

INTERCOMMUNALES

RÉALITÉ ET SYMBOLE



Toutes nos publications sont disponibles :

- en *téléchargement*, depuis l'adresse internet de notre ASBL dans la rubrique " Publications " :

<http://www.cpcp.be/etudes-et-prospectives>

- en *version papier*, vous pouvez les consulter dans notre centre de documentation situé :

Rue des Deux Eglises, 45 - 1000 Bruxelles

Tél. : 02/238 01 00 - Mail : info@cpcp.be

INTRODUCTION

Depuis 2006 et l'écllosion de l'affaire de l'ICDI¹ à Charleroi, les associations intercommunales ont acquis une triste notoriété auprès du grand public. En effet, une image de mauvaise gouvernance leur est souvent associée. A l'heure où les enjeux communaux occupent le devant de la scène, il apparaît utile de s'attarder quelque peu sur ces organisations dont la nature et les activités réelles restent paradoxalement peu connues.

L'objet de cette analyse est donc de présenter ce que sont réellement les intercommunales. Si les critiques portant sur la gestion et le nombre de ces organisations ne peuvent être éludées, il importe également de revenir sur les origines, les champs d'action et les structures de ces associations qui jouent un rôle important dans la vie quotidienne des habitants.

¹ Association Intercommunale de Collecte et de Destruction des Immondices de la région de Charleroi.

I. APERÇU HISTORIQUE

Le terme « d'intercommunale » est apparu dans la loi du 22 décembre 1986 pour désigner la coopération entre communes dans la gestion d'objets d'intérêt communal. Les premières initiatives de coopération intercommunale sont cependant bien plus anciennes. En effet, le droit pour les communes de s'associer entre elles ainsi que les modalités de ces associations sont inscrits dans la Loi et la Constitution depuis le début des années 20. En outre, il s'agissait alors de clarifier certaines situations existant déjà dans les faits. Ce phénomène est donc ancien, il a d'ailleurs pris une ampleur considérable dans notre pays puisque la Belgique ne comptait pas moins de 243 intercommunales en 1997, dont 122 en Wallonie.

Suite à la révision constitutionnelle de 1993, le domaine des intercommunales est devenu une compétence exclusivement régionale. Depuis lors, c'est la Région wallonne qui a développé l'activité législative la plus intense en la matière. Cette attention doit être mise en relation avec le développement particulier de ces structures en Wallonie et les critiques que ce système a suscité de longue date. Un décret de 1996 est ainsi venu spécifier la participation des communes dans les instances de coopération intercommunale. Les dispositions contenues dans ce décret n'ont toutefois pas empêché l'éclosion de scandales liés à la gestion de certaines intercommunales wallonnes, comme celui de la gestion des déchets à Charleroi par l'ICDI. Face à ces « affaires », la majorité PS-cdH a mené une importante réforme dans ce domaine au cours de l'année 2006, nous aurons l'occasion d'y revenir. Si la surveillance exercée sur la gestion des intercommunales s'est renforcée depuis lors, nous verrons également que le débat les concernant n'est pas clos pour autant.

II. DANS LES FAITS ET DANS LES CHIFFRES

Le développement de la coopération intercommunale a permis de répondre

à l'apparition de nouveaux besoins au niveau communal. La réalisation d'économies d'échelles offre en effet la possibilité de fournir des services complexes, difficilement supportables pour les finances d'une seule commune. En outre, il peut s'agir de services qui ne seraient pas nécessairement rendus par des entreprises commerciales privées en raison du manque de rentabilité de certaines activités, comme la distribution d'eau par exemple. Enfin, la gestion intercommunale d'objets déterminés est à même d'assurer une plus grande cohérence dans les politiques publiques, au profit des citoyens.

De manière concrète, les intercommunales sont actives dans des domaines très variés qui touchent généralement la vie quotidienne des habitants. Les principaux domaines sont la distribution de gaz, d'électricité et d'eau, la gestion des hôpitaux, celle des déchets, l'aménagement du territoire et l'expansion économique. Mais certaines intercommunales sont également spécialisées dans l'informatique, l'immobilier ou encore la gestion d'infrastructures sportives et culturelles. Si leur nombre a nettement diminué depuis une décennie, il en resterait tout de même une centaine au niveau belge. Notons qu'une quinzaine d'intercommunales étendent leurs activités sur plusieurs Régions, bien que les compétences en la matière aient été régionalisées.

En Wallonie, le système des intercommunales était particulièrement développé et critiqué, nous l'avons vu. Au-delà des soucis de gouvernance qui seront abordés par la suite, c'est leur nombre et la réelle utilité publique de chacune de ces structures qui étaient mis en cause. La dénomination parfois vague de leur activité était d'ailleurs de nature à faire naître le doute. Derrière cette hostilité apparaissait l'idée que les intercommunales étaient au centre de pratiques clientélistes de grande ampleur. Ces structures étaient en effet suspectées d'octroyer des rémunérations plantureuses pour des mandats peu utiles, voire fictifs, répartis selon des arrangements politiques. Certains exemples de conseils d'administrations pléthoriques ou de rémunérations surprenantes ont d'ailleurs donné corps à certaines de ces critiques.

Finalement, l'éclosion des « affaires » évoquées plus haut a servi de déclencheur à la mise sur pieds de la vaste réforme opérée en 2006. Le nombre des intercommunales wallonnes a été réduit de moitié, au gré des fusions et suppressions. En conséquence, le nombre de mandats d'administrateurs a éga-

lement diminué de manière drastique. Sur les quelque 3700 mandats existant avant la réforme, il n'en resterait plus que 1500 environ, dont de nombreux élus locaux. Le Gouvernement wallon a néanmoins tenu à maintenir les services qui existaient auparavant ainsi que les plus de 20 000 postes d'employés travaillant dans le secteur.

Aujourd'hui, les soixante structures restantes répartissent leurs activités de la manière suivante : 7 intercommunales d'expansion économique, 5 de télédistribution, 10 actives dans la distribution d'énergie (nos gestionnaires de réseau de distribution), 5 dans la distribution d'eau, 7 dans la gestion de déchets, 5 dans le financement et 21 dans d'autres domaines.

III. LÉGISLATION ET RÉFORMES

Née de la volonté de deux ou plusieurs communes, une intercommunale est une structure visant la gestion en commun d'objets relevant de l'intérêt communal, nous l'avons vu. Ces associations ne constituent donc pas un échelon intermédiaire entre provinces et communes, elles doivent garder une vocation particulière, spécialisée. Leur champ d'action reste toutefois large puisque lié à la seule notion d'intérêt communal. Il est important de noter que les communes ne sont pas les seuls associés pouvant faire partie d'une telle structure. Les intercommunales peuvent dès lors être qualifiées de « pures » ou de « mixtes ». Les premières regroupent que des organes publics, les secondes intègrent des personnes ou des sociétés privées. D'un point de vue juridique, les intercommunales peuvent prendre la forme d'ASBL, de société anonyme ou de société coopérative. Elles sont dès lors soumises à la législation applicable à ces structures.

La possibilité de conclure des partenariats avec le privé ainsi que celle de revêtir une forme de droit privé rend le statut des intercommunales complexe. Cette situation à la frontière du domaine public et du domaine privé, du service public et de l'entreprise commerciale, n'est pas étrangère aux critiques et

aux abus dont ces associations font l'objet. Notons toutefois que, peu importe leur activité, les intercommunales restent des personnes morales de droit public. Elles bénéficient dès lors de nombreux avantages, notamment au niveau fiscal, autre sujet de polémique.

Selon la loi de 1986, trois organes devaient assurer la gestion interne des intercommunales belges : le conseil d'administration, l'assemblée générale et le collège des commissaires. Depuis cette date, les représentants des communes devaient obligatoirement être des mandataires politiques (échevins ou conseillers communaux) et devaient de surcroît disposer de la majorité ainsi que de la présidence dans chacune des trois instances citées.

Le principal reproche formulé contre les intercommunales était le manque de transparence de leurs organes de gestion. Nous l'avons vu, les intercommunales sont des structures rendues éminemment complexes notamment par la souplesse juridique qui leur est offerte, à la frontière des secteurs privés et publics. Dès lors, le rôle précis de ces dernières, la rémunération de leurs nombreux mandataires, les relations avec les partenaires privés ou encore l'attribution des postes ont souvent échappé au contrôle. Par ailleurs, la mainmise du premier parti wallon sur la gestion de ces intercommunales a été pointée du doigt. La loi fédérale permettait d'ailleurs cette dérive puisqu'elle imposait la présence de mandataires politiques, non la représentation proportionnelle de ces derniers. Si la Région wallonne a réagi en 1996 en instaurant cette représentation proportionnelle dans les trois organes de direction, la gestion quotidienne pouvait toujours échapper au contrôle démocratique.

Toujours est-il qu'au vu des « affaires » ayant éclaboussé la gestion de certaines intercommunales wallonnes, de nouvelles mesures ont semblé nécessaire pour assurer plus de transparence et une meilleure gouvernance dans le secteur. Parallèlement à la réduction du nombre de ces sociétés, l'année 2006 a vu l'adoption d'un décret réformant la gestion des intercommunales. La taille des conseils d'administration est désormais réglementée : 5 élus pour 500 00 habitants avec un nombre maximal limité à 30. Le collège des commissaires et le comité de surveillance² ont été supprimés, au profit d'un comité de rémunéra-

tion chargé de définir la politique de rémunération des mandataires. Il s'agissait bien entendu d'éviter à l'avenir les abus en la matière. En outre, la représentation proportionnelle des élus est menée jusque dans les organes restreints assurant la gestion quotidienne de l'intercommunale. Toujours dans un souci de meilleure gouvernance, chaque intercommunale doit depuis lors se munir d'un règlement en matière d'éthique.

L'ampleur des réformes menées jusqu'ici est donc loin d'être négligeable même si la réalisation de certains efforts supplémentaires serait vraisemblablement bénéfique. La taille des organes restreints de gestion pourrait ainsi être réduite, dans la continuité de la limite imposée aux conseils d'administration. Malgré ces avancées, les intercommunales ont fini par acquérir une célébrité plutôt négative dont elles ont du mal à se débarrasser. Le récent débat les concernant est là pour témoigner de l'aspect symbolique qui est aujourd'hui lié au domaine des intercommunales.

IV. QUERELLE FISCALE SUR FOND DE DIFFICULTÉS BUDGÉTAIRES

Dans un contexte économique difficile, l'année 2012 a vu réapparaître le dé-

² Créé en 1996 pour surveiller la représentation des élus communaux.

bat concernant le régime fiscal des intercommunales. Pour rappel, ces dernières sont considérées légalement comme des organisations de droit public. A ce titre, elles sont exemptées de l'impôt sur les sociétés. Des voix libérales s'élèvent pourtant pour mettre en évidence le caractère commercial des activités de nombreuses intercommunales. Dans les secteurs soumis à une certaine concurrence, les privilèges fiscaux des intercommunales constitueraient un avantage déloyal. En bref, les distributeurs d'eau ou d'énergie ne sont pas visés, dans la mesure où leur activité ne se prête guère à un système concurrentiel, mais il n'en serait pas de même pour la gestion des déchets ou l'immobilier.

De l'autre côté de l'échiquier politique, le Ministre wallon des pouvoirs locaux, Paul Furlan, s'oppose à l'imposition des intercommunales dans la mesure où les bénéfices qu'elles engrangent feraient partie intégrante de rentrées nécessaires pour les communes et bénéficieraient ainsi aux citoyens. Par ailleurs, pointe également l'idée que l'aspect public des intercommunales, loin d'être un problème, est le garant d'un service de qualité. Au-delà des préoccupations budgétaires, ce débat fait état d'une lutte idéologique dont les intercommunales sont désormais partie intégrante.

CONCLUSION

Historiquement nombreuses et disposant d'un cadre légal relativement souple, les intercommunales wallonnes ont fait l'objet de critiques répétées. Face à

ces attaques, la Région wallonne a mis en place d'importantes réformes en vue d'améliorer la gestion des intercommunales et de réduire leur nombre ainsi que celui de leurs administrateurs. Si de nouveaux efforts méritent d'être accomplis dans ce sens, un long chemin semble déjà avoir été parcouru. Malgré tout, la controverse récente portant sur le régime fiscal des intercommunales témoigne de l'aspect symbolique qui semble aujourd'hui lié à cette thématique.

Il importe toutefois de se souvenir que les intercommunales sont bien plus que le symbole d'une gouvernance perfectible. En effet, elles sont nées pour répondre à des enjeux bien réels pour les communes belges et leurs habitants. D'une part, il est indéniable que dans certains domaines cette coopération s'avère pertinente en matière d'économies d'échelles et de gestion cohérente d'intérêts partagés. Par ailleurs, elles s'acquittent de services d'intérêt général qui ne seraient pas nécessairement rencontrés par des entreprises traditionnelles.

BIBLIOGRAPHIE

- COLLINGE (M.), « La commune », in *Les dossiers du Crisp*, n°65, 2006.

- BRICHAUX (F.), « Ma commune au quotidien », Bruxelles, 2000.
- DE BRUYCKER (P.), « La coopération intercommunale », in *Annuaire des collectivités locales*, t. 20, 2000.
- GUILLAUME (G.), « De la mal gouvernance à la transparence ? », in *L'Echo*, 20/09/2006.
- F. C., « L'intercommunale c'est le paradis fiscal », in *La Libre Belgique*, 17/03/2012.
- DE CAEVEL (C.), « L'exception fiscale », in *L'Echo*, 03/03/2012.
- DANZE (H.), « Les intercommunales, fin d'une époque », in *Le Soir*, 04/10/2006.

Auteur : Jean-François Boulet
juin 2012

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcp.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Eglises 45 - 1000 Bruxelles

Tél. : 02/238 01 00

info@cpcp.be

© CPCP asbl - juin 2012