dès l'épuisement des financements des enveloppes Plan Marshall et Plan Marshall 2.vert.

Les moyens affectés au financement des sites à réhabiliter dans le cadre du plan Marshall s'élèvent dès lors globalement à 271,7 millions d'euros (dont 247,6 millions d'euros via emprunt). L'exécution du plan Marshall au 31 décembre 2017 se présente comme suit.

Tableau 4- Exécution des travaux réalisés

| État d'avancement | Nombre de sites | Budget initial | Estimation des coûts au 31/12/2017 | Dépenses réalisées au 31/12/2017 |
|---|-----------------|--------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| Sites retirés | 7 | 31.480.252 | 0 | 255.561 |
| Études de faisabilité en cours | 2 | 12.371.184 | 25.200.000 | 1.275.973 |
| Études de faisabilité terminées | 9 | 100.653.364 | 162.886.000 | 126.743.379 |
| Travaux terminés-étude risques résiduels en cours | 7 | 65.511.982 | 64.722.718 | 64.536.187 |
| Réhabilitations clôturées | 12 | 41.483.218 | 44.003.393 | 43.074.862 |
| Total | 37 | 241.500.000 | 296.812.111 | 235.885.962^(*) |

(*) Compte tenu de la participation financière d'UCB à hauteur de 15,0 millions d'euros (en euros)

Les coûts estimés des travaux sur les sites à réhabiliter dans le cadre du plan Marshall ont été évalués par la Spaque à 296,8 millions d'euros. Le total des dépenses réalisées au 31 décembre 2017 s'élève à 235,9 millions d'euros. En 2017, les dépenses portées à la charge du plan Marshall se sont élevées à 10,8 millions d'euros, dont 10,0 millions d'euros affectés au coût liés aux travaux d'assainissement et de réhabilitation (en ce compris la TVA non récupérable) et 0,8 million pour la quote-part de 5 % des frais généraux

La Cour souligne que le contrat de gestion 2008-2012 fixe la durée de mise en œuvre des missions relatives au plan d'actions prioritaires à quatre ans à dater de l'entrée en vigueur du contrat de gestion. Les missions confiées à la Spaque dans le cadre de la mise en œuvre du plan Marshall n'étaient pas encore terminées fin 2017.

3.5.2.2 Boues de dragage

Complémentaire aux moyens spécifiques mis en œuvre pour les années 2012 à 2014 dans le cadre de la mission connexe n° 10 (50,1 millions d'euros⁶⁶), le gouvernement wallon a décidé d'accorder à la Spaque des moyens complémentaires (63,9 millions d'euros) dans le cadre des mécanismes de financement alternatif mis en œuvre par la Sowafinal. Ces décisions n'ont toutefois pas été actées par avenant au contrat de gestion.

Fin 2017, les dépenses réalisées dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme s'élèvent à 112,7 millions d'euros, dont 63,9 millions d'euros financés dans le cadre des mécanismes de financement alternatif⁶⁷. Le taux de réalisation de cette mission avoisine dès lors environ 98,8 % fin 2017.

⁶⁶ Opérations soumises à TVA (soit des factures établies par la Spaque à hauteur de 41,4 millions d'euros HTVA).

⁶⁷ En 2017, les dépenses portées à la charge de ces activités se sont élevées globalement à 0,1 million d'euros.

3.5.3 Exécution des travaux réalisés dans le cadre du plan Marshall 2.vert

Le financement régional prévu dans le cadre du plan Marshall 2.vert décidé en 2009, initialement fixé à 121,1 millions d'euros, a été porté à 132,1 millions d'euros à la suite de la décision du gouvernement wallon du 28 avril 2016 de reprendre deux nouveaux sites à la charge du plan Marshall 2.vert, fixant ainsi à 33 le nombre de sites à réhabiliter. Deux conventions de prêt ont été signées en février 2013 (30 millions d'euros) et en mai 2014 (40,0 millions d'euros), pour un montant total de 70 millions d'euros. Les décisions prises dans le cadre du plan Marshall 2.vert ne sont pas visées par le contrat de gestion.

Les coûts estimés des travaux sur les sites à réhabiliter dans le cadre du plan Marshall 2.vert ont été évalués par la Spaque à 133,4 millions d'euros fin décembre 2017.

Le tableau suivant permet d'apprécier le degré de réalisation des travaux de réhabilitation des sites pollués au 31 décembre 2017.

Tableau 5- Degré d'avancement des travaux de réhabilitation des sites pollués

| État d'avancement | Nombre de sites | Budget | Estimation des coûts au 31/12/2017 | Dépenses réalisées au 31/12/2017 |
|---|-----------------|--------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| Étude de faisabilité non entamée | 12 | 43.711.243 | 43.711.243 | 813.729 |
| Étude de faisabilité en cours | 9 | 43.199.942 | 42.435.982 | 12.890.056 |
| Travaux en cours | 5 | 33.894.400 | 36.658.360 | 15.488.848 |
| Travaux terminés-étude risques résiduels en cours | 4 | 9.850.000 | 6.690.541 | 6.377.599 |
| Réhabilitations clôturées | 3 | 3.831.246 | 3.882.294 | 3.946.890 |
| Total | 33 | 134.486.831 | 133.378.420 | 39.517.121 |

(en euros)

En 2017, les dépenses portées à la charge de ces activités se sont élevées globalement à 7,9 millions d'euros, dont 7,0 millions d'euros concernent les coûts liés aux travaux d'assainissement et de réhabilitation et 0,9 million d'euros les frais généraux de fonctionnement, majorés de 5 %. Fin 2017, les dépenses réalisées dans le cadre du plan Marshall 2.vert s'élèvent à 39,5 millions d'euros.

Depuis quelques années, et particulièrement pour les sites sélectionnés dans le cadre du plan Marshall 2.vert, la Spaque négocie auprès du SPF Finances des déductions de TVA sur des travaux de dépollution soumis à diverses conditions⁶⁸.

⁶⁸ La principale condition étant que le site soit dédié à une activité qui va générer elle-même de la TVA.

CHAPITRE 4

Comptes de la Spaque

4.1 Bilan et compte de résultats

4.1.1 Bilan

Le bilan de la Spaque pour les exercices 2016 et 2017 se présente synthétiquement de la manière suivante.

Tableau 6 - Synthèse du bilan

| | Bilan | 2017 | 2016 | Variation | % |
|--------------|--|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------|
| | Actif | | | | |
| 20/28 | Actifs immobilisés | 40.579.943 | 42.221.886 | -1.641.943 | -3,89 % |
| 21 | Immobilisations incorporelles | 49.088 | 49.291 | -203 | -0,41 % |
| 22/27 | Immobilisations corporelles | 9.144.447 | 10.652.212 | -1.507.765 | -14,15 % |
| 28 | Immobilisations financières | 31.386.408 | 31.520.383 | -133.975 | -0,43 % |
| 29/58 | Actifs circulants | 467.964.561 | 500.815.306 | -32.850.745 | -6,56 % |
| 30/37 | Stocks et commandes en cours d'exécution | 2.959.585 | 1.138.130 | 1.821.455 | 160,04 % |
| 40/41 | Créances à un an au plus d'échéance | 25.154.004 | 23.019.809 | 2.134.195 | 9,27 % |
| 54/58 | Valeurs disponibles | 116.679.957 | 138.329.553 | -21.649.596 | -15,65 % |
| 490/1 | Comptes de régularisation | 323.171.015 | 338.327.814 | -15.156.799 | -4,48 % |
| | Total | 508.544.504 | 543.037.192 | -34.492.688 | -6,35 % |
| | Passif | | | | |
| 10/15 | Capitaux propres | 5.994.317 | 36.036.838 | -30.042.521 | -83,37 % |
| 10 | Capital souscrit | 65.427.645 | 65.427.645 | 0 | 0,00 % |
| 13 | Réserves | 125.000 | 125.000 | 0 | 0,00 % |
| 14 | Résultat reporté | -59.558.328 | -29.515.807 | -30.042.521 | 101,78 % |
| 16 | Provisions et impôts différés | 88.226.807 | 100.479.879 | -12.253.072 | -12,19 % |
| 17/49 | Dettes | 414.323.381 | 406.520.474 | 7.802.907 | 1,92 % |
| 17 | Dettes à plus d'un an | 307.480.987 | 323.896.058 | -16.415.071 | -5,07 % |
| 42/48 | Dettes à un an au plus d'échéance | 94.112.042 | 68.962.265 | 25.149.777 | 36,47 % |
| 492/3 | Comptes de régularisation | 12.730.352 | 13.662.151 | -931.799 | -6,82 % |
| | Total | 508.544.505 | 543.037.191 | -34.492.686 | -6,35 % |

Source : comptes annuels de la Spaque

(en euros)

4.1.1.1 Actif

Fin 2017, les actifs immobilisés de la Spaque (40,6 millions d'euros) sont principalement constitués :

- d'immobilisations corporelles (9,1 millions d'euros), à savoir de terrains et bâtiments acquis par la Spaque dans le cadre de ses activités de réhabilitation (6,6 millions d'euros), d'installations photovoltaïques (1,6 million d'euros) ainsi que de mobilier et de matériel informatique, de chantier ou roulant (0,9 million d'euros) ;
- d'immobilisations financières (31,4 millions d'euros), à savoir une créance sur sa filiale Gepart (30,0 millions d'euros), les participations détenues dans ses filiales⁶⁹ (0,4 million d'euros) et dans d'autres sociétés (0,9 million d'euros)⁷⁰ ainsi que des cautions diverses (0,1 million d'euros).

Les stocks (3,0 millions d'euros) concernent des immeubles en construction et destinés à la vente alors que les créances à un an au plus (25,2 millions d'euros) sont principalement constituées de créances commerciales (0,8 million d'euros), de factures à établir

⁶⁹ Soit Gepart, Silya et Ecobiogaz, filiales dont elle est l'unique actionnaire.

⁷⁰ Recydel, Sedisol, Triage-lavoir du Centre et Tradecowall.

(13,0 millions d'euros⁷¹), de TVA à récupérer (1,2 million d'euros) ainsi que d'avances et créances à recevoir (10,1 millions d'euros).

Fin 2017, les valeurs disponibles de la Spaque avoisinent 116,7 millions d'euros. La Spaque est soumise aux décrets du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries⁷². Seule la trésorerie relative à ses missions déléguées (à 105,6 millions d'euros⁷³) est toutefois reprise dans ce système, car la trésorerie propre de la Spaque (11,1 millions d'euros fin 2017) n'est pas centralisée.

Les comptes de régularisation s'établissent à 323,2 millions d'euros, soit 63,5 % du total de l'actif. Ce montant découle principalement des schémas de comptabilisation conçus dans le cadre des mécanismes de financement alternatif mis en œuvre par la Sowafinal. Selon les règles d'évaluation de la Spaque, les comptes de régularisation « *contiennent l'engagement de la Région wallonne en matière d'augmentation de capital dans le cadre du financement alternatif lié au Plan Marshall* ». En réalité, ce montant correspond, au passif du bilan, au solde restant dû des emprunts contractés dans le cadre de ces mécanismes (323,2 millions d'euros)⁷⁴ et dont le remboursement est pris en charge par la Région wallonne. En pratique, les annuités des emprunts contractés par la Spaque sont remboursées via la Sowafinal. Le capital mis à disposition par la Sowafinal afin de procéder aux augmentations de capital lui est dès lors directement reversé après réalisation de l'opération d'augmentation du capital.

La Cour des comptes invite la Spaque à revoir ces schémas de comptabilisations⁷⁵.

4.1.1.2 Passif

Fin 2017, le capital de la Spaque s'élève à 65,4 millions d'euros. Ses capitaux propres s'établissent toutefois à 6,0 millions d'euros en raison des pertes accumulées de 59,6 millions d'euros suite à la comptabilisation des charges de remboursement d'emprunts au compte de résultats.

Par ailleurs, l'estimation des dépenses liées aux financements alternatifs, réévaluées annuellement, ont été provisionnées lors de la mise en œuvre de ces programmes. Elles sont reprises au fur et à mesure de la réalisation des travaux de réhabilitation.

Les autres dettes reprises au passif du bilan (87,8 millions d'euros) sont principalement constituées de dettes envers la Région wallonne ou de la Sowafinal⁷⁶ (63,0 millions d'euros), de dettes commerciales (5,9 millions d'euros) et de dettes fiscales et salariales (1,4 million d'euros) ainsi que des comptes de régularisation (12,7 millions d'euros).

⁷¹ Soit principalement la facture à établir dans le cadre du contrat de gestion (11,3 millions d'euros) et des programmes Feder (1,6 millions d'euros).

⁷² Décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons et décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons dont les missions touchent les matières visées aux articles 127 et 128 de la Constitution.

⁷³ Enregistrés sur des comptes de valeurs disponibles à hauteur de 105,5 millions d'euros et un compte de créance à court terme (#416800 Belfius consignment CSD) à hauteur de 0,1 million d'euros.

⁷⁴ Comptes #174xxx et #424xxx (23,3 millions d'euros).

⁷⁵ Voir le point 3.5.1 *Mécanismes de financement*.

⁷⁶ Fonds de roulement (10,4 millions d'euros), avance sur contrat de gestion (17,6 millions d'euros), missions connexes (6,1 millions d'euros), avances Sowafinal (28,9 millions d'euros).

4.1.2 Compte de résultats

Le compte de résultats de la Spaque pour les exercices 2016 et 2017 se présente synthétiquement de la manière suivante.

Tableau 7 - Synthèse du compte de résultats

| Compte de résultats | | 2017 | 2016 | Variation | % |
|---------------------|--|--------------------|--------------------|--------------------|------------------|
| 70/76A | Ventes et prestations | 16.752.070 | 18.900.657 | -2.148.587 | -11,37 % |
| 70 | Chiffre d'affaires | 13.828.380 | 16.555.295 | -2.726.915 | -16,47 % |
| 71/74 | Autres produits d'exploitation | 1.169.060 | 2.207.759 | -1.038.699 | -47,05 % |
| 76A | Produits d'exploitation non récurrents | 1.754.630 | 137.604 | 1.617.026 | 1175,13 % |
| 60/66A | Coût des ventes et des prestations | 22.280.070 | 7.148.050 | 15.132.020 | 211,69 % |
| 60 | Approvisionnements et marchandises | 18.903.216 | 19.348.589 | -445.373 | -2,30 % |
| 61 | Services et biens divers | 2.749.877 | 2.461.213 | 288.664 | 11,73 % |
| 62 | Rémunérations, charges sociales et pensions | 10.605.386 | 9.825.642 | 779.744 | 7,94 % |
| 63 | Amortissements, réductions de valeur et provisions pour risques et charges | -11.772.791 | -25.018.333 | 13.245.542 | -52,94 % |
| 64 | Autres charges d'exploitation | 1.794.382 | 530.516 | 1.263.866 | 238,23 % |
| 66A | Charges d'exploitation non récurrentes | | 421 | -421 | -100,00 % |
| 9901 | Résultat d'exploitation | -5.528.000 | 11.752.607 | -17.280.607 | -147,04 % |
| 75/76B | Produits financiers | 2.342 | 34.748 | -32.406 | -93,26 % |
| 65/66B | Charges financières | 24.507.213 | 22.883.182 | 1.624.031 | 7,10 % |
| 9903 | Résultat avant impôts | -30.032.871 | -11.095.826 | -18.937.045 | 170,67 % |
| 67/77 | Impôts sur le résultat | 9.650 | 3.199 | 6.451 | 201,66 % |
| 9904 | Résultat de l'exercice | -30.042.521 | -11.099.025 | -18.943.496 | 170,68 % |

Source : comptes annuels de la Spaque

(en euros)

La rubrique *Chiffre d'affaires* reprend principalement les facturations de prestations à la Région wallonne (13,2 millions d'euros HTVA en 2017 et 16,1 millions d'euros HTVA en 2016) alors que les autres produits d'exploitation (1,2 million d'euros en 2017 et 2,2 millions d'euros en 2016) sont constitués des interventions des opérateurs privés dans le financement de travaux de réhabilitation. En 2017, les produits d'exploitation non récurrents correspondent essentiellement aux indemnités de procédures reçues dans le cadre de la résolution du litige de Saint-Symphorien.

En ce qui concerne les charges, la rubrique *Approvisionnement et marchandises* reprend les dépenses liées à l'entretien des sites, aux travaux de forage, de réhabilitation ou encore de dragage des voies navigables.

Les autres charges d'exploitation regroupent les dépenses de fonctionnement de la Spaque⁷⁷ ainsi que les dotations et reprises de provisions relatives aux sites à réhabiliter dans le cadre du plan Marshall. Enfin, les charges financières correspondent aux charges de remboursement d'emprunts contractés dans le cadre des financements alternatifs mis en œuvre par la Sowafinal.

Les exercices 2016 et 2017 dégagent ainsi des pertes de respectivement 11,1 millions d'euros et 30,0 millions d'euros⁷⁸.

Pour l'année 2017, le compte de résultats ventilé par type de financement se présente comme suit.

⁷⁷ Les charges afférentes aux services et biens divers concernent, principalement, les charges relatives à la location du bâtiment occupé par la Spaque, au matériel roulant et informatique, aux assurances, aux honoraires, etc. La rubrique *Rémunération, charges sociales et pensions* correspond aux dépenses de personnel des 80 membres du personnel occupés par la Spaque.

⁷⁸ Voir le point 3.5.1 *Mécanisme de financement*.

Tableau 8 – Compte de résultats ventilé par source de financement pour l'année 2017

| Compte de résultats | | Contrat de gestion | FP | NORDION | NORDION 2 | FEDER | Boues | PM | PM 2.vert | Total général |
|---------------------|--|--------------------|--------------------|---------------|------------|------------------|----------------|-------------------|------------|--------------------|
| 70/76A | Ventes et prestations | 13.571.316 | -13.715.469 | 19.070 | 960 | 1.731.170 | 145.023 | 15.000.000 | 0 | 16.752.070 |
| 70 | Chiffre d'affaires | 10.856.891 | 1.075.266 | 19.070 | 960 | 1.731.170 | 145.023 | 0 | 0 | 13.828.380 |
| 71/74 | Autres produits d'exploitation | 1.137.894 | -14.968.834 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15.000.000 | 0 | 1.169.060 |
| 76A | Produits d'exploitation non récurrents | 1.576.532 | 178.098 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.754.630 |
| 60/66A | Coût des ventes et des prestations | 13.571.113 | -8.053.276 | 19.070 | 960 | 1.731.170 | 145.023 | 14.999.985 | 0 | 22.414.045 |
| 60 | Approvisionnements et marchandises | 1.868.358 | 22.918 | 0 | 0 | 1.718.570 | 145.023 | 9.307.296 | 5.841.051 | 18.903.216 |
| 61 | Services et biens divers | 1.632.202 | 132.064 | 19.070 | 960 | 12.600 | 0 | 572.702 | 380.279 | 2.749.877 |
| 62 | Rémunérations, charges sociales et pensions | 9.568.358 | 239.804 | 0 | 0 | 0 | 0 | 248.546 | 548.679 | 10.605.386 |
| 63 | Amortissements, réductions de valeur et provisions pour risques et charges | 371.261 | -8.819.692 | 0 | 0 | 0 | -3.511 | 4.170.988 | -7.491.837 | -11.772.791 |
| 64 | Autres charges d'exploitation | 130.934 | 237.655 | 0 | 0 | 0 | 3.511 | 700.454 | 721.828 | 1.794.382 |
| 66A | Charges d'exploitation non récurrentes | 0 | 133.975 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 133.975 |
| 9901 | Résultat d'exploitation | 203 | -5.662.194 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 | 0 | -5.661.975 |
| 75/76B | Produits financiers | 3 | 2.339 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2.342 |
| 65/66B | Charges financières | 207 | 24.373.017 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 | 0 | 24.373.238 |
| 9903 | Résultat avant impôts | 0 | -30.032.871 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -30.032.871 |
| 67/77 | Impôts sur le résultat | 0 | 9.650 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9.650 |
| 9904 | Résultat de l'exercice | 0 | -30.042.521 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -30.042.521 |

Source : comptes annuels de la Spaque

(en euros)

4.2 Comptes d'ordre

Les opérations pour lesquelles la Spaque agit en qualité de mandataire, au nom et pour compte de la Région wallonne apparaissent en comptes d'ordre. Ces opérations ne sont dès lors pas comptabilisées dans les comptes de bilan et de résultats de la Spaque car elles sont censées avoir été réalisées par la Région, qui devrait, en principe, les enregistrer comme telles dans sa comptabilité.

La Cour constate qu'aucune information relative à ces opérations ne figure dans l'annexe aux comptes annuels⁷⁹ de la Spaque et que les règles d'évaluation ne précisent pas les règles de valorisation applicables à ces opérations.

Seul le rapport de gestion présente une situation synthétique des actifs et passifs détenus au nom et pour compte de la Région wallonne.

Tableau 9 – Situation des actifs et passifs détenus au nom et pour compte de la Région wallonne

| Bilan | 2017 | 2016 | Variation | % |
|-----------------------------|------------------|------------------|-----------|---------------|
| Actif | | | | |
| Actifs immobilisés | 1.333.670 | 1.333.670 | 0 | 0,00 % |
| Immobilisations financières | 1.333.670 | 1.333.670 | 0 | 0,00 % |
| Actifs circulants | 2.244.673 | 2.244.673 | 0 | 0,00 % |
| Autres créances | 2.244.673 | 2.244.673 | 0 | 0,00 % |
| Total | 3.578.343 | 3.578.343 | 0 | 0,00 % |
| Passif | | | | |
| Dettes | 3.578.343 | 3.578.343 | 0 | 0,00 % |
| Dettes financières | 3.578.343 | 3.578.343 | 0 | 0,00 % |
| Total | 3.578.343 | 3.578.343 | 0 | 0,00 % |

Source : rapports de gestion 2016 et 2017 de la Spaque

(en euros)

Les comptes d'ordre n'ont subi aucune modification en 2017⁸⁰. Les actifs immobilisés concernent principalement les participations, acquises au nom et pour compte de la Région wallonne dans le cadre de l'arrêté du gouvernement wallon du 7 juillet 1994⁸¹. Celles-ci sont reprises à la valeur d'acquisition. Les actifs circulants correspondent au solde à recevoir dans le cadre de cette mission⁸². Au passif, les dettes correspondent à la contrepartie des éléments inscrits à l'actif.

4.3 Comptabilisation des opérations

4.3.1 Comptabilisation des opérations dans les comptes de la Spaque

L'article 28 du décret du 6 mai 1999 prévoit que les opérations effectuées par les sociétés spécialisées dans le cadre de missions déléguées sont présentées de façon distincte dans leurs comptes.

Le contrat de gestion prévoit également que, dans le but de maintenir la meilleure transparence de ses comptes relatifs aux activités menées dans le cadre des missions

⁷⁹ Parmi les droits et engagements hors bilan.

⁸⁰ Ils n'ont plus subi de modification depuis l'exercice 2012.

⁸¹ Arrêté du gouvernement wallon confiant une mission spécifique de prise de participation en vue de l'implantation d'un réseau de centres fixes de recyclage pour déchets inertes de la construction en Région wallonne à la Spaque. L'arrêté prévoyait l'octroi d'un montant de 3.470.509 euros (soit 140,0 millions BEF) pour remplir cette mission. Le montant des participations acquises par la Spaque, au nom et pour compte de la Région wallonne, s'est élevé à environ 1,3 million d'euros. Le solde, d'un montant de l'ordre de 2,2 millions d'euros, est comptabilisé en créances.

⁸² L'arrêté prévoit que le gouvernement wallon affecte une somme de maximum 3.470.509 euros à la réalisation de cette mission. Il précise également que les montants nécessaires à la souscription, par la Région wallonne, de sa part du capital dans chacun des centres fixes de recyclage pour déchets inertes de la construction seront libérés au fur et à mesure de la signature de l'acte authentique de chacune des sociétés à créer et après accord du ministre de l'Environnement.

déléguées, aux activités connexes et aux activités liées à la mise en œuvre du plan d'actions prioritaires pour l'avenir wallon, la Spaque présentera dans ses comptes, de façon distincte, les opérations exécutées et tiendra un compte courant des recettes et des dépenses effectuées.

À l'exception des participations, acquises au nom et pour compte de la Région wallonne, qui font l'objet d'un enregistrement distinct dans une comptabilité pour ordre, l'ensemble des opérations réalisées par la Spaque en missions déléguées sont comptabilisées dans ses comptes de bilan et de résultats. La distinction entre les opérations pour son compte propre et celles opérées pour compte de la Région wallonne est opérée au travers de la comptabilité analytique de la Spaque. Celle-ci permet de présenter une situation comptable par activité et par source de financement⁸³.

La Cour des comptes constate que :

- la méthode de comptabilisation n'est pas conforme aux dispositions du contrat de gestion, selon lesquelles « *les bilan et compte de résultats, tenus en application de la loi comptable, reprendront, dans le cadre des rubriques imposées par le plan comptable normalisé, d'une part, les produits et les dépenses des commandes propres de la Spaque dont les résultats lui reste :raient acquis et d'autre part, les coûts de structure, soit les frais généraux et le coût de la masse salariale, majorés de 5 % (article 14) » ;*
- le contrat prévoit qu'aucun transfert ne peut s'opérer entre les fonds propres et les fonds destinés à financer des missions déléguées ou connexes. La Cour relève que les augmentations de capital réalisées au moyen de fonds mis à la disposition de la Spaque dans le cadre des missions déléguées contreviennent à ce principe.

En outre, la Cour relève que, comme la Spaque agit en son nom propre mais pour compte de la Région wallonne, l'ensemble des opérations relatives à l'exécution des missions déléguées devraient être enregistrées dans les comptabilités économique et budgétaire de la Région⁸⁴. Cette méthode de comptabilisation serait également conforme aux règles du système européen des comptes (SEC), selon lequel les opérations effectuées par une unité pour le compte d'une autre doivent être enregistrées directement dans les comptes de la partie principale à l'opération, sous une nature économique adéquate au moment où les droits sont constatés selon les règles du SEC⁸⁵.

⁸³ Voir le point 4.2.2 *Compte de résultats*.

⁸⁴ L'avis 103 (Chiffre d'affaires – Intermédiaires) de la Commission des normes comptables fait référence à l'arrêté royal du 8 octobre 1976, qui établit le principe que le compte de résultats doit mentionner, d'une part, les produits bruts et, d'autre part, les charges brutes et que ces charges et produits doivent y être ventilés selon leur nature. Il précise toutefois que, lorsque l'entreprise intervient dans des opérations en qualité de courtier, de mandataire ou de commissionnaire, il y a lieu de distinguer ce qui relève de son chiffre d'affaires, de ses produits et de ses charges propres, de ce qui relève du chiffre d'affaires, des produits et des charges d'autres entreprises. La CNC conclut dès lors que « *si l'entreprise agit en qualité de mandataire, conformément aux règles du mandat, au nom et pour compte de son mandat auquel elle rend compte des opérations effectuées, des produits perçus et des charges supportées, ces opérations, produits et charges sont censés avoir été effectués par le mandat lui-même qui doit dès lors les enregistrer à ce titre et comme tels dans sa propre comptabilité. Pour le mandataire, il ne s'agit pas de recettes et de charges propres; elles ne doivent dès lors pas être actées dans son compte de résultats. Seule la rémunération qu'il a perçue pour l'accomplissement de ce mandat devra être portée parmi les produits. Les mêmes principes s'appliquent lorsque l'entreprise agit en qualité de commissionnaire, c'est-à-dire en nom propre, mais pour le compte d'autrui. Les recettes et dépenses du commissionnaire, justifiées à son mandant et répercutées sur lui ne doivent pas figurer dans son compte de résultats propre mais dans celui de son commettant.* »

⁸⁵ Dans son avis du 25 mai 2011 relatif aux missions déléguées en Région wallonne, l'ICN précise en effet que « *l'opération effectuée par une unité pour le compte d'une autre est enregistrée uniquement dans les comptes de la partie principale à cette opération* ». Aussi, les paragraphes 3.31 et 3.32 du système de comptabilité nationale (SCN 1993) ajoutent: « *Il est ainsi possible qu'une production de services soit imputée à l'intermédiaire.* » et « *Les achats qu'un intermédiaire commercial effectue sous les ordres, et aux frais d'une autre partie sont, par exemple, directement attribués à cette dernière. Les comptes de l'intermédiaire font seulement apparaître les honoraires facturés pour le service d'intermédiation rendu.* »

Le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon a fixé de nouvelles dispositions concernant la tenue de la comptabilité de la Région. Toutefois, toutes les dispositions du décret du 15 décembre 2011 relatives à la tenue d'une comptabilité en partie double sont actuellement suspendues par cavaliers budgétaires reproduits dans les décrets budgétaires successifs⁸⁶. Ceux-ci précisent également la nature des comptes à rendre, à savoir : le compte d'exécution du budget⁸⁷, le compte des variations du patrimoine⁸⁸, accompagné du bilan établi au 31 décembre, et le compte de la trésorerie⁸⁹, établi sur la base des comptes de gestion annuels des trésoriers.

4.3.2 Comptabilisation des opérations budgétaires dans les comptes de la Région

Conformément aux dispositions du décret du 15 décembre 2011, le budget devrait prévoir et autoriser toutes les recettes et toutes les dépenses sans compensation entre elles. L'article 16, § 1^{er}, énumère par ailleurs les recettes et dépenses qui doivent être imputées au compte d'exécution du budget d'une année déterminée sur la base des droits constatés.

La Cour des comptes constate que la plupart des opérations relatives à l'exécution des missions déléguées par la Spaque ne figurent actuellement pas dans la comptabilité budgétaire de la Région wallonne.

En contravention aux dispositions précitées, seuls les transferts de fonds vers la Spaque pour remplir ses missions de contrat de gestion font l'objet d'un enregistrement au compte d'exécution du budget de la Région. Dans son avis relatif aux missions déléguées, l'Institut des comptes nationaux (ICN) précise que les moyens mis à disposition des organismes concernés par ces missions constituent, au sens du SEC, des avances de fonds⁹⁰, à considérer comme des actifs financiers de la Région wallonne⁹¹ tant qu'ils ne sont pas utilisés pour les fins auxquelles ils sont destinés. Dans les cas où la Spaque préfinance, par des moyens propres, les dépenses liées à des missions déléguées, l'ICN considère que les fonds ainsi mis à la disposition de la Région wallonne constituent un engagement financier de sa part, qui doit être enregistré sous l'instrument financier adéquat, compte tenu des modalités du préfinancement. Par conséquent, les opérations devraient être comptabilisées dans les comptes de la Région wallonne sous une codification appropriée au moment où les missions déléguées sont réalisées. La Cour constate toutefois que la réalisation de la mission par la Spaque ne donne lieu à aucune imputation des opérations par nature dans les comptes de la Région.

Par ailleurs, la Cour relève également que ne font pas l'objet d'une inscription au budget de la Région wallonne :

- les montants nécessaires à la couvrir les frais généraux majorés de 5 %, dont les montants sont prélevés sur les avances versées annuellement par la Région ;
- les soldes non utilisés des interventions régionales ;
- les crédits nécessaires à la réalisation des augmentations de capital ;
- les charges de remboursements (capital, intérêt, charges et commissions de réservation) relatives aux emprunts souscrits par la Spaque dans le cadre des mécanismes Sowafinal.

⁸⁶ Cette suspension était applicable en 2013 et a été reconduite par les décrets budgétaires relatifs aux années 2014 à 2018.

⁸⁷ Établi conformément aux dispositions du chapitre V du Titre III du décret, à l'exception des dispositions de l'article 28, § 2, 2^o et 4^o, qui sont suspendues par mesure transitoire.

⁸⁸ Il expose les modifications de l'actif et du passif. Les biens patrimoniaux y sont repris à leur valeur d'acquisition.

⁸⁹ Le compte de la trésorerie expose les mouvements de trésorerie résultant des opérations budgétaires, des opérations liées au financement, ainsi que des opérations de gestion des fonds appartenant à des tiers.

⁹⁰ Lesquelles doivent d'abord être enregistrées sous la transaction financière *Autres comptes à recevoir (F.7)*.

⁹¹ À reprendre sous l'instrument financier *Autres comptes à recevoir (AF.7)*.

Toutefois, les recettes et dépenses afférentes aux missions déléguées font l'objet d'un rapportage particulier de la part des organismes mandatés par la Région wallonne. Ces derniers transmettent leurs informations au point de contact unique de la Région wallonne⁹² vis-à-vis de l'ICN, qui les consolide afin de les enregistrer dans les données du regroupement économique transmis à la Base documentaire générale ainsi qu'à l'ICN, chargé d'établir le besoin de financement des administrations publiques dans le cadre, notamment, de la préparation des statistiques transmises à Eurostat, conformément à la procédure des déficits excessifs.

La Cour considère que la comptabilisation budgétaire des opérations résultant de l'exécution des missions déléguées n'est pas conforme aux réglementations régionales et européennes existantes. Ces manquements comptables impliquent en outre que la plupart des opérations liées à l'exécution des missions déléguées ne sont pas suffisamment traduites dans les budgets. Elles échappent actuellement au contrôle préalable du Parlement. La Cour recommande dès lors d'adapter le budget et la comptabilité budgétaire afin de se conformer aux dispositions légales.

Dans sa réponse, le ministre chargé de l'Environnement indique qu'il sera proposé, à l'initiative du gouvernement wallon, d'instaurer un groupe de travail afin, d'une part, de mieux encadrer et définir ce qui doit être considéré comme une mission déléguée et, d'autre part, d'envisager, en concertation avec l'administration wallonne, le développement d'un outil spécifique dans le nouveau système informatique comptable en projet⁹³, permettant d'intégrer les opérations réalisées en missions déléguées dans les comptes régionaux.

Par ailleurs, le ministre précise que le décret-programme du 17 juillet 2018 a clarifié l'objet social de la Spaque, apportant pour partie des précisions quant aux nouvelles missions qui lui sont confiées⁹⁴.

4.3.3 Compte de patrimoine

En vertu des lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État⁹⁵ et des arrêtés royaux du 9 juillet 1975 et du 25 juin 1976⁹⁶, les participations acquises au nom et pour compte de la Région wallonne⁹⁷ auraient dû être comptabilisées dans le compte de patrimoine de cette dernière.

Si la Région dresse annuellement un compte de patrimoine, la Cour des comptes constate toutefois que les actifs et passifs financiers acquis et contractés par la Spaque au nom et pour compte de la Région wallonne n'y sont pas enregistrés.

Dans la perspective de l'élaboration du bilan de départ en application des dispositions du décret du 15 décembre 2011, la Cour recommande à la Région de faire apparaître dès à présent,

⁹² Point de contact unique désigné dans le cadre de la transmission des informations et statistiques demandées par l'ICN pour l'établissement des comptes des administrations publiques au sens du SEC ainsi que dans le cadre de la procédure de déficits excessifs.

⁹³ Cet outil devrait permettre d'injecter les informations à distance.

⁹⁴ Voir le point 1. *Statuts de la Spaque*.

⁹⁵ Articles 82 à 85.

⁹⁶ Arrêté royal du 9 juillet 1975 organique de la comptabilité patrimoniale de l'État et arrêté royal du 25 juin 1996 relatif aux amortissements et aux redressements dans la comptabilité patrimoniale de l'État.

⁹⁷ Dans le cadre du mécanisme de tiers investisseurs.

dans ses comptes, les dettes et les créances résultant de la signature des conventions de missions déléguées⁹⁸.

Cette position se trouve confortée par le fait que l'Institut des comptes nationaux a, en avril 2014, décidé, compte tenu des évolutions liées à la méthodologie SEC, de considérer la dette liée aux activités de la Spaque comme une dette indirecte de la Région wallonne. Par ailleurs, le SEC 95 impose également l'établissement d'un compte de patrimoine représentatif de l'état de la valeur des actifs économiques⁹⁹ détenus et des engagements contractés.

En outre, la comptabilisation de l'ensemble des flux devrait également faciliter le rapportage des données dans le cadre du regroupement économique¹⁰⁰. La Cour rappelle que la comptabilité nationale doit être élaborée au départ de la comptabilité publique, laquelle doit faire l'objet d'un audit indépendant¹⁰¹.

⁹⁸ Telles les avances de fonds à la Sowafinal dans l'attente de la réalisation de la mission, les dettes contractées dans le cadre des opérations de financement alternatif, les créances résultant des octrois de prêts dans le cadre du mécanisme de tiers investisseurs, etc.

⁹⁹ Définis par le SEC comme des biens corporels ou incorporels servant de réserve de valeur sur lesquels des droits de propriété peuvent être exercés, individuellement ou collectivement, par des unités institutionnelles et dont la détention ou l'utilisation au cours d'une période déterminée peut procurer des avantages économiques à leurs propriétaires.

¹⁰⁰ En application de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

¹⁰¹ L'article 3 de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres exige en effet que les États membres disposent de systèmes de comptabilité publique couvrant de manière exhaustive et cohérente tous les sous-secteurs des administrations publiques et contenant les informations nécessaires à la production de données fondées sur les droits constatés en vue de la préparation de données établies sur la base des normes du SEC 95. Ces systèmes de comptabilité publique sont soumis à un contrôle interne et à un audit indépendant.

CHAPITRE 5

Récupération des coûts d'assainissement

La Spaque peut intervenir sur des sites appartenant à la Région wallonne ou à des opérateurs privés. Ses interventions portent la plupart du temps sur des sites fortement pollués.

En application des articles 106 à 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les coûts liés à l'assainissement et à la réhabilitation de ces sites devraient être supportés par les entreprises ayant généré la pollution. Le principe dit « pollueur-payeur » veut en effet que le pollueur prenne à sa charge les dépenses afférentes à la mise en œuvre des mesures de prévention de la pollution ou aux dommages provoqués par la pollution. L'intervention régionale ne peut dès lors procurer à son bénéficiaire un avantage économique par rapport à ses concurrents, sous peine de constituer une aide d'État. Les règles de l'Union européenne en la matière exigent en outre que les aides d'État illégales soient récupérées afin d'éliminer toute distorsion de concurrence qu'elles ont engendrée.

Pour les sites qui demeurent propriété du secteur privé, la Cour constate que la Spaque ne réclame pas aux entreprises polluantes les coûts d'assainissement des sites dont elle est chargée. La Spaque n'est pas mandatée par la Région pour engager elle-même, au nom et pour compte de la Région wallonne, les poursuites liées au remboursement des coûts exposés à l'égard des propriétaires privés des sites. Elle considère en outre ne pas disposer de la capacité juridique pour agir elle-même en récupération de ces montants : puisque l'ensemble des coûts exposés¹⁰² sont refacturés à la Région wallonne, la Spaque n'a plus, de facto, d'intérêt à agir à la cause¹⁰³. Elle estime dès lors que seule la Région wallonne dispose d'un intérêt légitime utile à l'introduction d'une action en justice.

Les décrets précités relatifs à la gestion des sols et aux déchets ne prévoient pas la possibilité d'attribuer la mission de la récupération des coûts d'assainissement à la Spaque. Elle pourrait toutefois désormais lui être attribuée en application de l'article 39 quinquies du décret programme du 17 juillet 2018, qui prévoit que « *le gouvernement peut déterminer les règles d'intervention de la Spaque en ce qui concerne la réalisation de ces missions. Le gouvernement peut, en outre, confier à la Spaque d'autres missions en relation étroite avec ces missions.* » Selon les informations communiquées par la Spaque et par l'administration, l'article 74 du décret relatif à la gestion des déchets, qui prévoit « *la communication à l'administration et au titulaire d'une évaluation des coûts de l'assainissement validée par un organisme de contrôle*¹⁰⁴ » dans le cadre des mesures d'interventions d'office, n'a en outre jamais pu être mis en œuvre. La révision de cette disposition, intervenue dans le cadre du décret relatif à la gestion et à l'assainissement des sols¹⁰⁵, devrait pouvoir permettre ce type d'intervention.

La Cour constate que les dispositions du contrat de gestion 2008-2012 qui abordent cette problématique peuvent se contredire ou, à tout le moins, donner lieu à plusieurs interprétations. En effet, l'article 2.3 prévoit que « *la Spaque, lorsqu'elle agit sur ordre de la Région, engage toute action judiciaire utile en vue d'assurer le recouvrement des montants*

¹⁰² Soit l'ensemble des prestations en ce compris celles de ses sous-traitants.

¹⁰³ L'intérêt indispensable pour entamer une action en justice s'éteint par cette refacturation.

¹⁰⁴ Celui-ci n'a jamais été créé.

¹⁰⁵ Qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

engagés pour la réhabilitation d'un site en cas de carence d'un ou plusieurs débiteur(s) tenu(s) de réhabiliter ce site » alors que l'article 20.4 prévoit que « *dans le cadre des actions judiciaires contre des responsables de pollution, la Spaque collabore activement avec les services de la Région wallonne pour fournir toute information dont elle dispose, utile et nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt public* ».

La Spaque estime toutefois avoir suivi les recommandations de la Commission européenne en matière d'aides d'État pour les sites qu'elle a acquis : leurs prix d'acquisition - ont été déterminés par un expert indépendant¹⁰⁶, compte tenu du coût de la dépollution. Dans certains cas, ceux-ci se sont appuyés sur l'expertise de la Spaque et de sa connaissance de la situation environnementale du site. Le coût a été évalué en tenant compte de l'affectation du site lors de l'acquisition et non de son affectation envisagée.

Pour permettre la poursuite en justice du paiement en retour des sommes avancées, le projet de texte du prochain contrat de gestion prévoit que la Spaque s'engage à transmettre, pour chaque site où elle est intervenue dans le cadre de mesures d'office ou de contrainte, l'ensemble du dossier financier à la Région wallonne afin de lui permettre de documenter une éventuelle procédure en récupération des frais engendrés par la procédure d'intervention d'office. La Région sera alors chargée elle-même de procéder à la récupération des montants auprès des opérateurs privés concernés.

Selon la Spaque, l'ensemble des informations nécessaires à la récupération des montants sont toutefois déjà transmises à l'administration wallonne afin que celle-ci puisse procéder aux poursuites et à la récupération des coûts exposés auprès des entreprises concernées. Consultée à ce sujet, l'administration a toutefois indiqué ne disposer d'aucune donnée de la Spaque en la matière et ne procéder actuellement à aucune action en recouvrement.

La Cour constate également l'absence d'un suivi centralisé qui permette de dresser une situation, par opérateur, des coûts de dépollution nets supportés par la Région, avec, pour conséquence, l'impossibilité d'établir une situation exhaustive et actualisée des coûts d'assainissement éventuels qui auraient dû être récupérés.

En conclusion, la Cour des comptes recommande dès lors une clarification des rôles de ces différents intervenants et un suivi centralisé des récupérations auprès des opérateurs privés. Le principe du pollueur-payeur, les règles européennes en matière d'aides d'État et les exigences de bonne gestion des deniers publics pourraient ainsi être respectés.

Dans sa réponse, le directeur de la Spaque confirme que la question de savoir qui de la Spaque, de la DGO₃ ou de tout autre opérateur public doit prendre en charge le contentieux relatif à la récupération des sommes dépensées par la Région pour assainir les sites, mérite une certaine clarification. Il indique que le cadre actuel ne permet pas à la Spaque de prendre en charge la gestion du contentieux au nom et pour compte de la Région. Si le gouvernement souhaite confier cette nouvelle mission déléguée à la Spaque, il estime qu'une étude approfondie des bases légales existantes ou à créer doit être menée préalablement à toute intervention effective de la Spaque.

Le directeur général de la DGO₃ indique que la modification du décret sols¹⁰⁷ apporte plus de lisibilité quant à la cascade des titulaires d'obligations en matière d'étude et d'assainissement des sols¹⁰⁸ et rend opérationnelles les mesures d'office dont la Spaque peut

¹⁰⁶ Comité d'acquisition d'immeubles en cas d'expropriation ou expert immobilier indépendant.

¹⁰⁷ Décret du Parlement wallon du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

¹⁰⁸ Voir l'article 26 du décret du 1^{er} mars 2018.

être chargée par le gouvernement, en cas de carence du titulaire désigné ou en l'absence d'auteur, à charge de qui il appartiendra¹⁰⁹. Il confirme toutefois que la récupération des frais n'est organisée ni par le décret ni par son arrêté.

En ce qui concerne la clarification des rôles entre les différents intervenants, le directeur général de la DGO₃ propose d'intégrer, dans le nouveau contrat de gestion, une disposition prévoyant que « *la Spaque, lorsqu'elle agit sur ordre du gouvernement en application de l'article 81 du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols, engage toute action judiciaire utile en vue d'assurer le recouvrement des montants engagés pour les études et l'assainissement ainsi que pour la prise des mesures de suivi et de sécurité.* »

Le ministre de l'Environnement indique que le prochain contrat de gestion précisera clairement la mission et le rôle de chacun pour opérationnaliser ce qui a été instauré par décret. Par ailleurs, il sera également envisagé de conclure un protocole d'accord entre la Spaque et la DGCO₃ sur cet aspect.

¹⁰⁹ Voir l'article 81 du décret précité.

CHAPITRE 6

Respect de la réglementation en matière de marchés publics

Les statuts de la Spaque précisait, avant leur modification en juillet 2018, que « *hors l'exécution de ses missions déléguées, la société n'est pas soumise aux règles relatives aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services pour ses commandes propres* ».

La Cour des comptes souligne que la Spaque figure pourtant dans la liste des organismes et personnes morales soumises à la réglementation des marchés publics¹¹⁰. La Cour considère dès lors que la Société est tenue de respecter la réglementation en matière de marchés publics tant pour les missions qui lui étaient déléguées par le gouvernement wallon que pour ses activités sur fonds propres.

Lors de son contrôle, la Cour a procédé à un examen par sondage du respect de la réglementation en matière de marchés publics en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement de la Spaque.

Elle a dressé les constats suivants.

- Les contrats d'assurance de la Spaque n'ont fait l'objet d'aucune procédure de marché public. L'ensemble des contrats d'assurance¹¹¹, portant sur des primes annuelles de quelque 1,4 million d'euros, sont confiées à un seul et même assureur.
- La mise en concurrence n'a pas été correctement organisée pour les achats de véhicules¹¹². En ce qui concerne ceux de fonction, le membre du personnel est libre du choix de son véhicule, moyennant respect du budget qui lui est attribué. La Spaque élabore ensuite un cahier spécial des charges sur la base du choix opéré par le membre du personnel et le transmet à trois concessionnaires de la marque pour demande d'offre. La Cour souligne que l'article 53, § 4, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics prévoit que « *les spécifications techniques ne peuvent pas faire mention d'une fabrication ou d'une provenance déterminée ou d'un procédé particulier qui caractérise les produits ou les services fournis par un opérateur économique spécifique, ni faire référence à une marque, à un brevet ou à un type, à une origine ou à une production déterminée qui auraient pour effet de favoriser ou d'éliminer certaines entreprises ou certains produits* ». Les achats de véhicule de service font également l'objet d'une mise en concurrence auprès de concessionnaires d'une même marque. Enfin, la Cour souligne que les achats de véhicules ne font pas l'objet de marché globaux.
- Les marchés de location de véhicules¹¹³ ne font pas l'objet d'une procédure de marché public.
- Les réservations effectuées dans le cadre des missions à l'étranger sont toujours réalisées auprès de la même agence de voyage sans aucune consultation de la concurrence¹¹⁴.

¹¹⁰ Annexe 1 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques.

¹¹¹ Assurances incendie, responsabilité civile, véhicules, tous risques, accidents, missions, groupe, hospitalisation et loi.

¹¹² En 2016, quatorze véhicules ont été acquis auprès de huit concessionnaires de marques différentes pour un montant total d'un plus de 420.000 euros HTVA. En 2017, onze véhicules ont été acquis auprès de quatre concessionnaires de marques différentes pour un montant total d'un peu moins de 315.000 euros HTVA.

¹¹³ Véhicules loués dans l'attente de la réception du véhicule de fonction. En 2017, quatre véhicules ont ainsi été pris en location par la Spaque pour un montant total d'un peu plus de 15.000 euros.

¹¹⁴ Ces dépenses ne s'élevaient toutefois qu'à un peu plus de 9.000 euros en 2016 et 10.000 euros en 2017.

- Les bureaux d'avocats pour la gestion du contentieux ont été désignés en 2008 dans le cadre d'une procédure négociée sans publicité sur la base du prescrit de l'article 17, § 3, 2°, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services. Ce marché, qui couvrait la période du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2014, n'a pas été renouvelé. Selon la Spaque, tous les honoraires supportés en 2016 et 2017 sont relatifs à des affaires ayant pris naissance durant la période couverte par le marché. Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2016, les marchés pour prestations juridiques relatives à des contentieux ne doivent plus obligatoirement faire l'objet d'une procédure de marché public. Celle-ci reste toutefois obligatoire pour les autres prestations (consultance, gestion, etc.). À ce propos, la Cour relève l'absence de mise en concurrence dans le cadre d'un marché de consultance¹⁵.

Enfin, les six marchés de services et de travaux examinés ont été attribués dans le cadre d'une adjudication ouverte avec publicité au niveau européen. La phase de passation du marché n'appelle pas de commentaire particulier. La phase d'exécution du marché n'a pas été examinée dans le cadre de ce contrôle.

Dans sa réponse, le directeur de la Spaque prend acte de l'interprétation de la Cour des comptes en ce qui concerne l'application de la législation sur les marchés publics pour l'acquisition des véhicules de fonction. Il précise que la Spaque a récemment fait le choix de recourir au système de leasing pour les prochains véhicules de la flotte automobile, ce qui devrait permettre de satisfaire à la recommandation de la Cour. Une procédure de mise en concurrence en vue de désigner le fournisseur a ainsi débuté en février 2019. Cette procédure vise à conclure un accord-cadre. En vue de répondre aux recommandations de la Cour, le directeur indique en outre que la majorité des contrats d'assurances feront prochainement l'objet d'une procédure de mise en concurrence, en application de la réglementation des marchés publics. Ces nouveaux contrats devraient entrer en vigueur en 2020. Enfin, il signale qu'un marché visant à désigner les conseils juridiques et financiers de la Spaque est en cours de préparation. Celui-ci comprendra également un volet conseil pour les matières contentieuses, même si ce n'est pas requis par la législation sur les marchés publics.

Enfin, le ministre précise que la Spaque prend les mesures pour remédier à ces constats et indique que plusieurs marchés publics vont être lancés afin de se conformer à la réglementation en vigueur.

¹⁵ Le montant des honoraires s'établit à environ 25.000 euros en 2016 et à 5.000 euros en 2017.

ANNEXE - TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES RECOMMANDATIONS

| Point du rapport | Sujet | Constatations | Recommandations |
|------------------|---|---|---|
| 3.1.2 | Affectation des soldes non utilisés de subventions relatives aux missions de contrat de gestion | En contravention aux dispositions du contrat de gestion, les soldes non utilisés des subventions liquidées au budget de la Région wallonne sont affectés au fonds de roulement sans décision formelle du gouvernement wallon. | Soumettre l'affectation des soldes non utilisés de subvention à l'approbation formelle du gouvernement wallon ou, le cas échéant, adapter la disposition concernée du contrat de gestion. |
| 3.1.2 | Crédits inscrits et liquidés au budget général des dépenses de la Région wallonne | La diminution des dotations inscrites au budget régional est compensée par une autorisation de prélèvement sur le fonds de roulement. | Comptabiliser par nature l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses dans la comptabilité budgétaire de la Région. |
| 3.1.2 | Octroi de mesures incitatives liées aux dépassements des objectifs pour les activités du plan d'entreprises soumises à un objectif annuel | L'évaluation des objectifs est réalisée par la Spaque. | Soumettre l'octroi de mesures incitatives à l'évaluation des objectifs opérationnels par un comité de suivi composé de représentants désignés par l'exécutif. |
| 3.1.2 | Modifications apportées au contrat de gestion | Les modifications apportées au contrat de gestion n'ont pas fait l'objet d'avenant. | Modifier le contrat de gestion par voie d'avenant. |
| 3.1.1 | Périodicité du contrat de gestion | Le gouvernement wallon a décidé de la poursuite du contrat de gestion 2008-2012 jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau contrat de gestion. Au vu des missions confiées à la Spaque, ce contrat s'avère obsolète. | Adopter un nouveau contrat de gestion adapté aux missions actuelles de la Spaque. |
| 3.4 | Mise en œuvre des décisions prises par le gouvernement wallon en matière de réhabilitation des sites dans le cadre des programmations Feder | Les arrêtés de subvention tardent à être notifiés à la Spaque. | Adopter et notifier plus rapidement les arrêtés de subvention. |
| 3.5.1 | Mécanismes de financement et schémas de comptabilisation mis en place dans le cadre du Plan Marshall | Les modalités de financement, conçues à des fins de débudgétisation, ont conduit à la mise en place de schémas de comptabilisation complexes qui nuisent à la lisibilité des comptes annuels de la Spaque. | Revoir les modalités de financement dans le cadre de la convention-cadre Sowafinal III et adapter les schémas de comptabilisation. |

| Point du rapport | Sujet | Constatations | Recommandations |
|------------------|--|---|--|
| 3.5.1 | Taux de financement des conventions conclues dans le cadre du plan Marshall | La Spaque supporte des commissions sur fonds non levés sur les ouvertures de crédits contractées dans le cadre des mécanismes de financement alternatifs. Les taux auxquels elle se finance sont en outre, dans certains cas, supérieurs au taux implicite auquel la Région se finance. | Examiner si des économies ne pourraient être réalisées en modifiant les mécanismes de financement. Améliorer la planification des besoins de financement. |
| 4.3.2 | Comptabilisation des opérations liées à l'exécution des missions déléguées dans les comptes de la Région | Les opérations liées à l'exécution des missions déléguées ne sont pas enregistrées dans les comptes de la Région conformément à la réglementation SEC. | Comptabiliser, dans les comptes de la Région, chaque opération sous une nature économique adéquate et sur la base des droits constatés. |
| 5 | Récupération des coûts d'assainissement | Les procédures de récupération des coûts d'assainissement des sites, propriétés d'opérateurs privés, ne sont pas clairement organisées et définies entre la Région et la Spaque. Le principe du pollueur-payeur, les règles européennes en matière d'aides d'État et les exigences de bonne gestion des deniers publics ne sont dès lors pas suffisamment garantis. | Clarifier les rôles des différents intervenants et assurer un suivi centralisé des récupérations auprès des opérateurs privés. |
| 6 | Respect de la réglementation en matière de marchés publics | Certaines dépenses de fonctionnement sont réalisées en ne respectant pas la réglementation en matière de marchés publics. | Se conformer aux règles en matière de marchés publics pour l'ensemble des dépenses réalisées par la Spaque. |

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport sur le site internet de la Cour des comptes.



DÉPÔT LÉGAL
D/2019/1128/17

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

TÉL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be