

La physionomie des intercommunales en Belgique

Christophe Goethals

La médiatisation et les développements de l'« affaire » Publifin en Wallonie et de ses prolongements et répercussions en Flandre et à Bruxelles ont mis au jour des pratiques questionnant l'éthique et la bonne gouvernance des intercommunales en Belgique. Les reproches formulés à l'encontre de ces structures économiques ne sont pas neufs. De nombreuses réformes ont été opérées par le passé dans le but de renforcer leur surveillance et la bonne gouvernance en leur sein. Ces réformes n'ont pas été sans effet sur l'évolution du paysage des intercommunales.

Les questions, investigations et enquêtes relatives aux intercommunales qui alimentent l'actualité depuis le début de cette année ont également fait apparaître une relative méconnaissance, de la part des médias, du grand public et parfois même d'une partie du monde politique, de ces structures et de leur fonctionnement. Craignant que le cas Publifin soit l'arbre qui cache la forêt et dans une optique de rationalisation, le gouvernement wallon a d'ailleurs annoncé le 26 janvier 2017 sa volonté d'établir un cadastre des intercommunales en Wallonie.

En l'absence d'un tel relevé, que sait-on déjà des intercommunales ? Autrement dit, à quoi ressemble actuellement ce paysage ? La tutelle sur ces structures relevant de l'autorité des Régions, peut-on observer des différences régionales significatives ? Cette *@analyse du CRISP en ligne* vise à répondre à ces questions en dressant un panorama général des intercommunales en Belgique. Pour ce faire, on évaluera leur nombre, on examinera les secteurs d'activité dans lesquels elles se situent principalement et on envisagera leur poids économique. Au préalable, on définira ce que sont les intercommunales et on rappellera succinctement le cadre réglementaire qui s'applique à elles en Belgique.

Qu'est-ce qu'une intercommunale ?

Les intercommunales résultent de l'association de plusieurs communes en vue de régler et de gérer en commun des matières d'intérêt communal. Outre les communes, toute autre personne de droit public (CPAS, régie communale autonome, province...) ¹ ou de droit privé (personne physique ou personne morale) peut également y être associée. Lorsque l'intercommunale ne comprend que des personnes morales de droit public, elle est dite pure ; lorsqu'un partenaire privé est associé aux communes, elle est dite mixte.

¹ En Wallonie, la législation prévoit également et explicitement la possibilité pour la Région de participer au capital d'une intercommunale. Cela n'est le cas ni en Flandre, ni à Bruxelles.

En raison des missions de service public assurées par les intercommunales, et du fait que leur objet est d'intérêt communal, les communes doivent toujours disposer de la majorité des voix au sein de l'assemblée générale des actionnaires. En Wallonie et à Bruxelles, la législation étend cette obligation à l'ensemble des organes de gestion². En revanche, elle n'impose pas aux communes de disposer de la majorité du capital au sein de l'intercommunale³. En Région flamande, alors que le statut d'intercommunale mixte avait été aboli en 2001, la possibilité pour une personne de droit privé de participer à une structure intercommunale a été réintroduite en 2016, mais elle est strictement limitée à un maximum de 49 % du total du capital et de 25 % des droits de vote. En outre, cette possibilité est valable exclusivement dans les secteurs de la distribution d'énergie, de la collecte des déchets et de leur transformation⁴.

Le cadre légal posé par les Régions établit la forme que peuvent revêtir les associations entre communes. En Wallonie et à Bruxelles, quelle que soit la nature des associés, les intercommunales sont des personnes morales de droit public. Elles empruntent toutefois un « costume » de droit privé, à savoir la société anonyme, la société coopérative à responsabilité limitée ou l'association sans but lucratif. Dès lors, l'intercommunale est soumise à un régime juridique hybride. Elle est régie par le Code des sociétés ou par la loi sur les asbl, sauf lorsque la législation régionale ou les statuts y dérogent expressément. En Flandre, les intercommunales sont soumises à un régime *sui generis*. Celui-ci distingue les associations prestataires de services des associations chargées de mission.

Enfin, la durée d'une intercommunale ne peut excéder 30 ans en Wallonie et à Bruxelles. En Flandre, elle ne peut dépasser 18 ans. Des prorogations sont cependant possibles sur décision de l'assemblée générale.

Un cadre réglementaire régionalisé

Les premières initiatives de coopération intercommunale en Belgique datent de la fin du 19^e siècle et du début du 20^e. À cette époque, des lois spécifiques⁵ autorisent la création de sociétés intercommunales dans certains secteurs en particulier. Le droit pour les communes de s'associer est ensuite généralisé par la révision de la Constitution du 24 août 1921 et par la loi-cadre du 1^{er} mars 1922⁶ qui en découle directement. Les sociétés intercommunales sont alors soumises à la tutelle de l'État central.

² L'article L 1523-20 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation indique néanmoins que lorsque la Région wallonne possède plus de la moitié du capital de l'intercommunale, elle peut disposer de la majorité des voix au sein des organes de gestion pour autant que les statuts le prévoient.

³ Une exception existe toutefois en Wallonie pour les intercommunales gestionnaires de réseau de distribution (GRD) d'électricité ou de gaz. Depuis 2009, le capital de celles-ci doit être détenu par les associés publics à raison de minimum 70 %. Le seuil devra atteindre 75 % à la date du 31 décembre 2018.

⁴ Décret du 13 mai 2016 modifiant diverses dispositions du décret du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale et du décret provincial du 9 décembre 2005, *Moniteur belge*, 17 juin 2016.

⁵ Les trois premières lois autorisant la création de sociétés intercommunales sont celles du 6 août 1897 relative à l'organisation d'établissements hospitaliers intercommunaux (*Moniteur belge*, 12 août 1897), du 1^{er} juillet 1899 concernant les associations de communes et de provinces pour l'exploitation des chemins de fer vicinaux (*Moniteur belge*, 7 juillet 1899), et du 18 août 1907 relative aux associations de communes et de particuliers pour l'établissement de services de distribution d'eau (*Moniteur belge*, 5 septembre 1907).

⁶ Loi relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique, *Moniteur belge*, 16 mars 1922.

Avec le processus de transformation de l'État belge, l'organisation des intercommunales, y compris la tutelle, devient une compétence régionale, d'abord partiellement en 1980, puis exclusivement à partir de 1993⁷. Le transfert de compétences habilite les Régions à légiférer dans les matières relatives aux intercommunales. Il en résulte trois régimes juridiques distincts selon que l'intercommunale concerne une coopération entre des communes relevant de la Région wallonne, de la Région flamande ou de la Région de Bruxelles-Capitale. Les « intercommunales interrégionales », c'est-à-dire regroupant des communes relevant de deux ou trois Régions différentes, échappent alors à la tutelle et à la législation régionale et sont exclusivement soumises à la loi (nationale) du 22 décembre 1986. Il faut attendre l'accord de coopération relatif aux intercommunales interrégionales conclu le 13 février 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale⁸ pour que les choses changent en la matière. Désormais, le droit – en ce compris la tutelle – qui s'applique aux intercommunales interrégionales est celui de la Région dont relèvent les personnes morales de droit public (communes, provinces et Régions) qui disposent ensemble de la plus grande part d'actionnariat⁹. À titre d'exemple, si l'actionnariat public d'une intercommunale interrégionale est majoritairement wallon, le droit qui lui est applicable est celui de la Région wallonne. Un régime dérogatoire à l'application de l'accord de coopération, en Région wallonne, est cependant prévu jusqu'au 1^{er} juillet 2017 pour les intercommunales gestionnaires de réseau de distribution (GRD) d'électricité ou de gaz ou de réseaux de télécommunications¹⁰. Ce régime dérogatoire porte uniquement sur les règles internes prévues dans les statuts de ces intercommunales. Il a néanmoins permis, au sein de Publifin, d'allouer d'importantes rémunérations aux membres des comités de secteur, rémunérations qui sont à la base de l'éclatement des récentes « affaires ».

Suite au transfert de compétences, chaque Région a adopté sa propre législation en matière d'intercommunales, en s'inspirant en grande partie de la loi de 1986, tout en y apportant chacune ses spécificités. En Région flamande, c'est le décret du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale¹¹ qui constitue le cadre de référence. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, c'est toujours la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales qui continue largement à s'appliquer, l'ordonnance du 19 juillet 2001¹² organisant uniquement la tutelle administrative. En Région wallonne, cette matière est réglée par le décret du 19 juillet 2006 modifiant le Livre V de la première partie du

⁷ Dès la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les organes régionaux se voient attribuer la compétence de régler les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de communes dans un but d'utilité publique, ainsi que l'application des lois organiques relatives à ces associations. Le pouvoir central reste alors néanmoins compétent pour régler les conditions et le mode d'association des communes désireuses de fonder une intercommunale (art. 108 de la Constitution). À ce titre, la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales (*Moniteur belge*, 26 juin 1987) abroge celle de 1922. La révision de la constitution du 5 mai 1993 (*Moniteur belge*, 8 mai 1993) transfère de manière intégrale la matière des intercommunales aux Régions, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie.

⁸ *Moniteur belge*, 14 avril 2014.

⁹ Toutefois, si une intercommunale interrégionale compte davantage de clients finaux de distribution des services rendus par cette intercommunale dans une autre Région que celle définie sur la base de la composition de l'actionnariat public, c'est le droit de cette Région qui est applicable.

¹⁰ Décret du 16 juillet 2015 relatif aux règles internes d'organisation et de fonctionnement des intercommunales agissant en qualité de gestionnaires de réseaux de distribution ou de réseaux de communication, *Moniteur belge*, 28 juillet 2015.

¹¹ *Moniteur belge*, 31 octobre 2001.

¹² *Moniteur belge*, 29 septembre 2001.

Code de la démocratie locale et de la décentralisation et relatif aux modes de coopération entre communes ¹³.

Une activité législative inégale selon les Régions

Des trois Régions, la Région wallonne est celle qui a développé l'activité législative la plus intense en matière d'intercommunalité. Cette attention doit être mise en relation avec le développement particulier des intercommunales en Wallonie et avec les critiques que ce système a suscitées de longue date, concernant l'opacité de ces structures, le nombre élevé de mandataires y siégeant (contre rémunération), les rapports de force politiques y prévalant ou encore leurs modes de décision internes ¹⁴.

Ainsi, le décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes ¹⁵ a instauré la représentation politique proportionnelle dans les trois organes de direction des intercommunales (l'assemblée générale, le conseil d'administration et le collège des commissaires) dans le but d'introduire davantage de pluralisme et d'empêcher qu'un parti dominant en Wallonie ait la mainmise sur la gestion des intercommunales. La loi de 1986 imposait en effet la présence de mandataires politiques au sein des organes de gestion, mais pas la représentation proportionnelle ¹⁶.

Depuis la réforme institutionnelle de 2001-2002, les Régions sont compétentes pour l'organisation de leurs institutions locales. Partant de cette nouvelle habilitation, la Région wallonne a mis sur pied une commission, dite Commission des 27 ¹⁷, chargée de proposer des orientations permettant d'établir un Code régional de la démocratie et de la décentralisation locales. Un des chantiers de cette commission visait à réformer la gestion des intercommunales : il était notamment question de réduire leur nombre de moitié et de limiter les mandats politiques d'administrateur.

Suite aux tensions sur le sujet intervenues entre les libéraux et les socialistes au sein du gouvernement Van Cauwenberghe I (PS/Fédération PRL FDF MCC/Écolo, 2000-2004), la réforme n'a vu le jour qu'en 2006, avec notamment l'adoption du décret du 19 juillet 2006. Cette évolution a été favorisée par l'éclatement des « affaires » à Charleroi, qui ont notamment touché l'Intercommunale de collecte et de destruction des immondices (ICDI). Depuis l'entrée en vigueur de cette législation, la taille des conseils d'administration d'intercommunales est réglementée en Wallonie : elle est fixée à 5 membres pour 50 000 habitants, avec un nombre maximal de 30 administrateurs. Le collège des commissaires et le comité de surveillance sont supprimés au profit d'un comité de rémunération chargé de définir la politique de rétribution des mandataires. En outre, la représentation proportionnelle des élus est appliquée dans tous les organes de gestion (assemblée générale, conseil d'administration, comité de rémunération et organes restreints

¹³ *Moniteur belge*, 23 août 2006.

¹⁴ J.-F. BOULET, *Intercommunales : réalité et symbole*, Bruxelles, CPCP, 2012, www.cpcp.be.

¹⁵ *Moniteur belge*, 7 février 1997.

¹⁶ Il faut noter que la loi de 1986, dite loi Nothomb, avait notamment pour ambition de renforcer le pouvoir des communes au sein des organes de gestion des intercommunales et, déjà, de rationaliser le secteur après la fusion des communes intervenue le 1^{er} janvier 1977.

¹⁷ Cette commission comprenait initialement 9 membres du Parlement wallon, 9 représentants du gouvernement et 9 mandataires provinciaux ou communaux, soit 11 élus PS, 8 mandataires affiliés à la Fédération PRL FDF MCC, 5 élus Écolo et 3 membres du PSC.

de gestion). Toujours dans un souci de meilleure gouvernance, chaque intercommunale doit depuis lors se munir d'un règlement en matière d'éthique.

Le 28 avril 2014, un nouveau décret a vu le jour¹⁸. Il prévoit notamment de désigner des commissaires du gouvernement délégués au contrôle au sein des intercommunales stratégiques et d'améliorer la transparence en matière de rémunération. Ainsi, chaque année, le comité de rémunération a désormais l'obligation de transmettre à la tutelle régionale un rapport sur les rémunérations des dirigeants de l'intercommunale. Dans le prolongement de ce décret, le gouvernement wallon a adopté le 11 décembre 2014 une circulaire¹⁹ limitant le salaire des dirigeants des intercommunales à maximum 245 000 euros bruts annuellement. Certaines mesures prévues par le décret du 28 avril 2014 n'ont pas encore été exécutées à ce jour, ou ne l'ont été que partiellement.

En Flandre, quatre décrets concernant les intercommunales ont été adoptés au cours des dix dernières années. Ils modifient certains aspects spécifiques du cadre de référence établi en 2001 sans que l'on puisse véritablement parler de réformes. Ils concernent principalement la diminution du nombre de mandats d'administrateur, la possibilité de créer des comités de gestion régionaux²⁰, la création de nouveaux mécanismes de supervision et de contrôle parallèlement à la suppression du rôle des commissaires du gouvernement²¹, ainsi que la prise de participation au capital par des personnes de droit privé et le retrait des provinces de l'actionnariat de ces structures²². La plupart de ces dispositions trouvent leur origine dans un accord de coalition ou une note de politique générale.

À Bruxelles, deux ordonnances concernant les intercommunales ont vu le jour depuis 2001. Elles apportent des modifications mineures au cadre de référence (suppression du collège des commissaires²³ et relations avec l'Observatoire des prix de référence dans les marchés publics²⁴).

À la lecture de ce qui précède, on s'aperçoit que la logique qui sous-tend l'activité législative dans les matières de l'intercommunalité depuis la régionalisation est très différente selon les Régions. À Bruxelles, l'activité a été particulièrement faible. En Flandre, elle s'est focalisée sur l'adaptation des structures organisationnelles dans un cadre plus large de réformes des institutions locales et régionales. En Wallonie, l'activité législative a avant tout visé à renforcer la surveillance et la bonne gouvernance dans les

¹⁸ Décret du 28 avril 2014 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'améliorer le fonctionnement et la transparence des intercommunales, *Moniteur belge*, 16 juin 2014.

¹⁹ Circulaire du 11 décembre 2014 visant à encadrer la rémunération de la fonction dirigeante au sein des intercommunales, *Moniteur belge*, 22 décembre 2014.

²⁰ Décret du 1^{er} juin 2012 modifiant le décret du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale, *Moniteur belge*, 29 juin 2012.

²¹ Décret du 18 janvier 2013 modifiant diverses dispositions du décret du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale, *Moniteur belge*, 15 février 2013.

²² Décret du 13 mai 2016 modifiant diverses dispositions du décret du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale et du décret provincial du 9 décembre 2005, *Moniteur belge*, 17 juin 2016.

²³ Ordonnance du 1^{er} mars 2012 modifiant la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales et l'ordonnance du 19 juillet 2001 organisant la tutelle administrative sur les intercommunales de la Région de Bruxelles-Capitale, *Moniteur belge*, 14 mars 2012.

²⁴ Ordonnance du 3 avril 2014 portant création d'un Observatoire des prix de référence dans les marchés publics au sein du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, *Moniteur belge*, 14 mai 2014.

intercommunales, en réaction à une série de dysfonctionnements constatés ou révélés (manque de transparence, rémunérations élevées, cumul des mandats...) ²⁵.

Une évolution contrastée du nombre d'intercommunales

À côté de la problématique de la gouvernance et du fonctionnement des intercommunales, qui a dominé l'actualité ces dernières semaines, la question du nombre d'intercommunales a récemment été soulevée. À la suite des scandales, le gouvernement wallon a en effet affiché son ambition de rationaliser le nombre d'intercommunales et de supprimer celles qui seront jugées inutiles. Mais combien en existe-il actuellement en Belgique ? Et quelle a été l'évolution de leur nombre dans le temps ?

À l'échelle nationale, sur une période de plus de trente ans, on observe une augmentation significative mais maîtrisée du nombre d'intercommunales. On en compte actuellement 271, soit 11,5 % de plus qu'en 1997 et 19,4 % de plus qu'en 1983. La majorité d'entre elles, soit 139, sont détenues (à côté des associés privés éventuels) par des communes relevant de la Région flamande, contre 110 par des communes relevant de la Région wallonne et 13 par des communes relevant de la Région de Bruxelles-Capitale. On compte également 9 intercommunales interrégionales ²⁶.

Tableau 1. Évolution du nombre d'intercommunales en Belgique (1983-2015) ²⁷

Origine des communes associées	1983	1997	2015
Bruxelles	7	10	13
Flandre	82	94	139
Wallonie	107	122	110
Intercommunales interrégionales	31	17	9
Total	227	243	271

Une analyse par Région montre cependant des évolutions plus contrastées. En 1997, la Wallonie était la Région qui affichait le plus grand nombre d'intercommunales, devant la Flandre. Depuis lors, la situation s'est inversée. Entre 1997 et 2015, le nombre d'intercommunales a augmenté de 47,9 % en Flandre, tandis qu'il a diminué de près de 10 % en Wallonie. Cette évolution tient en particulier à la réforme substantielle des intercommunales opérée par le gouvernement wallon en 2006 (cf. *supra*), qui passait, d'une part, par l'adoption d'un décret réformant la gestion des intercommunales et, d'autre part, par la réduction du nombre de ces structures.

Cette réduction pourrait connaître un nouvel élan dans la foulée des discussions provoquées par l'éclatement de l'« affaire » Publifin. Face à la démarche de rationalisation

²⁵ Pour une chronologie en la matière, voir *Moustique*, 1^{er} février 2017.

²⁶ Dans la suite de cet article, l'appartenance régionale des intercommunales interrégionales sera considérée en fonction de l'autorité régionale exerçant la tutelle sur elles.

²⁷ Sources : pour 1983, G. VAN DAELE, « Les intercommunales en Belgique », *Bulletin trimestriel*, Crédit communal de Belgique, supplément au n° 147, janvier 1984 ; pour 1997, P. DE BRUYCKER, « La coopération intercommunale en Belgique », in « La réforme de l'intercommunalité », *Annuaire des collectivités locales*, tome 20, 2000, p. 168 ; pour 2015, CRISP. La liste des intercommunales comprend toutes les intercommunales dans lesquelles les communes détiennent une participation financière directe et qui avaient une existence juridique au 31 décembre 2015. Cela inclut donc des intercommunales qui, à cette date, n'exerçaient plus d'activités ou étaient en liquidation.

que le gouvernement wallon entend relancer, le conseil d'administration de l'Union des villes et communes de Wallonie a cependant tenu à rappeler que les intercommunales sont la propriété de leurs associés communaux et a invité le gouvernement à préserver « un patrimoine qui n'est pas le sien en circonscrivant la suppression de structures, leur régionalisation, leur vente, leur fusion ou leur absorption dans les limites de la nécessité et moyennant une juste compensation »²⁸.

Au-delà de leur nombre en termes absolus, on note une grande diversité des intercommunales. Celles-ci se distinguent par leur taille et par le ou les secteurs d'activité dans lesquels elles opèrent. La plupart du temps, ces deux dimensions sont d'ailleurs liées. Ainsi, à l'échelle du pays, les 10 % des intercommunales les plus importantes (essentiellement des intercommunales actives dans le secteur de l'énergie ou de la distribution d'eau) concentrent plus de 75 % du total du bilan de toutes les intercommunales. Les services publics marchands organisés en réseaux (eau, énergie, télécommunications...) sont en effet souvent des entreprises de grande taille. À côté des intercommunales actives sur un large périmètre, il existe une multitude de petites intercommunales à vocation plus locale (infrastructures sportives, académies de musique...). L'existence de ces structures et leur organisation sont fonction des besoins et des opportunités identifiés au niveau local.

Un champ d'activités large, quelques secteurs-clés

Le champ d'activités qui s'offre aux intercommunales est large et ne connaît en principe pas d'autre limite que la notion d'intérêt communal, elle-même imprécise et variant avec le temps. Les objets d'intérêt communal gérés par les intercommunales doivent toutefois être déterminés en application du principe de spécialité²⁹. Selon ce principe, l'intercommunale n'a pas de compétence générale. Elle ne pourrait gérer tout ce qui est d'intérêt communal. Elle ne dispose que de compétences d'attribution. De ce fait, elle ne peut intervenir que dans le champ des compétences spécifiques qui a été fixé dans ses statuts. En outre, son action est en principe limitée au territoire des collectivités qu'elle associe.

Il reste que, dans la pratique, le principe de spécialité est parfois contourné³⁰. Tel est notamment le cas de certaines intercommunales de développement économique qui, dans leurs statuts, fixent le libellé de leur objet social de manière fort large. De plus, avec l'exposition médiatique du cas Publifin, il est désormais connu que certaines intercommunales créent des filiales ou prennent des participations dans des sociétés existantes dont le champ d'activité et le périmètre géographique dépassent l'intérêt purement communal. Prévue par la loi, cette possibilité pour les intercommunales de prendre part au capital d'autres sociétés ne va pas sans susciter certaines contestations contre l'opacité que produisent ces montages institutionnels parfois complexes. Enfin, la formule des intercommunales est parfois utilisée comme mode de gestion de matières relevant manifestement de l'intérêt général (comme cela a par exemple été le cas dans le passé pour la construction d'autoroutes).

²⁸ Union des villes et communes de Wallonie, « Bonne gouvernance, éthique et transparence de la gestion publique », avis du conseil d'administration, 14 février 2017.

²⁹ A.-L. DURVIAUX, I. GABRIEL, *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 2012 (2^e éd.), p. 103.

³⁰ P. DE BRUYCKER, « La coopération intercommunale en Belgique », *op. cit.*, p. 168.

Les intercommunales interviennent surtout dans des secteurs tels que la santé, la distribution de l'eau, l'énergie, la collecte et le tri des déchets, les maisons de repos, l'expansion économique et le financement de l'énergie³¹. Ensemble, ces secteurs représentent plus de 90 % de l'emploi et du total du bilan globalisés des intercommunales.

Tableau 2. Poids des secteurs d'intervention des intercommunales en Belgique
(en %, 2015)³²

Secteur d'activité	Emploi	Total du bilan	Nombre d'intercommunales
Santé	40	5	6
Eau	17	21	9
Déchets	12	4	11
Maisons de repos	10	1	3
Énergie	6	47	5
Expansion économique	6	8	8
Financement (énergie)	0	10	8
Autres	8	4	50
Total	100	100	100

Le secteur de la santé, qui concerne quasi exclusivement la Wallonie, où l'on trouve de grands hôpitaux constitués sous la forme d'intercommunales, est celui qui emploie le plus de personnes (40 % du total, soit 14 676 équivalents temps plein). Il est suivi des secteurs de l'eau (17 %, 6 247 personnes), des déchets (12 %, 4 392 personnes) et des maisons de repos (10 %, 3 830 personnes). Le secteur de l'énergie affiche quant à lui le total bilantaire le plus important (47 % du total, 57 % si l'on considère également les intercommunales de financement pour l'énergie). Cela s'explique par le fait que les intercommunales actives dans ce secteur réalisent les investissements les plus élevés. Sur ce critère, le secteur de l'énergie est suivi par le secteur de l'eau (21 %) et par les intercommunales d'expansion économique (8 %). Les intercommunales sont le plus nombreuses dans les secteurs des déchets (11 %), de l'eau (9 %), de l'expansion économique (8 %) et du financement de l'énergie (8 %).

Cette répartition en secteurs d'activités n'est cependant qu'indicative dans la mesure où il est impossible de scinder précisément par domaine les chiffres des intercommunales qui assurent plusieurs activités. C'est surtout le cas en Wallonie, où un certain nombre de grandes intercommunales exercent des activités dans des domaines variés³³. En Flandre, les intercommunales sont rarement actives dans plusieurs domaines. Le décret sur la coopération intercommunale de 2001 leur impose en effet une délimitation précise de l'objet social³⁴.

³¹ Les intercommunales de financement pour l'énergie prennent et gèrent des participations stratégiques dans des entreprises liées au secteur de l'énergie (producteurs, fournisseurs...).

³² Sources : CRISP pour la liste des intercommunales et la distribution sectorielle ; Bureau van Dijk (base de données Belfirst) pour les données financières.

³³ Ainsi, par exemple, « IBW exerce des missions dans le cadre de l'expansion économique, de la gestion des déchets mais également en matière d'épuration des eaux. Igretec est actif comme bureau d'études et de gestion, en matière de développement économique et social, dans le domaine du financement ainsi que dans le développement économique des actions immobilières liées aux activités aéroportuaires de l'aéroport de Charleroi. L'AIVE est active dans le domaine de l'eau mais également en matière de gestion des déchets » (A.-L. DURVIAUX, I. GABRIEL, *Droit administratif. Tome 2, op. cit.*, p. 103).

³⁴ G. GIELENS, A. DESSOY, A.-L. ERAUW, « Investissements et répartition des résultats des intercommunales belges – Chiffres financiers 2014 », *Analyse thématique Finances locales*, Belfius Research, 2015, p. 3.

Une valeur non négligeable pour le tissu économique et pour le revenu des communes

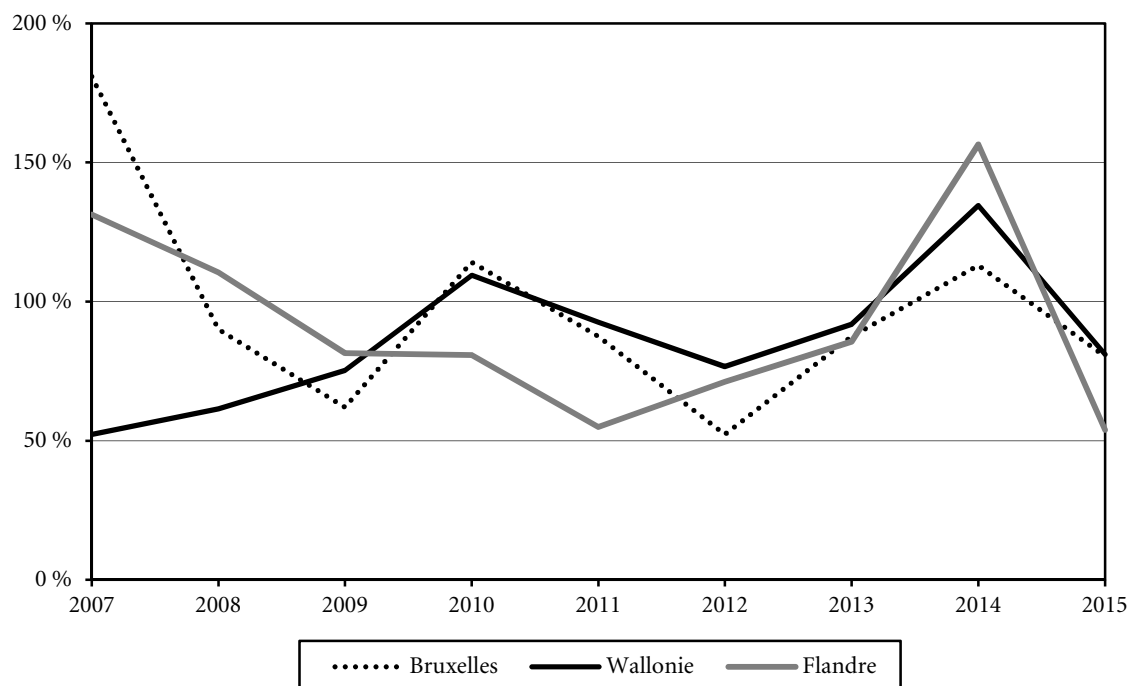
En fournissant des services aux citoyens, les intercommunales assurent une part non négligeable des activités économiques locales. À titre d'illustration, celles placées sous la tutelle de la Région wallonne comptent pour 3,1 % du chiffre d'affaires et 4,7 % de l'emploi totaux des entreprises établies en Wallonie. À travers leurs activités, les intercommunales contribuent également à hauteur de 2 % à 3 %³⁵ au revenu des communes : en fonction de la politique d'affectation du résultat de l'exercice, des dividendes peuvent en effet être versés par les intercommunales à leurs associés (communes, provinces, entreprises privées...). À cet égard, les GRD de gaz et d'électricité, ainsi que les intercommunales de financement de l'énergie, sont les contributeurs les plus importants. En 2015, ces intercommunales ont versé plus de 497 millions d'euros de dividendes à leurs associés, soit 88 % du total des dividendes versés par des intercommunales. En Wallonie, certaines grandes intercommunales de développement économique contribuent également pour une part non négligeable à ce total (à hauteur de 20 %, contre seulement 1 % en Flandre).

Enfin, on peut observer que la politique de distribution des bénéfices des intercommunales présente certaines différences selon les Régions³⁶. En Flandre, en 2015, les intercommunales ont versé en moyenne 54 % de leur bénéfice net, contre 80 % pour les intercommunales bruxelloises et 81 % pour les intercommunales wallonnes. Sur les six dernières années, à l'exception de l'année 2014, les intercommunales flamandes ont eu tendance à réserver ou à reporter une part plus importante de leur bénéfice par rapport aux intercommunales bruxelloises et wallonnes. Cependant, en 2007 et 2008, les intercommunales flamandes ont, dans l'ensemble, rémunéré leurs actionnaires d'un montant supérieur aux bénéfices réalisés. Tel a également été le cas pour les intercommunales bruxelloises en 2007. Précisons que derrière ces tendances régionales générales, la politique de distribution des dividendes peut être fort différente d'une intercommunale à l'autre.

³⁵ Les intercommunales ont versé un total de 562 millions d'euros de dividendes à leurs associés en 2015. Cela correspond à 3,4 % des recettes ordinaires des intercommunales enregistrées en 2015 (montants des recettes ordinaires des communes en 2015 issus de : G. FILLEUL, A. DESSOY, A.-L. ERAUW, « Les finances des pouvoirs locaux sous l'angle des comptes et des bilans 2015 », *Analyse thématique Finances locales*, Belfius Research, décembre 2016). Cependant, dans certains cas, des partenaires privés sont associés aux communes au sein des intercommunales, et reçoivent donc une partie du montant des dividendes. Les analyses thématiques *Finances locales* réalisées annuellement par Belfius Research situent la contribution des dividendes émanant des seules intercommunales de gaz et d'électricité entre 2,2 % et 2,4 % (selon la Région) des recettes ordinaires des communes (budget 2014) : G. GIELENS, A. DESSOY, A.-L. ERAUW, « Investissements et répartition des résultats des intercommunales belges • Chiffres financiers 2014 », *Analyse thématique Finances locales*, Belfius Research, 2015, p. 3.

³⁶ L'ICDI, active dans la région de Charleroi, et l'Intercommunale d'incendie de Liège et environs - Service régional d'incendie (Liège zone 2 IILE-SRI) présentent des déficits chroniques de plus de 30 millions d'euros chacune depuis une dizaine d'années. Parallèlement, elles n'ont distribué aucun dividende sur cette période. Au vu du caractère atypique de cette situation et de ces valeurs extrêmes, et afin de ne pas biaiser les comparaisons régionales, ces deux intercommunales ont été écartées de l'analyse de la politique de distribution des bénéfices.

Graphique 1. Rémunération du capital sur le bénéfice net des intercommunales
(2007-2015)³⁷



Au regard du graphique présenté ci-dessus, l'année 2014 apparaît atypique : dans les trois Régions, les intercommunales ont versé en moyenne des dividendes d'un montant supérieur aux bénéfices réalisés. L'année 2014 correspond en effet à la dernière année où les intercommunales tombaient sous le régime de l'impôt des personnes morales, et bénéficiaient ainsi d'une exonération de l'impôt des sociétés. Depuis 2015, en vertu de la loi-programme du 19 décembre 2014³⁸, adoptée à l'initiative du gouvernement Michel (N-VA/MR/CD&V/Open VLD), les activités industrielles et commerciales des intercommunales sont soumises à l'impôt des sociétés. Face à l'incertitude quant au statut fiscal, à partir de 2015, des réserves autrefois constituées, la plupart des intercommunales ont préféré distribuer une part plus importante de leurs réserves à leurs actionnaires pour ensuite réinjecter ces montants sous une forme non taxable (par exemple sous forme de capital). Depuis lors, la situation a été clarifiée par une modification de la loi-programme³⁹ : les réserves constituées avant 2015 sont considérées comme déjà taxées, de sorte qu'en cas de versement ultérieur, elles échappent à l'impôt des sociétés.

*

* *

³⁷ Sources : CRISP pour la liste des intercommunales et la distribution par Région ; Bureau van Dijk (base de données Belfirst) pour les données financières.

³⁸ *Moniteur belge*, 29 décembre 2014.

³⁹ Loi-programme du 10 août 2015, *Moniteur belge*, 18 août 2015.

L'« affaire » Publifin a mis en lumière le rôle et l'importance des intercommunales du point de vue politique et économique. Ses développements ont également mis en évidence le manque de connaissance à leur égard, et l'absence de vue globale et détaillée sur leurs activités, sur leur mode de fonctionnement et sur les règles auxquelles elles sont soumises. En rappelant les principales dispositions légales qui prévalent en la matière et en cernant le poids de ces acteurs économiques, cette *@analyse du CRISP en ligne* a tenté de combler quelque peu ces lacunes.

Depuis la régionalisation, en plusieurs étapes, des matières les concernant, les intercommunales ont connu une évolution différente selon les Régions de la réglementation les concernant. En Wallonie, ce sont surtout les critiques que la gestion des intercommunales a suscitées qui ont guidé l'activité législative. Celles-ci ont clairement eu un impact sur l'évolution du cadre réglementaire ainsi que sur le nombre d'intercommunales. Mais malgré des réformes substantielles en matière de gouvernance, les intercommunales restent pour beaucoup le « vilain petit canard » du paysage institutionnel. Les « affaires » qui éclaboussent actuellement certaines de ces structures y contribuent forcément.

Ces dernières mettent en évidence que la réglementation et les mécanismes de contrôle en vigueur sont insuffisants ou déficients pour se prémunir de pratiques non désirées. Les révélations ont par conséquent remis à l'avant-plan la nécessité d'appliquer les règles existantes et de les compléter ou de les adapter sur certains aspects. Le contexte pourrait même apparaître comme propice à une réforme en profondeur du système. L'avenir nous dira si les acteurs politiques – qui, sur les questions de transparence, jouent à la fois le rôle de régulateur et de régulé – parviendront à le (re)dessiner et surtout à lui appliquer des règles du jeu suffisamment efficaces pour lutter contre la poursuite d'intérêts individuels ou partisans, tout en créant un cadre adéquat pour que les intercommunales servent au mieux l'intérêt général.

Pour citer cet article : Christophe GOETHALS, « La physionomie des intercommunales en Belgique », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 14 mars 2017, www.crisp.be.