

Rapport d'analyse du cadastre des intercommunales et organismes supra-locaux en Région wallonne

PARTIE 1

SITUATION, CONSTITUTION DU CADASTRE ET DE SA GRILLE DE LECTURE

Version du 15 juin 2017

En collaboration avec les experts :

- **Frédéric Bouhon, ULg**
- **Christian de Visscher, UCL**
- **Faska Khrouz, ULB**
- **Joseph Pagano, UMons**



TABLE DES MATIERES

PREAMBULE	4
SECTION 1 : Introduction et contexte	6
1. Rappel de la demande initiale	6
2. Déroulement des travaux	7
3. Limites des travaux	10
4. Vie privée	11
SECTION 2 : Constitution du cadastre	14
5. Première vague de récolte de données (Q1 et Q2).....	14
5.1. Données récoltées auprès des Pouvoirs locaux	14
5.2. Données récoltées auprès des Organismes Supra Locaux	15
5.3. Consolidation des données de la « vague 1 »	16
5.4. Traitement des données de la « vague 1 ».....	17
6. Récolte de la seconde vague d'informations (Q3, Q4, Q5)	20
6.1. Questionnaire Q3 (envoyé à 531 entités)	20
6.2. Questionnaire Q4.....	20
6.3. Questionnaire Q5.....	21
6.4. Traitements de la seconde vague (Q3, Q4 et Q5)	21
6.5. « Nettoyage » des données	21
7. Sources de données complémentaires	22
SECTION 3 : Constats factuels tirés du cadastre	23
8. Les constats sur les entités	24
8.1. Localisation des sièges sociaux des OSL	24
8.2. Taille des intercommunales.....	27
8.3. Associés dans les OSL.....	29
8.4. Actionnariat dans les OSL	39
9. Les organes	45
9.1. Nombre et types d'organes dans les OSL.....	46
9.2. Taille des organes dans les OSL	47
10. Les mandats et mandataires.....	49
10.1. Qualité des mandats dans les OSL.....	50
10.2. Rémunération des mandats dans les OSL	51
10.3. Cumul des mandats dans les OSL	53
10.4. Mandats exercés dans les OSL par type de mandat originaire	55
SECTION 4 : Constitution de la grille de lecture	58
11. Point de vue juridique	59
11.1. Note générale	59
11.2. Note complémentaire sur les organes facultatifs dans les intercommunales.....	70
11.3. La législation applicable aux intercommunales wallonnes : précisions	73

11.4. Critères.....	76
12. Point de vue des finances publiques	78
12.1. Méthodologie	78
12.2. Diagnostic	78
12.3. Critères.....	82
13. Point de vue économie publique.....	83
13.1. Note : Fondements théoriques.....	83
13.2. Critères.....	89
14. Point de vue du management public.....	95
14.1. Note	95
14.2. Critères.....	97
SECTION 5 : Critères retenus	102
15. Entités	104
16. Organes.....	109
SECTION 6 : ANNEXES	114
1. ANNEXE 1 : Exemple de traitements de base de données consultées.....	114
2. ANNEXE 2 : Exemple de base de données créées	114
3. ANNEXE 3 : Exemple de « nettoyages » manuels.....	115
4. ANNEXE 4 : Difficultés rencontrées, sur le contenu des données.....	116
5. ANNEXE 5 : Liste des entités qui n'ont pas envoyé de PV.....	117
6. ANNEXE 6 : Liste des entités qui n'ont renvoyé aucun questionnaire.....	118
7. ANNEXE 7 : Questionnaires utilisés	119

PREAMBULE

Nous ne pouvons que saluer l'initiative prise de lancer la création d'un cadastre des Organismes Supra-Locaux (OSL), surtout au vu de l'actualité.

Nous comprenons que les délais qui sont fixés, sont liés à cette dite actualité. Dans ce cadre, ces délais ne nous ont matériellement pas permis de récolter l'ensemble des informations dont il aurait fallu disposer pour effectuer un travail complet qui aurait permis de remettre un avis objectif sur le maintien, la suppression ou la modification des structures (entités, organes, fonctions) de l'ensemble des OSL wallons¹, structure par structure, d'autant plus que le nombre de ces organismes dépasse largement le millier.

Nous pouvons garantir que tous les efforts ont été déployés dès le lancement du cadastre le 1^{er} février dernier, que ce soit au niveau des entités interrogées dans des délais records, de la DGO5 qui pilote l'opération et collabore activement à la présente étude, ou encore de l'équipe mobilisée autour de BSB pour apporter le maximum d'informations utiles au Gouvernement (tout en prenant garde de s'assurer de ne pas tirer des conclusions sans un minimum de vérification sur la significativité et la qualité des informations à disposition).

Au vu des contraintes fixées, la version de l'analyse du cadastre consolidé que nous vous livrons ce jour, ne peut être considérée comme un travail complètement abouti (à ce jour, nous ne disposons toujours pas de l'ensemble des données que la DGO5 continue à rassembler, en interrogeant les Pouvoirs locaux et les OSL).

Au-delà, il apparait déjà évident que le travail entamé doit impérativement être poursuivi dans le temps, selon des principes institutionnalisés et pérennes, afin de disposer en permanence de la situation des OSL wallons et de leur respect des prescrits.

Le rapport est constitué de deux parties (numérotées 1 et 2) :

- **La partie 1** est centrée sur l'approche méthodologique et décrit le pourquoi et le comment les outils d'analyses utilisées ont été construits.
- **La partie 2** est consacrée aux résultats de l'exploitation des outils et des analyses faites.

Nous ne pouvons que regretter d'avoir dû consacrer un tel temps à la constitution d'une base de données exploitable (indispensable aux travaux d'analyse), par rapport à celui qui restait pour les analyses elles-mêmes.

Il est crucial de comprendre que la partie 2 du rapport, qui reprend les résultats de l'exploitation des informations disponibles du cadastre, doit être interprétée comme autant

¹ Est considéré comme OSL, toute structure dans laquelle un pouvoir local est membre ou détient une part ET qui associe plusieurs pouvoirs locaux (de type Commune, CPAS ou Province) ; CSC pg2

de clignotants qui indiquent au mandant où se situent les endroits prioritaires à analyser en profondeur, que ce soit des entités, des organes ou même des principes de fonctionnement.

Il n'aurait été ni crédible, ni professionnel de dire quelle entité ou organe doit être maintenu, supprimé ou modifié, sans réaliser une étude individuelle approfondie (ce qui était matériellement impossible dans les délais fixés). Néanmoins, nous sommes convaincus que les éléments contenus dans la partie 2 du rapport permettront aux autorités de prendre des mesures déjà à court terme². Si la volonté est là, un travail systématique et continu permettra d'évoluer vers une structuration et une gouvernance mieux appropriée aux résultats d'aujourd'hui.

² Un cadastre permanent sera déjà l'outil indispensable (mais pas suffisant) à une plus grande transparence et donc à un retour de la confiance en nos institutions.

SECTION 1 : INTRODUCTION ET CONTEXTE

1. Rappel de la demande initiale

Dans son CSC, le pouvoir adjudicateur demandait :

Pour réaliser sa mission, le prestataire disposera, au plus tard le 10 mars 2017, des données suivantes :

Un cadastre des intercommunales et autres organismes supra-locaux ainsi que de l'ensemble de leurs filiales. Figureront dans ce cadastre, en particulier les missions, la composition des organes, le type et les montants de rémunération au sein de ces structures (organes restreints de gestion, organes d'avis, tout autre organe).

...

A ce titre, le cadastre dressera, pour chaque intercommunale ou autre organisme supra-local et pour toute filiale de ces organismes, par référence à la situation de l'année 2016, un tableau reprenant les organes restreints de gestion ; les éventuels organes d'avis, les éventuelles autres structures

...

L'adjudicataire et l'administration proposeront conjointement une analyse de l'ensemble de ces données afin de déterminer l'opportunité de maintenir ces différentes structures ou organes, de les simplifier, modifier et ce, dans quels sens et par quelles mesures. A ce titre, sa mission principale vise toutes les prestations nécessaires à l'établissement d'un rapport d'analyse pour le 31 mars 2017 au plus tard. Sa mission accessoire consiste à répondre à toutes questions ultérieures relatives à l'analyse des données précitées pour compléter le rapport et permettre au pouvoir adjudicateur de prendre position et décisions.

La durée du présent marché est celle nécessaire à la parfaite réalisation de la mission. Elle débute le lendemain de la notification de l'approbation de l'offre de l'adjudicataire et expire au plus tard le 31 juillet 2017.

2. Déroulement des travaux

Au démarrage de la mission, les données qui devaient permettre la constitution du cadastre étaient en cours de récolte par la DGO5, sur la base des questionnaires Excel³ qui ont été envoyés aux différents acteurs concernés : **les Pouvoirs locaux ou PL** (Communes, CPAS et Provinces), **les Organismes supra locaux ou OSL** (intercommunales (autrement nommées IC dans le rapport), Associations Chapitre XII et les SLSP), soit **691 entités**.

L'année de référence des données récoltées a été fixée à l'année 2016.

Deux questionnaires avaient été adressés le 1^{er} février 2017, que nous dénommerons Q1 et Q2 :

- **Q1, envoyés aux PL**, qui comprend 2 onglets :
 - Un premier (dénommé Q11), relatif, outre à **des informations sur le pouvoir local lui-même**, aux **structures dans lesquelles les pouvoirs locaux ont des participations** ;
 - Un second (dénommé Q12), **relatif aux mandataires** dans lesdites participations.

- **Q2, envoyés aux OSL**, qui comprend 4 onglets :
 - Le premier (dénommé Q21) fournit **des données sur l'OSL**, ses associés, ses organes, son gestionnaire principal ;
 - Le second (Q22) fournit des informations **sur les mandataires dans chaque organe de l'OSL** ;
 - Le troisième (Q23) fournit des informations **sur les participations de l'OSL**, les organes de chacune des participations et sur le dirigeant principal de chaque participation ;
 - Le quatrième (Q24) fournit des informations **sur les mandataires dans chaque organe de chaque participation**.

En outre la DGO5 a demandé de recevoir l'ensemble des PV's de tous les organes de chacun des OSL.

La date de réception des questionnaires complétés était fixée au 15 février 2017.

Au moment de la notification de notre mission, la DGO5 avait reçu environ 75% des fichiers.

Même si les informations reçues ne permettaient pas d'entamer les travaux de manière idéale (le CSC précisait d'ailleurs que le cadastre serait disponible le 10 mars), **il faut noter**

³ La méthode de récolte des informations était justifiable par le délai imposé et par l'absence d'outil structuré. Il faut noter cependant que cette méthode a engendré un travail énorme de retraitement, de consolidation puis de validation et de rectification des données.

de matière positive la réactivité de la majorité des entités interrogées au vu des délais fixés.

Principales difficultés rencontrées⁴ :

- Pour des raisons compréhensibles (délais, outils à disposition dans les structures, etc.) les entités ont été interrogées via des fichiers Excel, mais **les réponses ont apporté de nombreuses surprises** (malgré les précautions prises par la DGO5) : fichiers revenus sous différentes formes (tels que des pdf), fichiers éclatés en plusieurs, structure du contenu modifiée (y compris dans les listes de réponses proposées), format et/ou structure des fichiers propres aux entités interrogées en lieu et place des Excel envoyés, etc. ;
- Les versions différentes de l'outil Excel, ont entraîné **des difficultés sur la compatibilité de certaines fonctionnalités**, ce qui indique bien les limites de tels relevés via des outils non dédiés ;
- En ce qui concerne le contenu proprement dit, il est rapidement apparu que **les données se trouvaient dans des formats non homogènes**, comme par exemple les noms des OSL participées, pour ne donner qu'un exemple parmi des dizaines, mais qui indique que cela crée de « faux doublons », rendant un traitement automatisé strictement impossible ;
- En ce qui concerne les résultats, il est également apparu que :
 - o **Plusieurs centaines d'OSL ressortaient de l'onglet Q11 (participations des OSL), lorsqu'on faisait des rapprochements entre entités, mais que celles-ci n'avaient pas été interrogées** (puisque hors champ de la tutelle de la DGO5)
 - o **Les OSL n'avaient déclaré qu'un seul niveau de participation, alors qu'il est connu que certaines possèdent une « généalogie » plus importante**
- Enfin, il faut se rendre compte que chaque entité interrogée a renvoyé son fichier rempli et que l'équipe s'est retrouvée avec autant de fichiers que d'OSL et **qu'il a fallu effectuer un travail de consolidation**, et ce, en recevant les compléments de fichiers au fur et à mesure (pour les 25% qui n'avaient pas encore répondu lorsque nous avons commencé les travaux).

Au vu de ces premiers constats et des délais impartis, **il a été décidé par le pouvoir adjudicataire :**

- **De ne pas attendre de liste d'entités ou d'organes à conserver ou supprimer, mais bien une évaluation critère par critère⁵** permettant de mettre en évidence des

⁴ Le lecteur qui n'aurait pas participé de près aux travaux ne peut pas se rendre compte de l'énormité de la tâche. Il est donc indispensable, avant de lire les résultats des analyses, d'expliquer les conditions dans lesquelles les travaux se sont déroulés, malgré la très bonne volonté de la majorité des acteurs.

⁵ Et ce d'autant plus que juger de manière aussi directe une entité ou un organe, sans avoir accès ni pouvoir prendre en compte tous les éléments nécessaires qui peuvent être de nature interne à l'entité, mais aussi externe.

clignotants destinés à indiquer où pourraient se situer des problèmes et où devraient s'orienter des analyses détaillées;

- **De fixer les priorités de traitement des OSL** dans l'ordre suivant :
 1. IC
 2. Chapitre XII
 3. SLSP
- De ne « nettoyer » les données des Communes et des CPAS (entités à ce moment les plus nombreuses), que dans la mesure où ces informations étaient indispensables à l'avancement de la suite des travaux ;
- **De limiter les traitements relatifs aux rémunérations**, en fonction de l'exploitabilité des informations fournies et ce d'autant plus que des mesures étaient déjà en cours de réflexion au niveau du Gouvernement.

En outre, l'équipe conjointe BSB / DGO5 a proposé de relancer trois questionnaires complémentaires, indispensables à l'analyse :

- **Q3**, similaire à Q2, afin d'interroger une liste d'entités basée sur leur degré élevé de récurrence. Il s'agit des : AIS, ADL, ALE, Contrats de rivière, CRI, GAL, Maisons du Tourisme, Syndicats d'Initiative (soit **531 entités supplémentaires**, identifiées grâce aux résultats du Q1) ;
- **Q4**, similaire à Q2, vers **5 OSL spécifiques** : AIGS, ALTER, CPEONS, APW et UVCW ;
- **Q5**, nouveau questionnaire destiné à **récolter l'ensemble de la « généalogie » des filiales des IC.**

Pour des raisons liées à la validation de cette proposition,

- **Q3 et Q4** ont été envoyés le 2 mars 2017 (avec demande de réponses pour le 15 mars).
- **Q5** a été envoyé le 14 mars 2017 (avec réponse pour le 20 mars).

3. Limites des travaux

Au vu de la qualité des données récoltées (malgré la bonne volonté manifeste de la majorité des entités interrogées), de leur caractère inévitablement limité, de leur degré de complétude, de la non exploitabilité de certaines informations, **il ne serait pas raisonnable de vouloir avancer, à ce stade, la moindre liste de quelques structures que ce soit qu'il faudrait maintenir ou supprimer, sans approfondir l'analyse avec d'autres informations.**

Néanmoins, l'équipe s'est efforcée de construire **une grille de lecture la plus complète possible, qui permettra de passer chaque structure au crible, afin d'en déterminer le degré de pertinence, suivant des typologies de critères qui sont expliquées dans la suite du document.**

Le rapport comporte également **une liste de constats** basés sur l'analyse des données disponibles, ainsi que **des recommandations liées à l'objet du marché.**

Notre souhait est également de fournir **une analyse par secteur d'activité.** Cependant, il a été très difficile de segmenter les OSL de manière suffisamment précise : OSL multi secteurs, données sur les secteurs où les réponses ont été indiquées comme « autre », certains secteurs proposés au choix des OSL manquants (ex. pas de secteur « eau » dans les questionnaires), pas de possibilités de saisie de son secteur réel par l'OSL, ...

Néanmoins, **chaque fois que possible, des remarques spécifiques à un secteur ont été apportées, voir certains chapitres ont été structurés sur la base des secteurs disponibles.**

Les questionnaires ont fait apparaître **plus de 1.000 entités dépendant des PL ; parmi ces entités, plus de 70% sont des « OSL »⁶,** dans la mesure où elles se retrouvent liées à plusieurs communes. Au vu du délai, il n'a pas été possible d'intégrer (du moins totalement) ces nouvelles « OSL » dans les analyses : **lorsqu'il est mentionné OSL dans la suite du document, il s'agit donc des seules IC, ChXII et SLSP.**

Il faut noter qu'au jour de la remise de notre rapport, des données continuent à nous parvenir. Nous avons donc dû, en accord avec le mandant, prendre la décision de figer la base de données à la date du 12 juin 2017.

Des travaux d'encodage et de correction de la base de données devront se poursuivre les prochaines semaines.

Remarque :

Toutes les analyses du présent rapport sont basées sur les données récoltées, sans possibilité de vérifier exactitude ou complétude. Nous avons repéré certaines incohérences, comme par exemple une entité qui ne déclare pas de Comité de rémunération mais dont les PV's dudit organe sont néanmoins communiqués. Des corrections ont été apportées dans la mesure du possible, néanmoins, il est prévisible qu'à l'issue de la publication du présent

⁶ Au sens défini dans le CSC.

rapport, quelques corrections y soient apportées (bien entendu, sur base d'éléments factuels qui seraient fournis).

4. Vie privée

Dans le cadre de la réalisation du cadastre et de son exploitation par le comité d'experts, la DGO5 a sollicité une consultation juridique afin de « clarifier les règles applicables en matière de protection, anonymisation, traitement et transmission de données à caractère personnel, dans le cadre des missions décidées par le Gouvernement wallon, confiées à la DGO5 et à un comité d'experts. »

Cette analyse s'est fondée sur les documents suivants, outre la législation actuellement en vigueur :

- la note (non datée) du Ministre-Président et du Ministre des Pouvoirs locaux, de la Politique de la Ville, du Logement et de l'Energie au Gouvernement wallon, ayant pour objet d'évolution du cadre juridique encadrant la gouvernance et l'éthique en Wallonie (ci-après la « Note au Gouvernement ») ;
- la lettre circulaire adressée en date du 1er février 2017 aux membres des Collèges communaux et provinciaux et aux présidents des Centres publics d'action sociale ;
- la lettre circulaire adressée en date du 1er février 2017 aux présidents des intercommunales, des associations Chapitre XII, et des sociétés de logements publics ;
- les formulaires à compléter à retourner à la DGO5 pour le 15 février 2017 ;
- et le cahier spécial des charges n° 05.02.02-17B16 daté du 6 février 2017, établi dans le cadre du marché de services relatif à la désignation d'un comité d'experts chargé d'analyser le cadastre des intercommunales et organismes supra-locaux en Région wallonne.

Les conclusions de la consultation juridique étaient les suivantes :

- la mission confiée à la DGO5 implique un traitement de données à caractère personnel au sens de la loi du 8 décembre 1992 ;
- au regard des objectifs poursuivis par le Gouvernement wallon, et des données concernées, le principe de ce traitement est légitime et conforme aux impératifs légaux ;
- il conviendra toutefois que la DGO5 se conforme à certaines obligations identifiées précisément par la loi dans le cadre de la mise en œuvre du traitement.

Sur cette base, la DGO5, en sa qualité de responsable, a déposé une déclaration préalable relative au traitement de données à caractère personnel auprès de la Commission de la protection de la vie privée (en abrégé « CPVP »).

Afin d'assurer la transparence vis-à-vis des personnes concernées par la collecte, un accusé de réception a été transmis aux présidents des intercommunales, des associations chapitre XII et des sociétés de logement de services publics, aux membres des collèges communaux et provinciaux, aux présidents de CPAS, les invitant à diffuser auprès des personnes nommément citées dans le questionnaire transmis à l'administration wallonne les informations suivantes :

Madame,
Monsieur,

Nous vous remercions pour votre réponse et l'attention particulière accordée à la demande du Gouvernement wallon qui, en vue de renforcer la gouvernance et l'éthique en Wallonie, réalise actuellement un cadastre exhaustif des intercommunales et autres organismes supra-locaux, ainsi que de l'ensemble de leurs filiales.

La Direction générale des Pouvoirs locaux (SPW-DGO5) est chargée de mener ce recensement.

Conformément à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en tant que représentant ou dirigeant d'une des structures reprises dans ce cadastre, il me revient de vous informer des éléments suivants :

a) la personne responsable du traitement des données vous concernant est :

Françoise LANNON
Directrice générale
Service public de Wallonie
DGO Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé
Avenue Gouverneur Bovesse, 100
5100 Namur (Jambes)
Tél.: 081/327 287

b) Selon les termes du Gouvernement wallon, les finalités du traitement des données sont :

« En vue de renforcer la gouvernance et l'éthique en Wallonie, le Gouvernement wallon entend réaliser un cadastre des intercommunales et autres organismes supra-locaux ainsi que de l'ensemble de leurs filiales de la Région wallonne. Seront examinés en particulier les missions, la composition des organes, le type et les montants de rémunération au sein de ces structures (organes restreints de gestion, organes d'avis, tout autre organe).

La DG05 et un comité d'experts externes procéderont conjointement à l'analyse d'opportunité quant au maintien des différentes structures et organes.

Au départ du cadastre, et de l'analyse susvisée, le Gouvernement wallon fera procéder
- à la suppression de toute intercommunale, organisme supra communal et organe dont l'utilité ne serait plus avérée ;
- à la suppression des fonctions spécifiques dont l'utilité n'est plus avérée.

Le Code sera adapté afin d'imposer aux communes et aux provinces d'effectuer une analyse similaire et annuelle et d'en faire rapport au Ministre de Tutelle. Cette analyse sera transmise concomitamment à la transmission du compte communal ou provincial à la Tutelle.

Au départ du cadastre réalisé et de l'analyse, le Gouvernement wallon adoptera les dispositions nécessaires pour réduire les rémunérations jugées excessives. » ;

c) Les données vous concernant ne seront en aucun cas traitées à des fins de direct marketing ;

d) Vous disposez d'un droit d'accès et de rectification aux données vous concernant

auprès de la personne responsable du traitement de ces données ;

e) Les données collectées à caractère personnel vous concernant sont :

- Nom, prénom
- Qualité (élu/non élu)
- Mandat originaire
- Mandat exercé dans l'organisme supralocal (titre, fonction, pouvoir)
- Profession au sein de l'organisme (pour la personne qui occupe la position hiérarchique la plus élevée)
- Rémunération brute annuelle et modalités de calcul de ces rémunérations.

Les formulaires complets adressés aux pouvoirs locaux et organismes supra-locaux sont téléchargeables à l'adresse suivante (<https://pouvoirslocaux.wallonie.be>).

Restant à votre disposition pour tout complément d'information, nous nous réservons le droit de revenir vers vous si certaines données étaient manquantes ou incomplètes.

Bien à vous,

Françoise LANNOY

Directrice générale

Service public de Wallonie

DGO Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé

Avenue Gouverneur Bovesse, 100

5100 Namur (Jambes)

Tél.: 081/327 287

Le traitement de données à caractère personnel suppose que deux conditions soient remplies :

1. il faut poursuivre un objectif déterminé, explicite et légitime, conformément à l'article 4 de la Loi, et
2. il faut se trouver dans une des six hypothèses énumérées dans la loi, déterminées par l'article 5 de la Loi.

En tout état de cause, la déclaration préalable ne comportait pas de finalité de publication individualisée du cadastre réalisé.

SECTION 2 : CONSTITUTION DU CADASTRE

Il est important d'expliquer ici au lecteur, la somme des travaux qui ont été réalisés par l'équipe de projet BSB/DGO5, et ce dans une forme de collaboration parfaite. En effet, il faut remarquer qu'aucune **base de données centralisée et coordonnée**⁷ n'existait avant ce jour et que, malgré cela, **la version du cadastre que nous avons réussi à constituer est certes encore imparfaite, mais elle est exploitable afin de répondre, comme souhaité dans le cahier des charges, aux questions de la délégation parlementaire.**

5. Première vague de récolte de données (Q1 et Q2)⁸

5.1. Données récoltées auprès des Pouvoirs locaux

Questionnaire Q1 :

Le questionnaire n° 1 a été transmis, le 1^{er} février 2017, à **511** pouvoirs locaux :

- 253 communes⁹
- 253 CPAS
- 5 Provinces

Les données ont été transmises à BSB aux dates suivantes :

- 28 février 2017 : 390 fichiers et 10 dossiers
- 2 mars 2017 : 42 fichiers
- 7 mars : 3 fichiers
- 9 mars : 3 fichiers
- 15 mars : 5 fichiers
- 23 mars : 8 fichiers (dont les fichiers correctifs n'ont pas été exploités)

394 PL ont été intégrés dans le cadastre, notre analyse porte donc sur 77% des 511 entités interrogées.¹⁰

⁷ Nous avons découvert, au fur et à mesure de nos travaux, qu'un grand nombre d'informations existaient, mais n'étaient pas toujours exploitées (en tout cas dans l'esprit du présent travail)

⁸ Rappel : la signification des questionnaires (Q1 à Q5) est donnée en section 1.

⁹ La Région wallonne n'a plus la tutelle sur les 9 communes germanophones.

¹⁰ En date du 12 juin 2017, on comptait 70 PL supplémentaires ayant répondu de manière tardive à l'enquête et qui n'ont donc pas pu être intégrés dans le cadastre, mais qui le seront dans les prochaines semaines

5.2. Données récoltées auprès des Organismes Supra Locaux

a. Questionnaire

Questionnaires Q2

Le questionnaire n° 2 a été transmis, le 1^{er} février 2017 également, à **180 entités** :

- 77 intercommunales
- 64 sociétés de logement de service public
- 39 associations chapitre XII

Les données ont été transmises à BSB aux dates suivantes :

- 28 février 2017 : 156 fichiers et 7 dossiers
- 2 mars 2017 : 4 fichiers
- 7 mars : 13 fichiers et 1 dossier
- 9 mars : 3 fichiers
- 15 mars : 2 fichiers

171 réponses des entités ont été enregistrées et intégrées dans le cadastre.

Il nous manque donc les résultats de **9 entités**.

Notre analyse porte donc sur 171 entités, soit **95 %** des 180 entités interrogées.¹¹

b. PV's

La DGO5 a reçu le contenu des PV **de presque tous les organes de 154 OSL qui ont répondu** (sur les 181 OSL interrogés), sachant que l'exhaustivité des PV est matériellement impossible à garantir.

Comme déjà expliqué plus haut, à ce stade des travaux, nous ne disposons que des données brutes, tant dans les formats que dans les contenus et cela, sous forme d'autant de fichiers que de questionnaires reçus.

¹¹ En date du 12 juin 2017, on comptait 4 PL supplémentaires ayant répondu de manière tardive à l'enquête et qui n'ont donc pas pu être intégrés dans le cadastre mais qui le seront dans les prochaines semaines.

5.3. Consolidation des données de la « vague 1 »

Sans rentrer dans le détail, 2 types de traitement ont été réalisés :

- Un traitement automatisé (création d'un programme d'analyse structurée, retraitement et intégration des données brutes) : **60% des fichiers ont pu être consolidés par ce traitement** ;
- Le solde des questionnaires (Q1 et Q2) a été traité manuellement (40% des fichiers).

A ce stade, la « base de données » (toujours sous forme d'Excel) comportait les données brutes¹² de Q1 et Q2 dans 2 fichiers (« Communes, CPAS et Provinces » et « IC, ChII, SLSP »)

Le 9 mars, la base de données consolidée, que nous avons communiquée à la DGO5 contenait environ **375.000 données brutes à analyser** :

- o Q11 : 4520 lignes constituant 78 872 données
- o Q12 : 8853 lignes constituant 94 984 données (relatives à 8.853 mandataires)
- o Q21 : 5060 lignes constituant 88 494 données
- o Q22 : 5732 lignes constituant 72 093 données (relatives à 5.732 mandataires)
- o Q23 : 927 lignes constituant 18 569 données
- o Q24 : 1853 lignes constituant 21 196 données (relatives à 1 853 représentants)

Depuis et au fil des informations communiquées progressivement, nous en sommes à 415 205 données.

En parallèle du traitement des données des questionnaires, l'équipe mixte de projet a décidé de l'encodage d'un tableau synthétique des données pertinentes de l'ensemble des PV. Pour chaque PV, il a été repris :

- o Description de l'OSL
- o Organe
- o Pouvoir
- o Date
- o Membre
- o Fonction
- o Présence (O/N/représenté)
- o Nombre de points de l'OJ
- o Nombre de pages
- o Signature (O/N)
- o Heure début
- o Heure fin

¹² Données brutes : dans l'état fourni par l'entité, avec tous les aléas déjà décrits en introduction

Au vu de la charge de travail, c'est la DGO5 qui a pris en charge ce travail considérable qui a généré **un fichier de 39.124 lignes, sachant que cela ne représente que les PV de 75% des entités, dites prioritaires**, parmi les 154 OSL qui ont transmis copie de leurs PV.

Comme déjà indiqué plus haut, c'est à ce moment que nous avons constaté :

- Que **Q2 ne fournissait que le premier niveau des filiales des OSL**
- Plus de 1.000 entités « inconnues » apparaissent dans les participations des PL, dont environ **70 % de type OSL**

Il a donc été décidé d'envoyer les 3 nouveaux questionnaires : Q3, Q4 et Q5.

Rappel :

- **Q3**, similaire à Q2, afin d'interroger une liste d'entités basée sur leur degré élevé de récurrence. Il s'agit des : AIS, ADL, ALE, Contrats de rivière, CRI, GAL, Maisons du Tourisme, Syndicats d'Initiative (soit **531 entités supplémentaires**, identifiées grâce aux résultats du Q1) ;
- **Q4**, similaire à Q2, vers **5 OSL spécifiques** : AIGS, ALTER, CPEONS, APW et UVCW ;
- **Q5**, nouveau questionnaire destiné à **récolter l'ensemble de la « généalogie » des filiales des IC.**

5.4. Traitement des données de la « vague 1 »

Pour rappel, à ce stade, dans les données consolidées, seules les données qui étaient nécessaires à la consolidation ont été « nettoyées », quasiment donnée par donnée (au mieux par blocs).

Q11 :

- Fichier de référence
- Dénomination du PL
- Type
- OSL (sur la base du référentiel (mais partiellement le travail étant trop fastidieux))
- Forme juridique
- Secteur d'activité
- Type d'organe
- Missions

Q12 :

- Mandataires :
 - Nom
 - Prénom
 - Qualité
 - Mandat d'origine
- OSL (sur la base du référentiel, (mais partiellement le travail étant trop fastidieux))
- Type d'organe
- Fonction
- Pouvoir
- Rémunéré/non rémunéré

Q21 :

- Nom du fichier de référence
- Identification de l'OSL :
 - o Dénomination de l'OSL
 - o Type
 - o Forme juridique
 - o Secteur d'activité
 - o Associés
 - o Nbre de parts et montants
- Identification de l'organe :
 - o Type d'organe
 - o Missions
 - o Nbre de membres
 - o Motivation maintien (partiellement)
 - o Motivation composition (partiellement)
- Identification (partiellement) :
 - o Titre
 - o Nom
 - o Prénom

Q22 :

- Mandataires :
 - o Nom
 - o Prénom
 - o Qualité
 - o Mandat originaire
- Représentation :
 - o Dénomination du pouvoir local représenté
 - o Type d'organe
 - o Fonction/Titre
 - o Pouvoirs
- Rémunérations :
 - o Rémunéré / Non rémunéré

Q23 :

- Entités dans lesquelles l'OSL détient des parts... :
 - o Dénomination
 - o Forme juridique
 - o Secteur d'activité
- Organes :
 - o Type
 - o Missions compétences
- Gestionnaire principal :
 - o Nom
 - o Prénom

Q24 :

- Mandataires :
 - Nom
 - Prénom
 - Qualité
 - Mandat d'origine
- Représentation :
 - Dénomination OSL désignant
 - Type d'organe
 - Fonction/Titre
 - Pouvoirs
- Rémunérations :
 - Rémunéré / Non rémunéré

6. Récolte de la seconde vague d'informations (Q3, Q4, Q5)

6.1. Questionnaire Q3 (envoyé à 531 entités)

Sur la base des premiers résultats reçus des questionnaires 1 et 2, plus de 1.000 associés / OSL ont été déclarés.

De ces entités, la DGO5 en a questionné **531**, le **2 mars 2017**, sur la base du choix des 8 types les plus récurrents :

- AIS (Agence immobilière sociale)
- ADL (Agence de développement local)
- ALE (Agence locale pour l'emploi)
- Contrats de rivière
- CRI (Centre régional d'intégration)
- GAL (Groupe d'action local)
- Maisons de tourisme
- Syndicats d'initiative

230 réponses des entités ont été enregistrées (soit **43%** des questionnaires, ce qui est encore très faible) :

- 15 mars : 49 fichiers
- 22 mars : 155 fichiers
- 21 avril : 26 fichiers

6.2. Questionnaire Q4

Les **5 entités** suivantes ont également été consultées, le **2 mars 2017** :

- AIGS (Association Interrégionale de Guidance et de Santé)
- ALTER (Service d'Encadrement des Mesures Judiciaires Alternatives)
- APW (Association des Provinces wallonnes)
- CPEONS (Conseil des Pouvoirs organisateurs de l'Enseignement officiel neutre subventionné)
- UVCW (Union des Villes et Communes de Wallonie)

Le questionnaire transmis était le même que celui transmis aux OSL (Q2). Le questionnaire Q4 est un questionnaire assez lourd (4 volets + lexique). **Il a été envoyé aux grands organismes regroupant un nombre important d'associés.** C'est le critère de la récurrence qui a été repris.

A ce jour, il nous manque uniquement le questionnaire complété du **CPEONS**, les 4 autres ont été réceptionnés le 22 mars.

6.3. Questionnaire Q5

Le **14 mars, 77 intercommunales** ont été réinterrogées **afin d'obtenir l'arborescence complète de leurs participations (les filiales, les sous-filiales, les sous-sous-filiales, ...)** et les **représentants qui siègent dans les organes de gestion de chacune de ces entités.**

Nous avons reçu une réponse pour **52 entités (soit 67 %)**, parmi lesquelles, 24 ont répondu ne pas avoir de filiales,

- 5 ont répondu partiellement (il manque des informations sur l'un ou l'autre onglet)
- 5 nécessiteraient des recherches trop importantes pour être exploitables.

Afin de disposer d'une base d'informations utilisable, **nous avons complété la plupart des données manquantes via d'autres sources (ex. : Q2, le CRISP, sites Internet, rapports d'activité, etc.).**

6.4. Traitements de la seconde vague (Q3, Q4 et Q5)

Q3

Nous avons créé une consolidation automatisée (même méthode que celle déjà décrite plus haut) de **162 entités, soit 30 % (162/531)**, le solde devant être consolidé en mode manuel.

A ce stade, la base de données contenait :

- **Une grande part (162/230 fichiers reçus, soit 70 %) des données brutes de Q3, consolidées dans un seul fichier ;**
- **Q4 et Q5 dans leurs fichiers d'origine (Q4 car pouvant être analysé un par un vu le faible nombre d'entités et Q5 parce que devant être analysé un par un, chaque cas étant particulier).**

6.5. « Nettoyage » des données

A ce moment, comme déjà indiqué plus haut, il a été indispensable de corriger/remettre en bonne forme les données brutes afin de pouvoir les exploiter et ce, en prenant garde de ne pas modifier les déclarations faites par les entités.

Afin de ne pas alourdir le corps du rapport (et de toute façon incapables de lister tous les retraitements qui ont été nécessaires tant il y a dû y en avoir), nous vous renvoyons aux annexes, pour avoir un aperçu des types d'adaptations qu'il a fallu réaliser manuellement sur plus de 300.000 données.

7. Sources de données complémentaires

Au-delà des données récoltées via les questionnaires, voici un aperçu des principales sources complémentaires utilisées pour l'analyse :

- BNB/Belfirst
- Liste des unités publiques actives en 2015 (SEC 20/10/2016)
- Structure du capital des IC wallonnes (sources Belfirst)
- CRISP :
 - o Physionomie des intercommunales en Belgique
 - o Actionnariatwallon.be
- CDLD
- Code des sociétés
- Administrateurs des intercommunales (source Belfirst)
- Avis du CA de l'UVCW
- Guberna : La gouvernance des intercommunales
- DGO5 :
 - o Liste des mandataires (cellule contrôle des mandats)
 - o Liste des mandats (cours des comptes)
 - o Chiffres des populations des PL au 1/1/2016 (SPF économie)
 - o Taux d'emplois par entités (source ORPSS)
 - o Liste des actes soumis à tutelle
 - o Principaux chiffres relatifs aux IC, par secteur d'activité
 - o Liste du classement des OSL en « concurrentiel » et « non concurrentiel »
 - o Liste des IC, pures et mixtes
- Aquawal : information sur les entités de la distribution de l'eau
- SWL : informations sur les SLSP wallonnes
- Site du Moniteur Belge pour les statuts des sociétés
- Informations accessibles via Internet

SECTION 3 : CONSTATS FACTUELS TIRÉS DU CADASTRE

Avant même de constituer des grilles de lecture destinées à mettre en avant les points d'attention relatifs à des structures spécifiques, cette troisième section comprend des analyses factuelles que l'on peut tirer globalement du cadastre.

Les premiers constats concernent les organismes supra locaux (OSL) en tant qu'entités. Nous y verrons successivement leur localisation, leur taille en termes d'emploi et de chiffres d'affaires, la nature et le nombre de leurs associés (qui détient les participations) et la répartition de leur actionnariat (valeur des participations détenues).

Ensuite nous nous intéresserons aux organes intégrés dans ces différentes entités. Nous tirerons des premiers constats globaux sur leur nombre, leur type et leur taille.

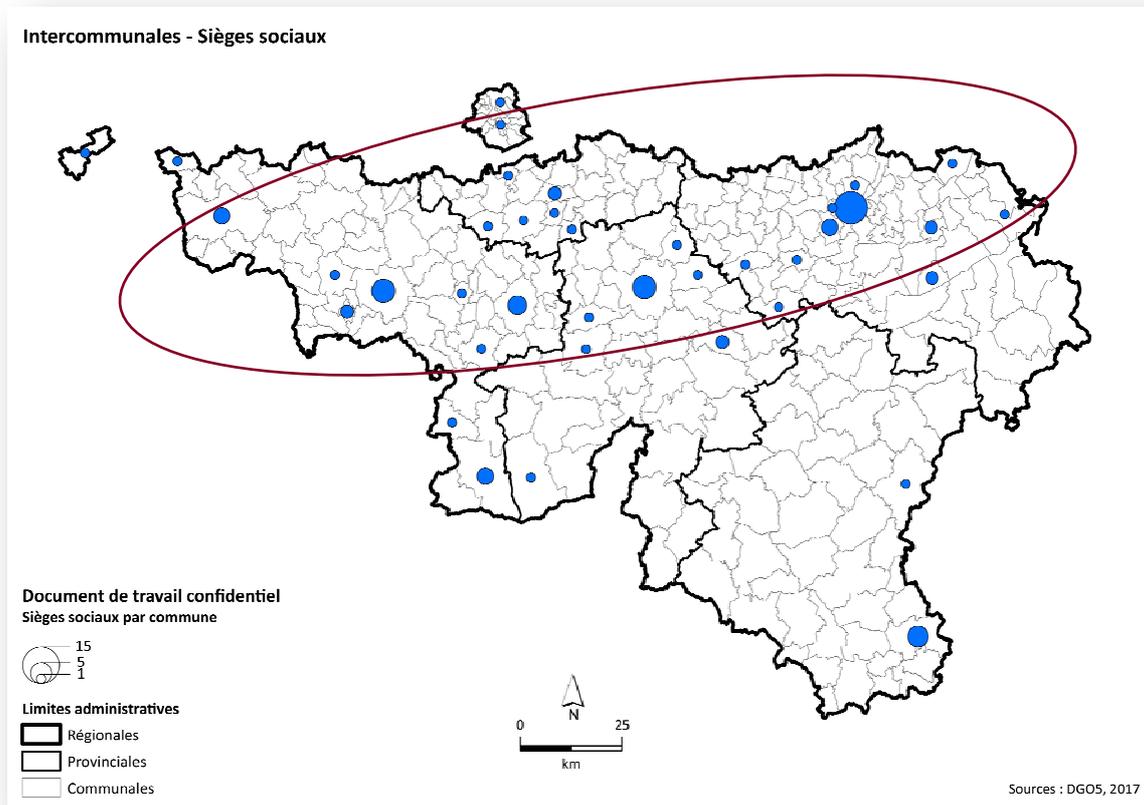
Enfin, nous sortirons des premières statistiques sur les mandats et les mandataires, selon leur qualité d'élu, leur mandat originaire, leur éventuelle rémunération.

Remarque : Au vu du stade actuel du traitement des données (comme expliqué plus haut à propos du Q3), seules les IC, Chapitre XII et SLSP sont prises en compte dans les pages qui suivent.

8. Les constats sur les entités

8.1. Localisation des sièges sociaux des OSL

Avant l'analyse du nombre et de la valeur des participations dans les OSL, les trois cartes suivantes permettent de situer les sièges sociaux des trois types d'OSL prioritaires du cadastre.

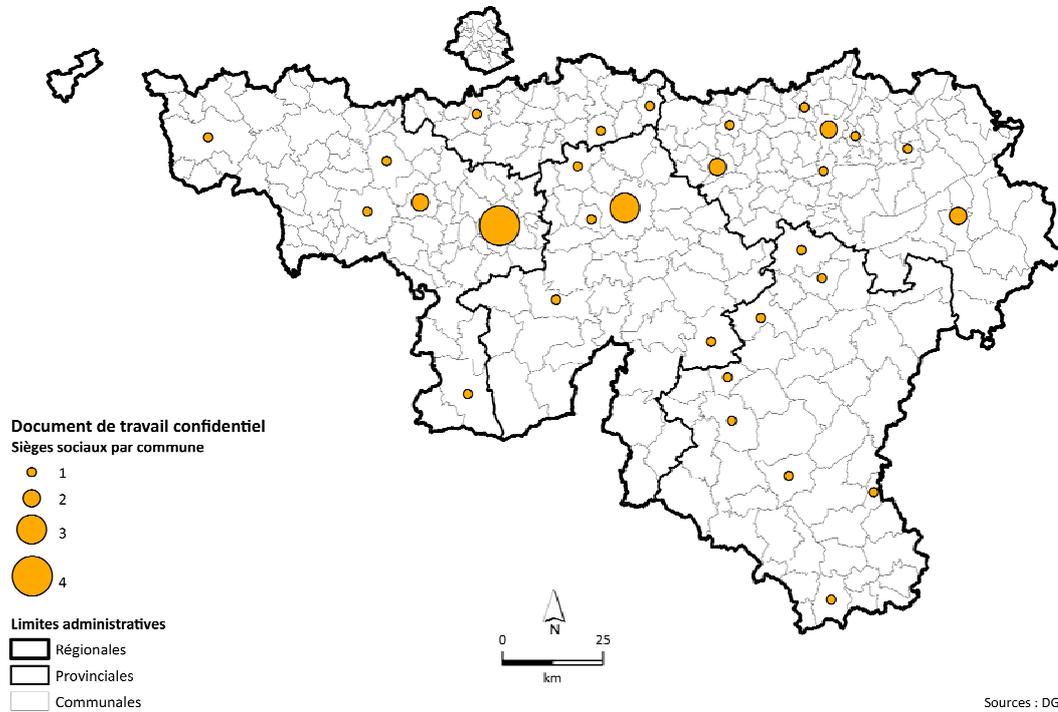


Dans chaque province, les sièges sociaux des intercommunales sont répartis dans une dizaine de communes, à l'exception de la province de Luxembourg où ils sont concentrés sur Arlon et Bastogne. Ce sont les grandes villes régionales Liège, Charleroi, Namur, Mons et Arlon qui concentrent le plus de sièges sociaux¹². Notons le cas des IC dont le siège est en Communauté germanophone, alors que la Région wallonne n'exerce plus la tutelle sur les communes associées. De même, il y en a en Région bruxelloise qui sont sous tutelle de la Région wallonne car elles y exercent la majorité de leurs activités.

Remarque : L'échelle a été adaptée pour une question de lisibilité.

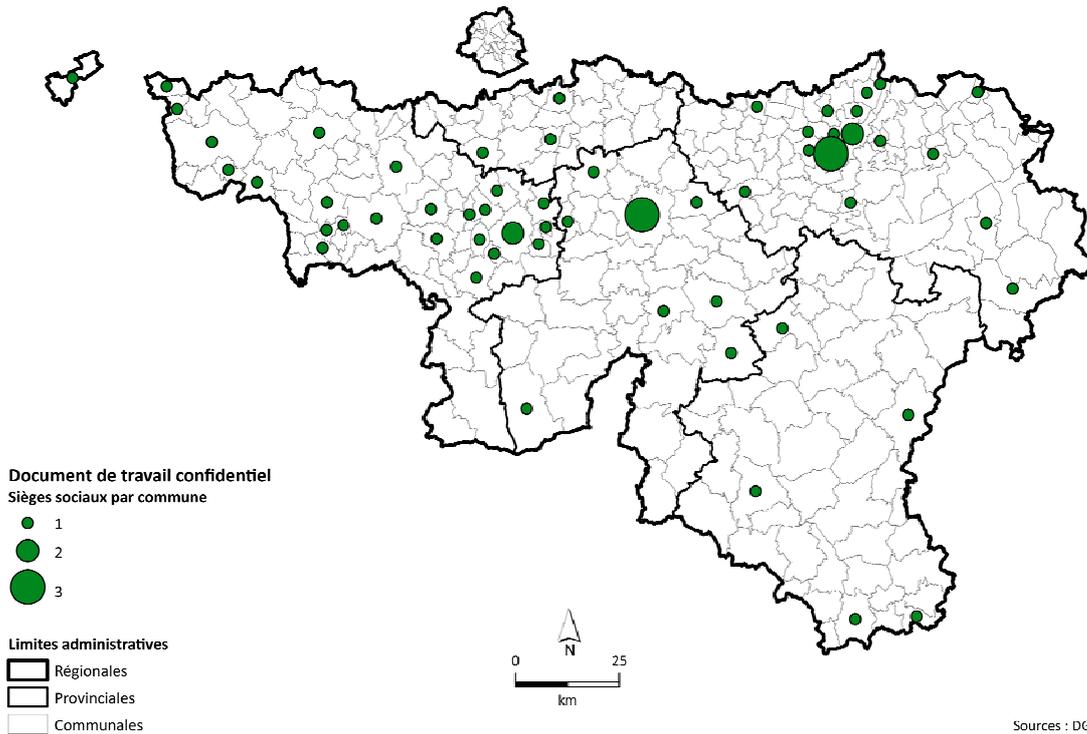
¹³ La taille des ronds est proportionnelle au nombre de sièges d'IC.

Associations au chapitre XII - Sièges sociaux



Les associations Chapitre XII sont plus dispersées dans les différentes provinces et contrairement aux IC, ne sont pas concentrées dans les grandes villes. C'est particulièrement vrai pour la province de Luxembourg.

Sociétés de logement de service public - Sièges sociaux



Les SLSP sont concentrées dans la province du Hainaut (26 entités) et dans la province de Liège (20 entités). Ce sont aussi les deux provinces les plus peuplées. On peut observer qu'elles sont présentes sur l'ensemble du territoire plutôt que concentrées autour des grandes agglomérations, et donc proches de besoins de la population, surtout dans le Hainaut. La province de Namur en compte 10, ce qui la situe dans la moyenne par rapport à sa population. La province de Luxembourg, à la fois moins peuplée et surtout moins densément, en abrite cinq. Seul le Brabant wallon fait exception et ne dispose que de trois SLSP (soit une pour 133.000 habitants, contrairement aux quatre autres provinces qui en ont toutes une pour environ 50.000

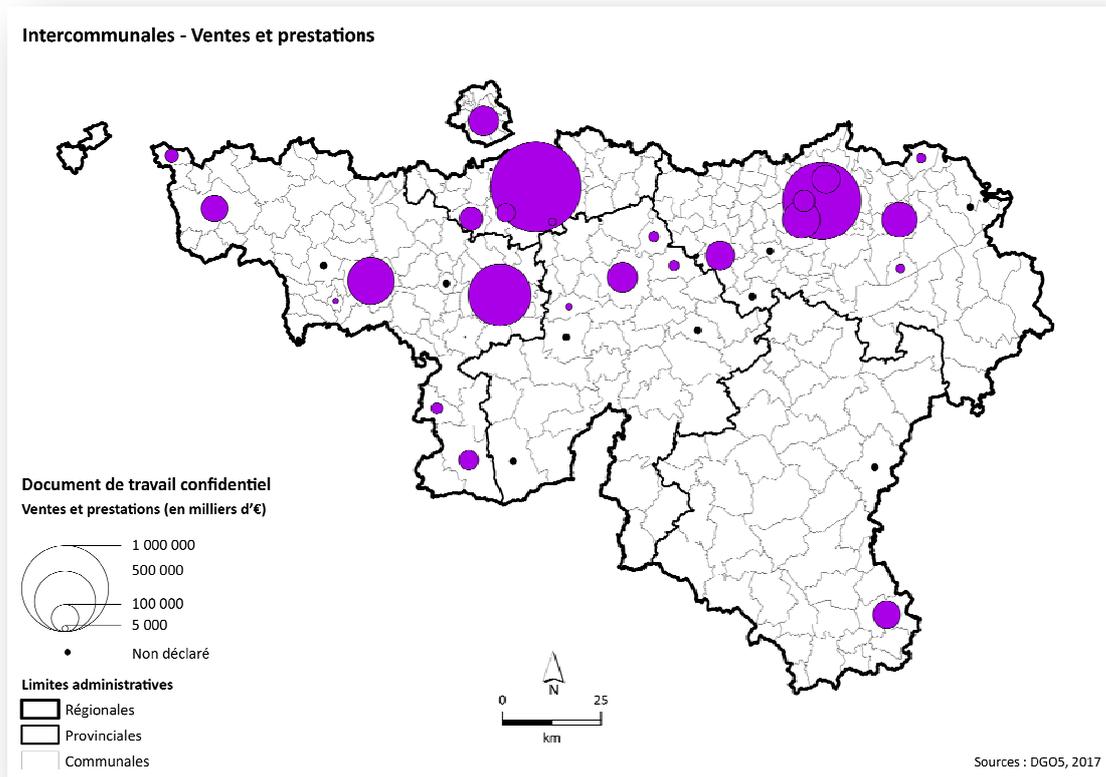
Voici, pour information, le nombre d'habitants par province :

Province	Nbre d'habitants
Brabant-Wallon	400.000
Hainaut	1.330.000
Liège	1.100.000
Luxembourg	280.000
Namur	490.000

8.2. Taille des intercommunales

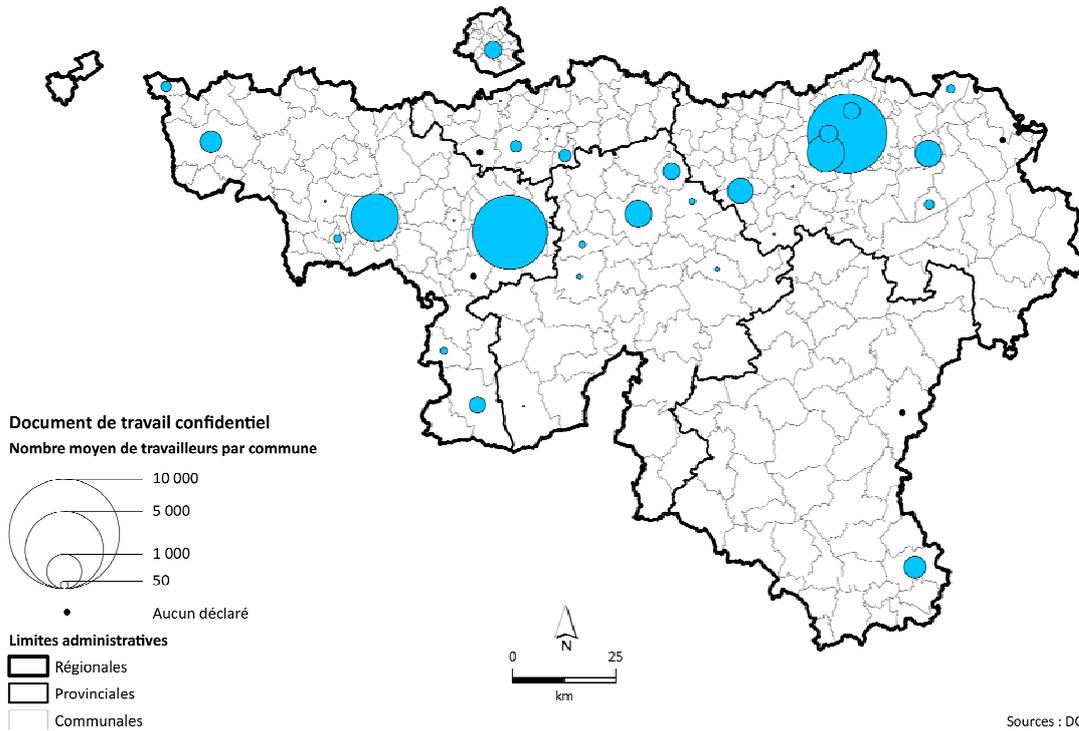
Les deux cartes suivantes représentent les intercommunales en fonction de leur taille. Nous avons choisi deux indicateurs :

- 1) le chiffre d'affaires et
- 2) le niveau d'emploi, basé sur le nombre d'équivalents temps-plein (ETP).



La notion de chiffre d'affaires (ventes et prestations) comme indicateur de volume d'activité a été retenue uniquement pour les intercommunales (et non les SLSP et CH XII). La carte montre bien une similitude de la géolocalisation du chiffre d'affaires des intercommunales avec celle de l'activité économique globale en Wallonie, concentrée autour de la « dorsale wallonne » hormis le poids d'ORES ASSETS dont le siège est situé dans le Brabant-Wallon. Notons qu'on retrouve également un volume d'activité significatif dans la Région bruxelloise. En effet, celle-ci abrite le siège social de Brutélé, cette dernière sous tutelle de la Région wallonne.

Intercommunales - Nombre moyen de travailleurs en 2015



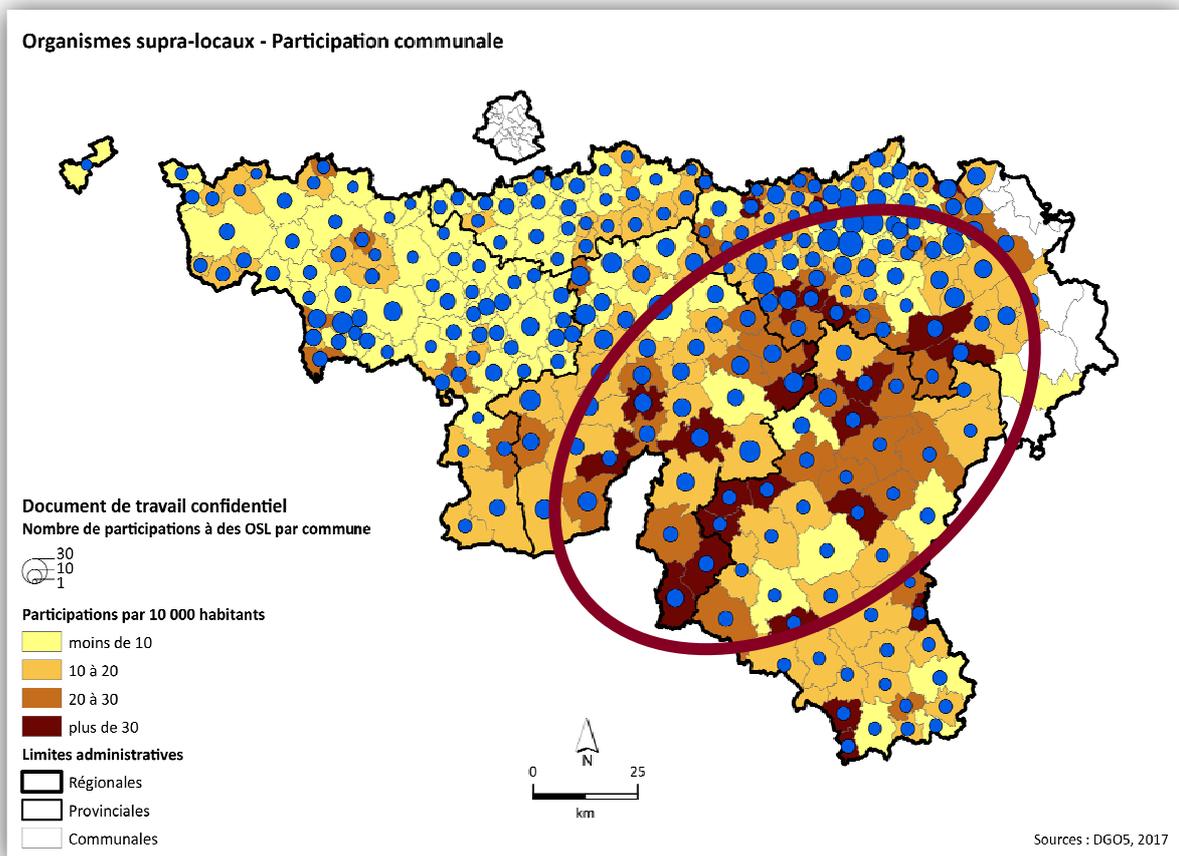
Un autre indicateur de volume d'activité est celui de l'emploi. La carte est différente, mais suit la même logique que la précédente relative aux ventes et prestations. Le poids du Brabant-Wallon est moindre, celui des deux agglomérations wallonnes les plus peuplées (2.000 et 2.840 hab/km²), Charleroi et Liège, est nettement plus marqué. Un poids important est situé à Mons, pourtant moins peuplée (637 hab/km²)

8.3. Associés dans les OSL¹⁴

a. Répartition géographique de la participation communale dans les OSL

Les cinq cartes suivantes ont vocation à éclairer le lecteur sur la participation des communes dans les différents types d'organismes supra-locaux.

La première est particulièrement riche. D'une part, on y observe le **nombre de participations** dans tout type d'OSL pour chacune des communes wallonnes. Ce nombre est représenté par la taille du cercle apposé sur chaque commune. On retrouve naturellement les plus grands dans les plus grandes agglomérations. Mais on voit aussi que 100% des communes sont impliquées dans un ou plusieurs OSL¹⁵.



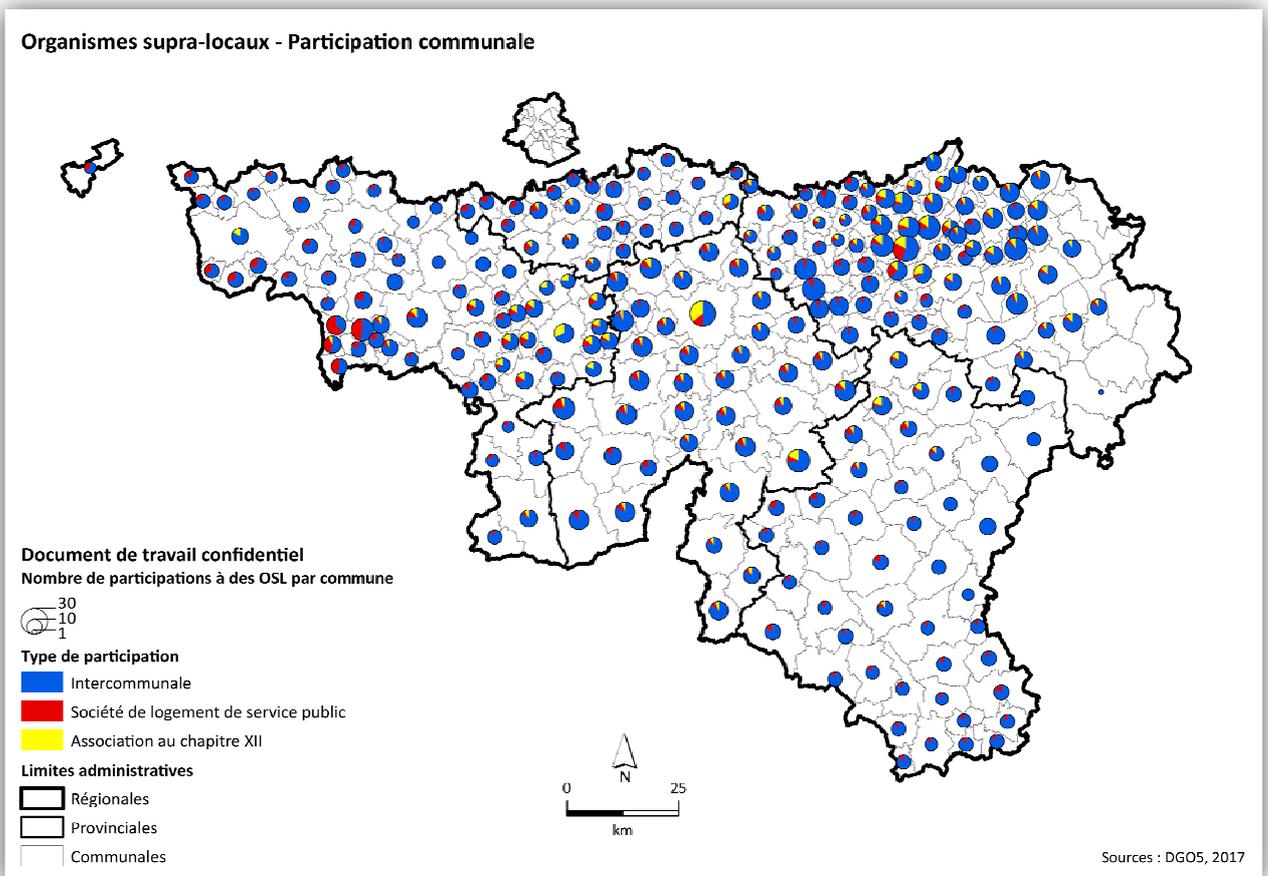
D'autre part, on peut y distinguer une autre notion intéressante que nous appellerons le « **taux de supracommunalité** », mesurant le nombre de participations d'une commune

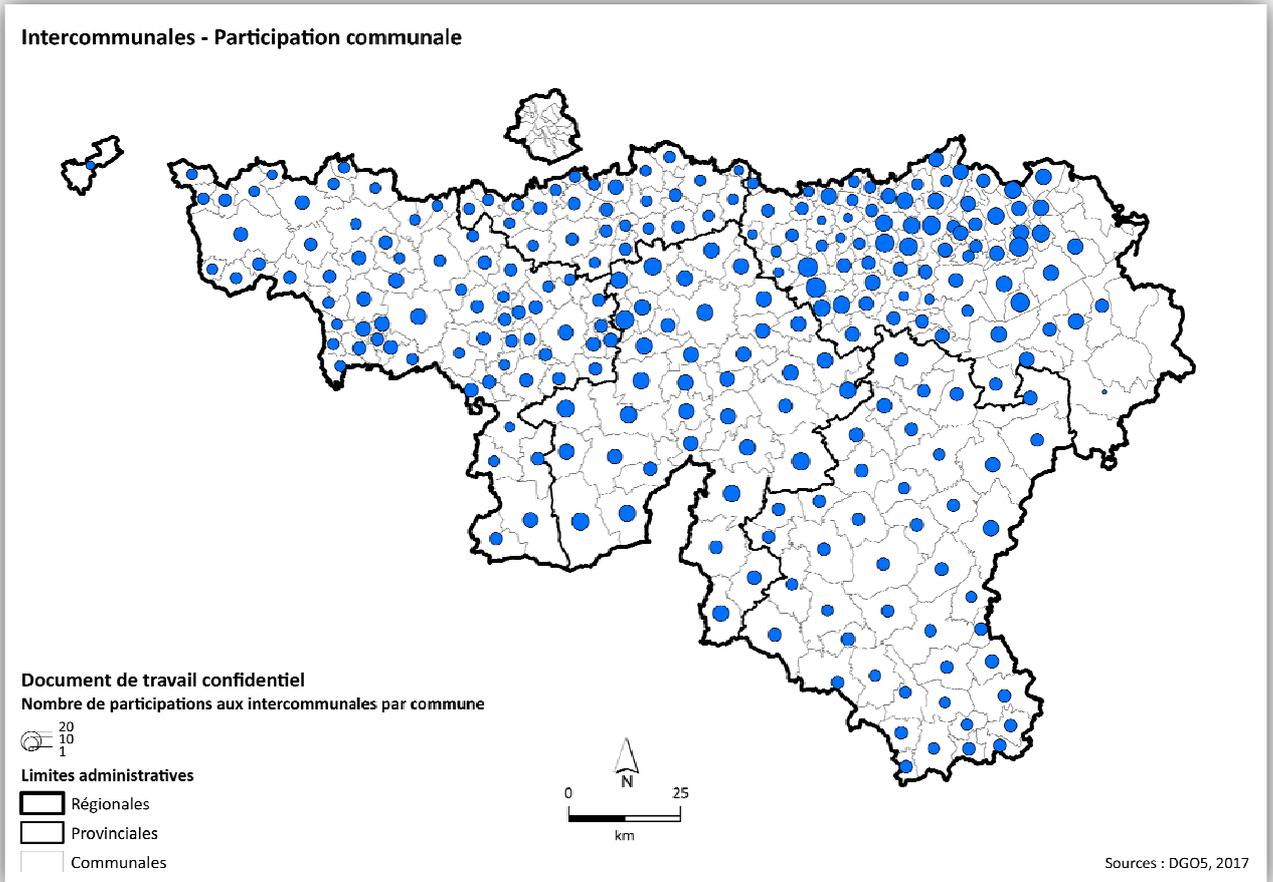
¹⁴ Rappel : comme déjà signalé, il faut lire « OSL prioritaires », c'est-à-dire IC, SLSP et CHXII.

¹⁵ La DGO5 n'ayant plus la tutelle sur les communes germanophones, celles-ci n'ont pas été interrogées. Il est donc possible que dans notre rapport certaines de leurs participations dans des OSL n'apparaissent pas.

donnée en fonction de sa population. L'interprétation n'en est pas évidente. Il n'est pas interdit de penser qu'on retrouvera un taux élevé (couleur plus foncée) dans les communes de taille petite ou moyenne, de faible densité de population ou plus éloignées des grandes agglomérations, dans lesquelles la notion de supracommunalité retrouve tout son sens premier de mettre au service de la population des ressources qu'on ne peut offrir qu'en mutualisant ses moyens.

D'abord globalisées, ensuite par type d'OSL, les cartes suivantes représentent le nombre de participations de chaque commune pour chacun des trois types d'OSL.

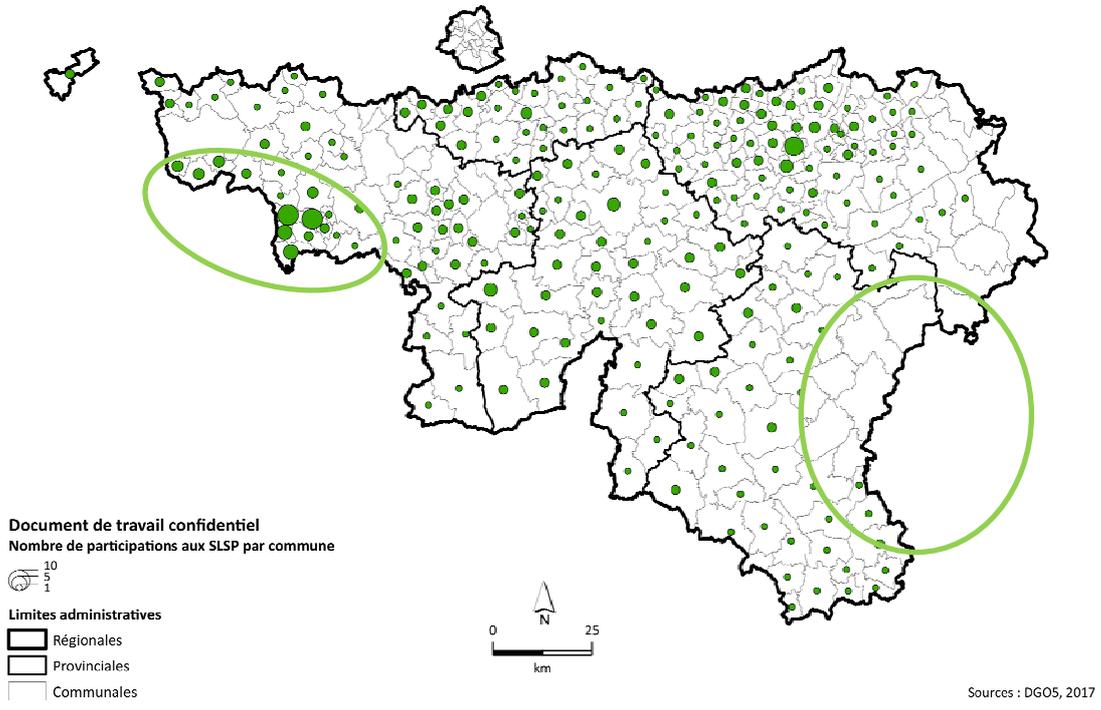




Toutes les communes ont au moins une participation dans une intercommunale..

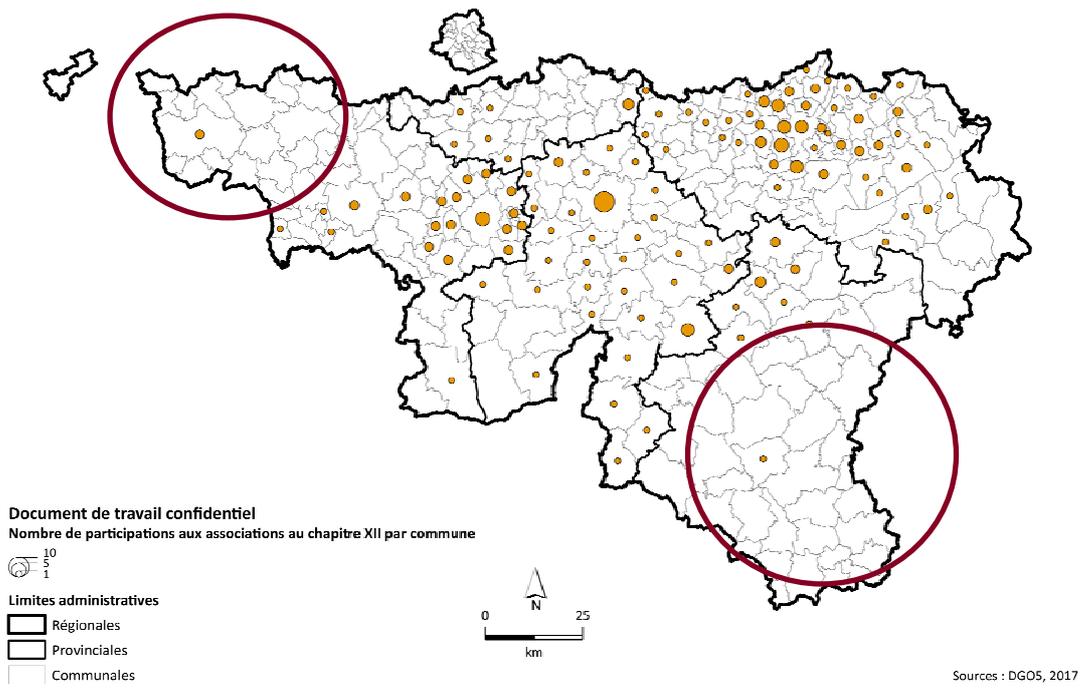
Ce n'est pas le cas dans les SLSP. Nous voyons ci-dessous qu'il n'y a pas de participation communale dans la plupart des communes de l'Est de la province du Luxembourg, à la frontière du Grand-Duché. A l'inverse, il y en a beaucoup en Wallonie Picarde, dans les communes proches de la frontière française.

Sociétés de logement de service public - Participation communale



Les participations des communes dans les CH XII sont encore bien moins homogènes. A première vue, elles sont plus élevées dans et autour des grandes agglomérations.

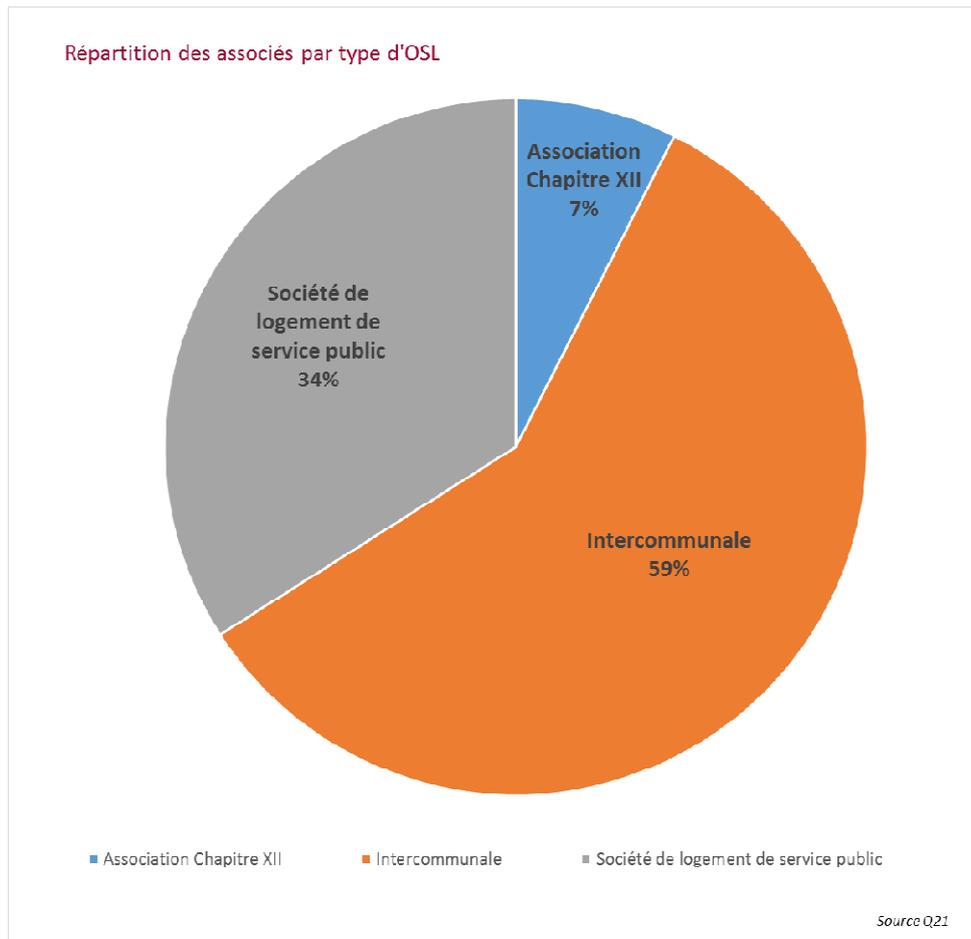
Associations au chapitre XII - Participation communale



b. Répartition des associés dans l'ensemble des OSL

On dénombre :

- 4952 prises de participations¹⁶ dans l'ensemble des Organismes supra-locaux répertoriés dans le cadastre
- 2.896 dans les intercommunales (IC)
- 369 dans les associations de type chapitre XII (CH XII)
- 1687 dans les Sociétés de logement de service public (SLSP).

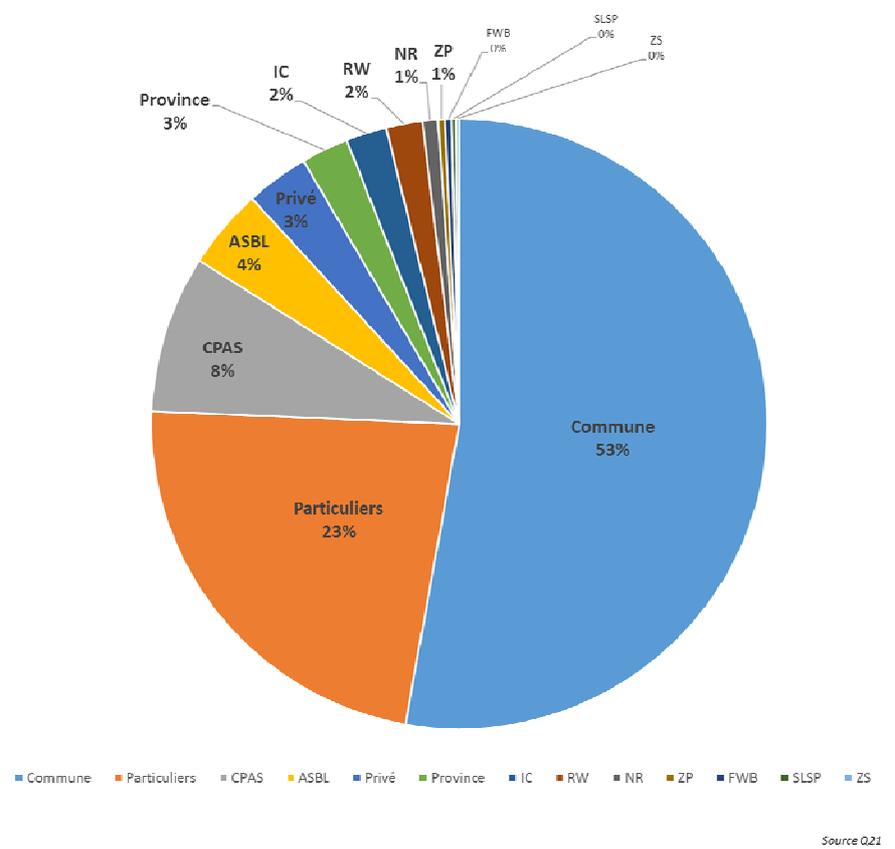


¹⁶ Nous traitons dans ce paragraphe du nombre de prises de participations. Les montants sont traités ultérieurement.

Les 253 communes wallonnes sont les plus prépondérantes (2.615 prises de participations) et les particuliers environ un quart (1.132 prises de participations). Le dernier quart est composé dans l'ordre des CPAS (413 prises de participations), ASBL (210 prises de participations), du secteur privé (structures privées) (164 prises de participations), des cinq provinces wallonnes (123 prises de participations), des intercommunales (105 prises de participations), de la Région Wallonne (94 prises de participations), des zones de Police (18 prises de participations), de la Fédération Wallonie-Bruxelles (18 prises de participations), des SLSP (10 prises de participations), des zones de secours (9 prises de participations). 40 prises de participations, soit moins de 1%, n'ont pu être clairement classifiées.

Type d'associés	Nombre d'associés
Commune	2615
Particuliers	1132
CPAS	413
ASBL	210
Privé	164
Province	123
IC	106
RW	94
NR	40
ZP	18
FWB	18
SLSP	10
ZS	9
Total général	4952

Répartition des associés dans l'ensemble des OSL



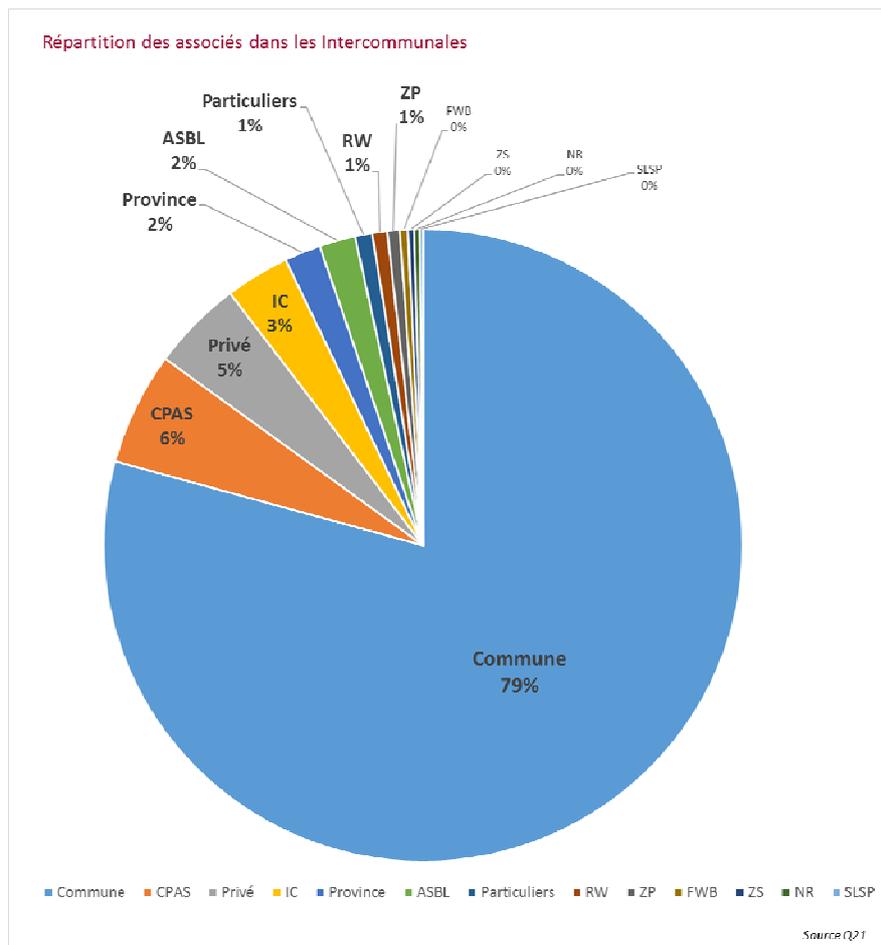
Mais nous verrons dans les tableaux suivants que ces répartitions sont très différentes selon le type d'OSL :

c. Répartition des associés dans les intercommunales (IC)

Dans les intercommunales, très logiquement, la majorité des associés sont des communes (79%) puis des CPAS (6%).

Il faut néanmoins noter que viennent ensuite les structures privées et les IC elles-mêmes.

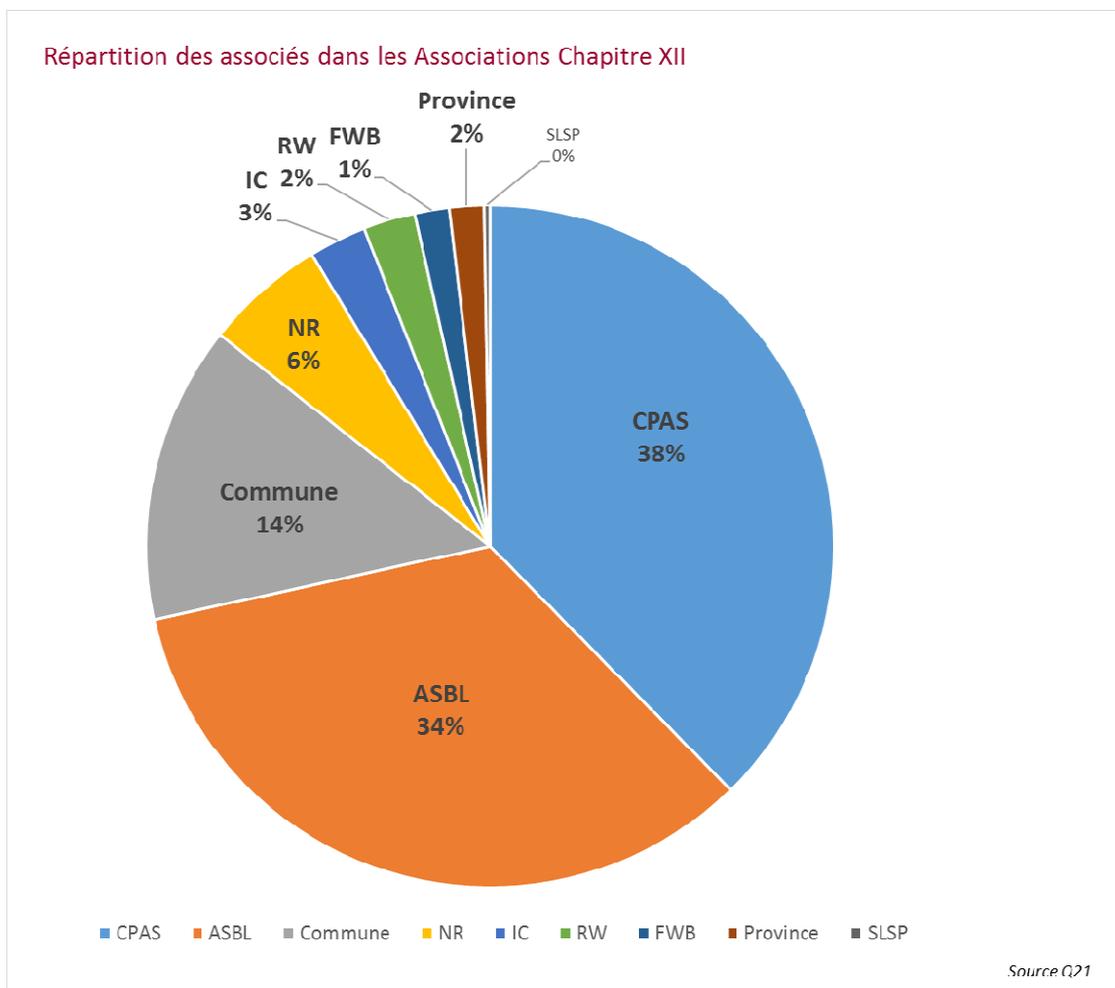
Type d'associés	IT	Nombre d'associés
Commune		2296
CPAS		167
Privé		134
IC		94
Province		53
ASBL		53
Particuliers		25
RW		22
ZP		18
FWB		12
ZS		9
NR		8
SLSP		5
Total général		2896



d. Répartition des associés dans les associations chapitre XII

Dans les CH XII, les CPAS et ASBL représentent 72 % des associés alors que les communes représentent 14%. Il n'y a aucune participation du privé.

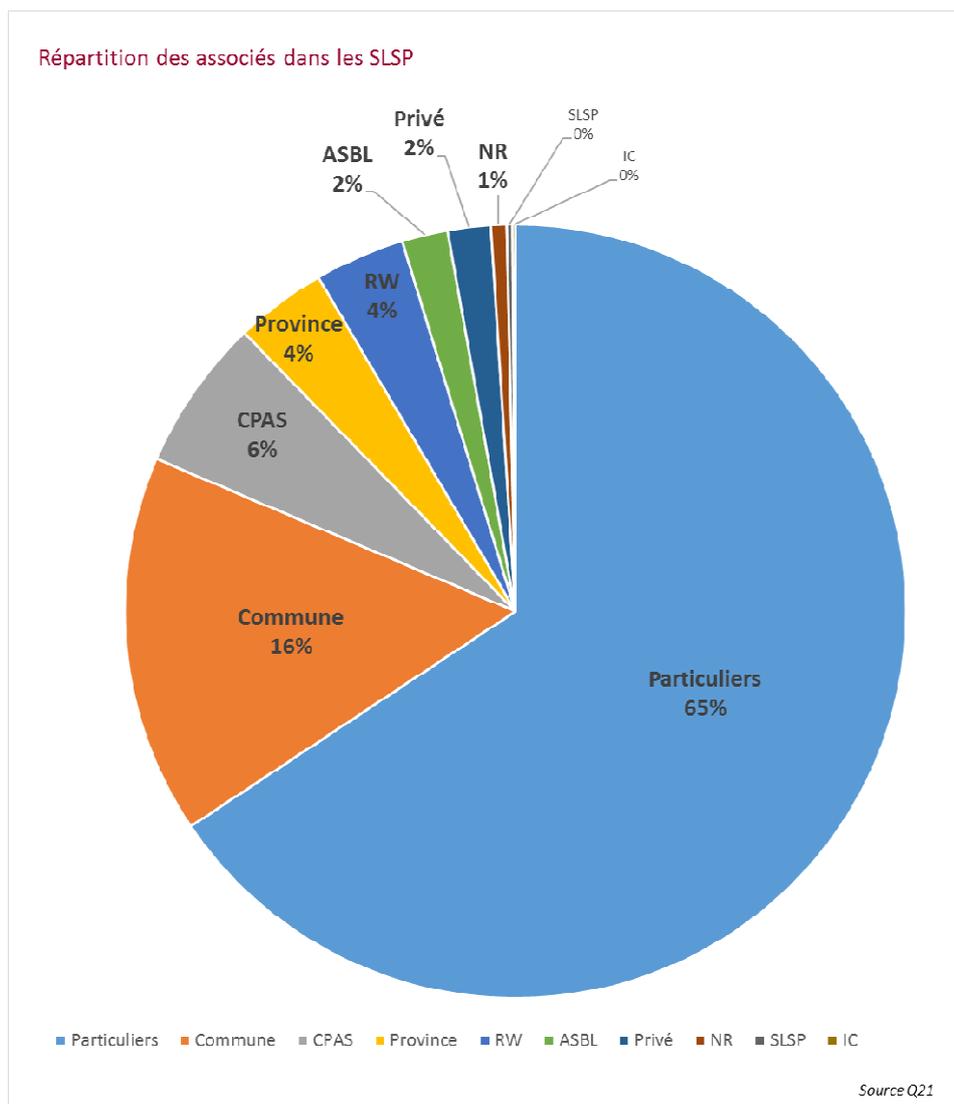
Type d'associés	Nombre d'associés
CPAS	139
ASBL	125
Commune	52
NR	21
IC	10
RW	9
FWB	6
Province	6
SLSP	1
Total général	369



e. Répartition des associés dans les sociétés de logement de service public (SLSP)

Dans les SLSP, les associés particuliers sont largement en tête (65%), suivies des communes (16%) et des CPAS (6%). Néanmoins, nous verrons qu'en termes de valeurs de leurs parts détenues au sein des SLSP, leur poids relatif diminue à 20% de l'actionnariat illustrant une forte implication des particuliers mais pour des montants moyens modestes.

Type d'associés	Nombre d'associés
Particuliers	1107
Commune	267
CPAS	107
Province	64
RW	63
ASBL	32
Privé	30
NR	11
SLSP	4
IC	2
Total général	1687



Remarques générales sur la répartition des associés :

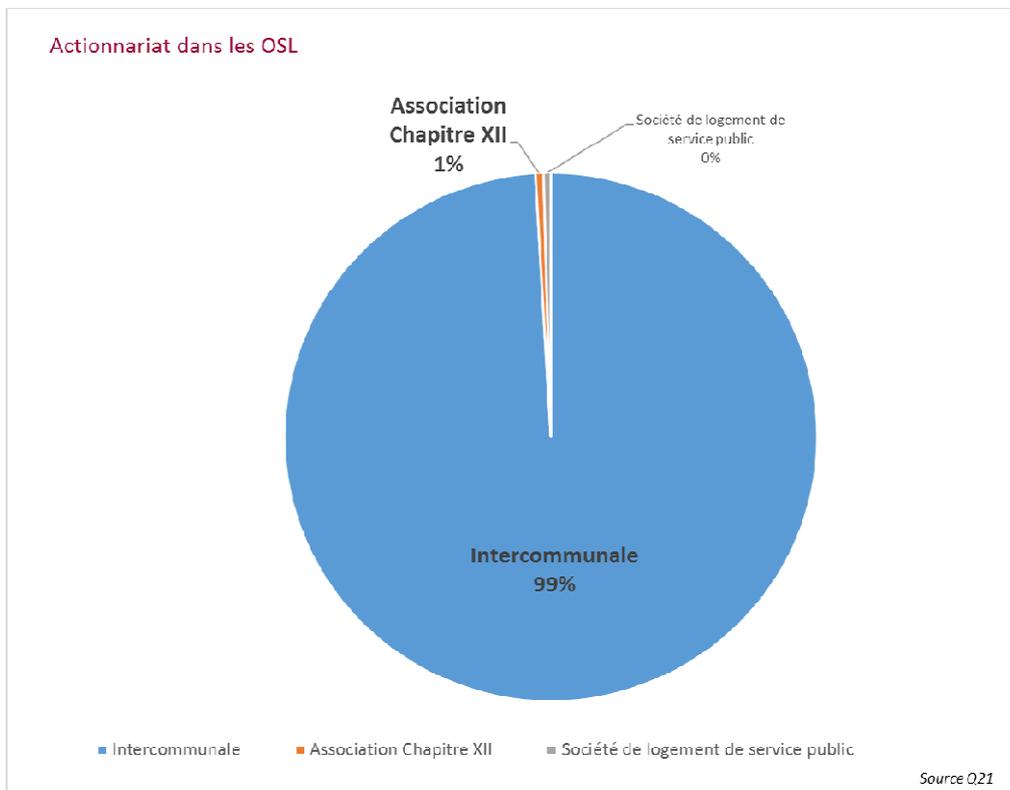
1. 88% des 2.615 prises de participations des communes le sont dans des IC, 10% dans les SLSP et 2% dans les CH XII
2. Les CPAS répartissent de manière assez équilibrée leurs 413 prises de participations dans les trois types d'OSL (40, 34 et 26 %)
3. Les particuliers concentrent 98 % de leurs 1.132 prises de participations dans les SLSP et seulement 2 % dans les IC.
4. Les provinces répartissent leurs 123 prises de participations majoritairement dans les SLSP (52%) et dans les IC (43%) et n'en consacrent que 5% dans les CH XII
5. 67% des 94 prises de participations de la Région wallonne le sont dans des SLSP, 23% dans les IC et 10% dans les CH XII
6. Enfin, les structures privées détiennent 130 prises de participations dans les IC (79%) et 34 dans les SLSP (21%)

8.4. Actionnariat dans les OSL

Après avoir observé le nombre de prises de participations des associés dans les organismes supra-locaux, nous allons nous intéresser à la répartition de la valeur des participations de l'actionnariat.

Il s'agit ici d'une analyse statistique et non comptable. La valeur des participations détenues est basée sur les valeurs unitaires déclarées dans les questionnaires individuels utilisés pour le cadastre et **non une analyse financière basée sur des valeurs comptables actualisées** et certifiées provenant des comptes sociaux publiés à la BNB.

La valeur globale des participations déclarées dans le cadastre avoisine 3,4 milliards d'euros. On remarquera immédiatement une énorme différence entre les trois types d'OSL analysés. **Les intercommunales représentent 3.366.407.343 € soit 99%** alors que la valeur totale des participations dans les CH XII comme dans les SLSP tourne autour des 15 millions d'euros.



Nous allons analyser distinctement les trois types d'OSL.

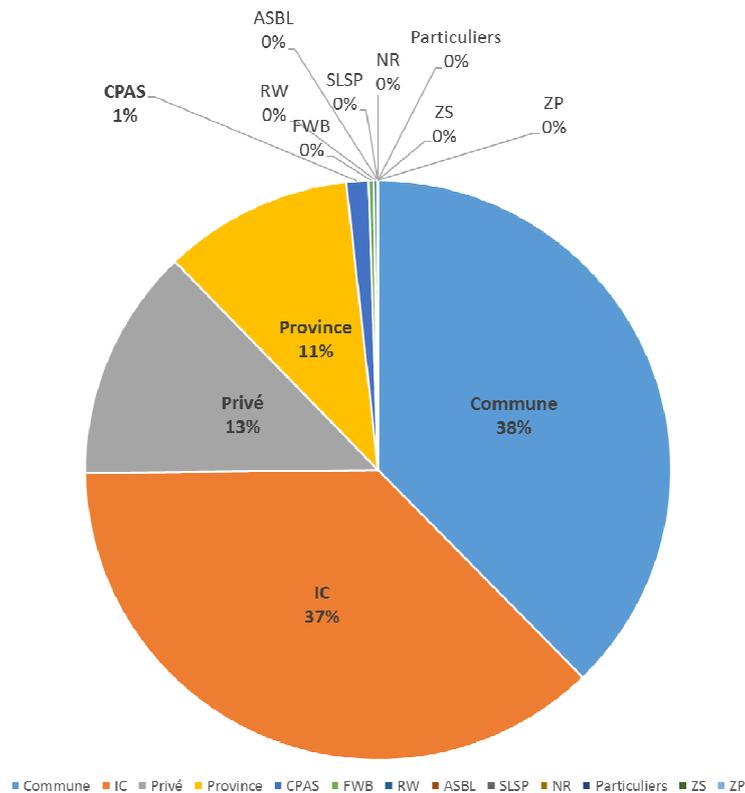
Type d'associés	Valeur des participations
Intercommunale	3.366.407.343 €
Association Chapitre XII	16.624.542 €
Société de logement de service public	14.793.817 €
Total général	3.397.825.703 €

A. Répartition de l'actionnariat dans les intercommunales

Nous avons vu que les communes et les CPAS représentaient ensemble 85 % des associés dans les intercommunales, conformément à la nature et à la raison d'être de ces IC. Quand on effectue la même analyse non plus au regard du nombre d'associés mais de la valeur des participations, les constats sont sensiblement différents.

Type d'associés	Valeur des participations
Commune	1.268.764.482 €
IC	1.250.523.458 €
Privé	436.106.108 €
Province	352.287.849 €
CPAS	40.830.150 €
FWB	10.008.779 €
RW	6.557.933 €
ASBL	1.060.224 €
SLSP	250.431 €
NR	7.342 €
Particuliers	3.981 €
ZS	3.941 €
ZP	2.667 €
Total général	3.366.407.343 €

Répartition de l'actionnariat dans les IC par type d'associés



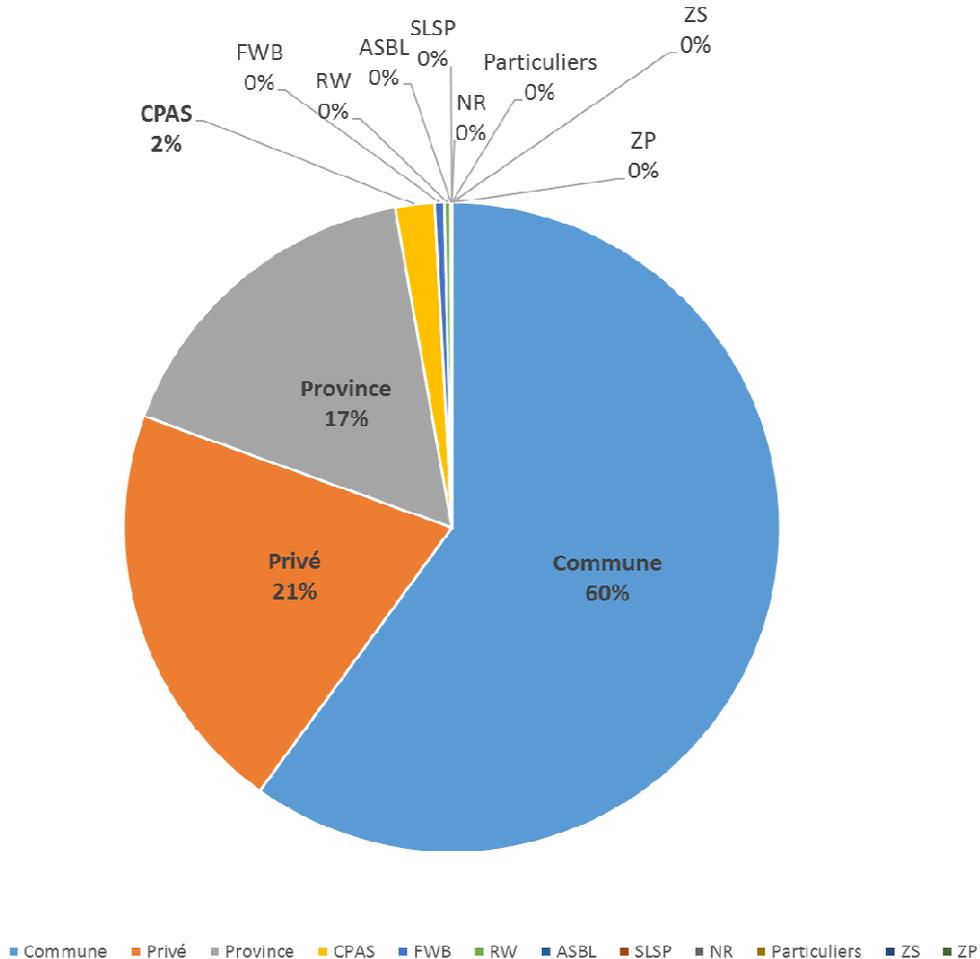
Source Q21

Les communes restent majoritaires avec 38% du capital mais le second groupe est composé des intercommunales elles-mêmes avec 37%. Les communes pourraient-elles perdre ce leadership, ou du moins le contrôle de « leurs intercommunales » vu le poids de cet autre groupe/actionnaire de référence. A priori non, si on considère que ces mêmes communes sont les actionnaires majoritaires de IC constituant ce second groupe et donc qu'elles en ont le contrôle. Cependant ces chiffres restent globaux et on observera plus tard dans ce rapport que les participations croisées et/ou la filialisation de certaines entités sont des éléments susceptibles d'affecter le niveau de contrôle des pouvoirs locaux dans leurs intercommunales et qu'à ce titre, ils pourraient être des clignotants.

Pour isoler ce phénomène et tenter de comprendre quel est le poids des pouvoirs locaux dans le capital des intercommunales, nous avons retiré les 1,25 milliards d'euros de participations croisées entre IC afin d'apporter une information statistique éclairante mais nous rappelons qu'il ne s'agit pas ici d'une étude juridique ou financière.

Type d'associés	IT	Valeur des participations
Commune		1.268.764.482 €
Privé		436.106.108 €
Province		352.287.849 €
CPAS		40.830.150 €
FWB		10.008.779 €
RW		6.557.933 €
ASBL		1.060.224 €
SLSP		250.431 €
NR		7.342 €
Particuliers		3.981 €
ZS		3.941 €
ZP		2.667 €
Total général		2.115.883.885 €

Répartition de l'actionnariat dans les IC par type d'associés, hors actionnaires IC



Source Q21

Nous voyons ici que la valeur des participations détenues dans les intercommunales, en dehors des participations croisées détenues par ces intercommunales, s'élève donc à 2,1 milliards d'euros.

Les communes détiennent 60% de ce montant, les provinces 17% et les CPAS 2% soit près 80% pour l'ensemble des pouvoirs locaux.

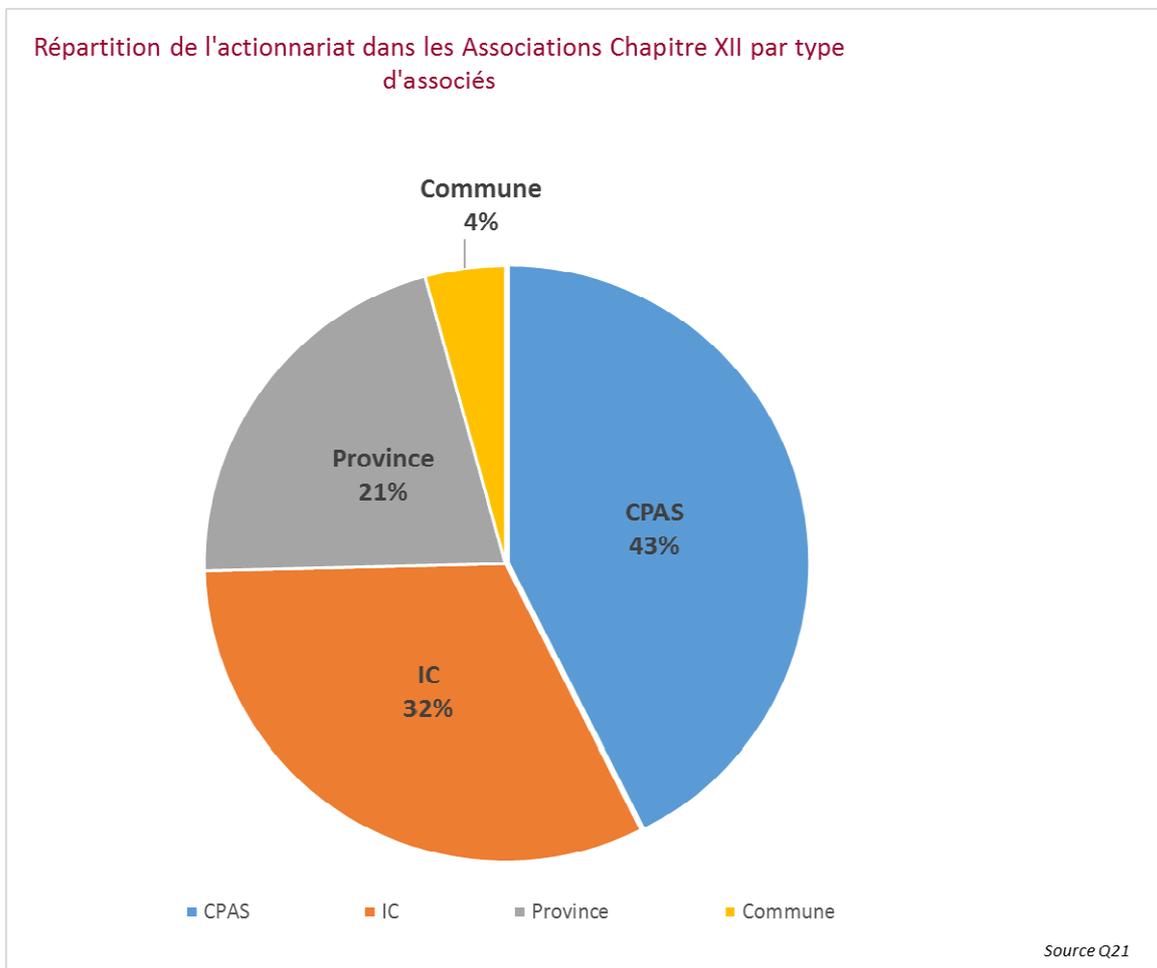
On observera également que le solde est principalement détenu par le secteur privé. Avec 134 participations dans les intercommunales wallonnes, le secteur privé ne représente que 5% du nombre d'associés mais 21% du montant évoqué ci-dessus.

a. Répartition de l'actionnariat dans les associations chapitre XII

Les CPAS sont majoritaires en nombre de prises de participations. Ils le sont également en valeur des participations à hauteur de 43%.

Le solde est détenu principalement par les provinces et communes, soit directement soit indirectement par le biais des intercommunales.

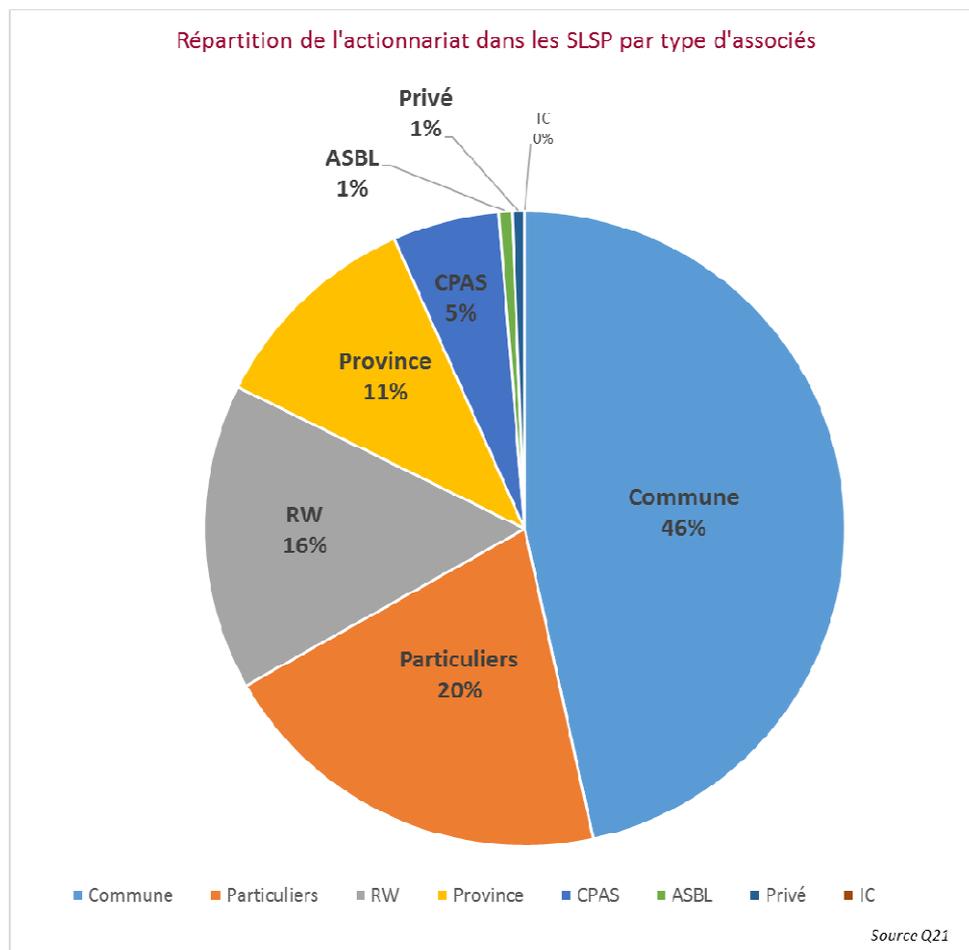
Type d'associés	Valeur des participations
CPAS	7.072.318 €
IC	5.333.333 €
Province	3.500.000 €
Commune	718.891 €
Total général	16.624.542 €



b. Répartition de l'actionnariat dans sociétés de logement de service public

Le fait remarquable dans l'actionnariat est le poids significatif des particuliers qui représente 20% de la valorisation totale. Notons également, en complément des pouvoirs locaux qui ensemble pèsent plus de 60%, l'intervention significative de la Région wallonne à hauteur d'environ 16%.

Type d'associés	Valeur des participations
Commune	6.886.811 €
Particuliers	2.990.264 €
RW	2.305.044 €
Province	1.622.019 €
CPAS	796.182 €
ASBL	99.394 €
Privé	89.395 €
IC	2.479 €
Total général	14.791.586 €



9. Les organes

Sur la base des questionnaires collectés, on dénombre **533 organes de gestion** :

- **310 organes dans les IC** (76 IC sur 78 ont complété le questionnaire) ;
- **70 organes dans les associations chapitre XII** (33 associations sur 39 ont complété le questionnaire) ;
- **153 organes dans les SLSP** (62 SLSP sur 64 ont complété le questionnaire).

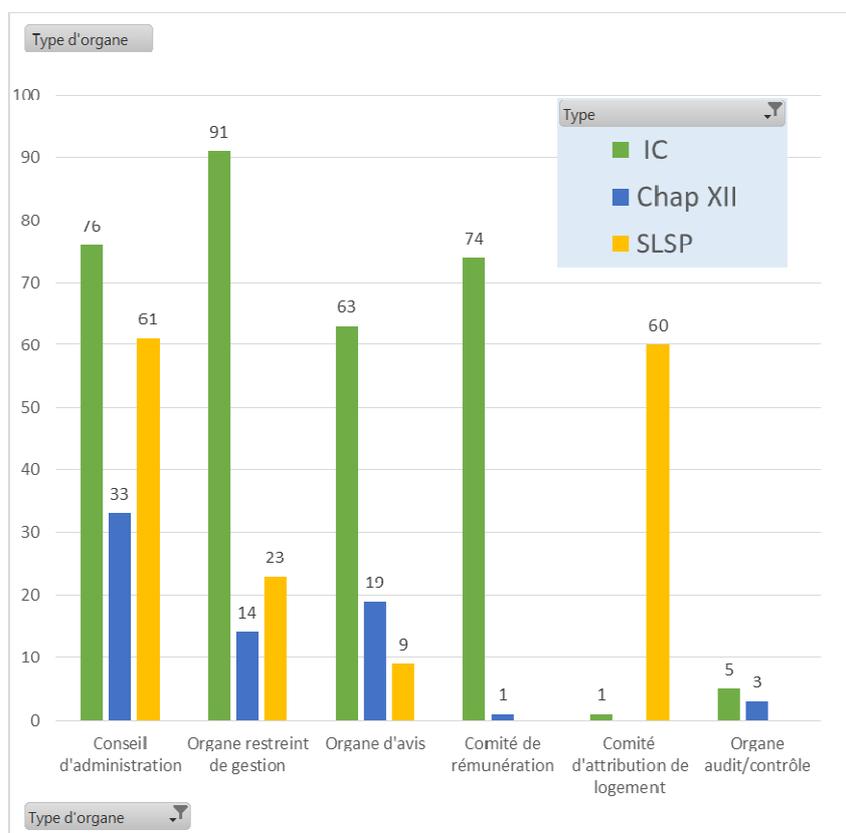
Ces 533 organes se répartissent en 6 types d'organes proposés dans les questionnaires complétés :

- Conseil d'administration ;
- Organe restreint de gestion ;
- Comité de rémunération ;
- Organe d'audit et de contrôle ;
- Organe d'avis ;
- Comité d'attribution de logements ;

Pour chaque type d'OSL, nous avons analysé le nombre d'organes, leur répartition par type et leur taille.

9.1. Nombre et types d'organes dans les OSL

Type d'organe	IC	Chap XII	SLSP	Total général
Conseil d'administration	76	33	61	170
Organe restreint de gestion	91	14	23	128
Organe d'avis	63	19	9	91
Comité de rémunération	74	1		75
Comité d'attribution de logement	1		60	61
Organe audit/contrôle	5	3		8
Total général	310	70	153	533



Une SLSP n'a pas déclaré de CA.

Deux SLSP n'auraient pas de Comité d'Attribution de Logement.

On notera également la présence d'un Comité d'attribution de logement dans une IC : l'Immobilière Publique.

Outre les organes obligatoires, tels que Conseil d'administration, Comité de rémunération (IC) et Comité d'attribution de logement (SLSP), on dénombre 227 organes facultatifs au sens du CDLD :

- 128 organes restreints de gestion ;
- 91 organes d'avis ;
- 8 organes d'audit/contrôle.

70 % de ces organes facultatifs, au sens du CDLD, ont été créés dans les IC.

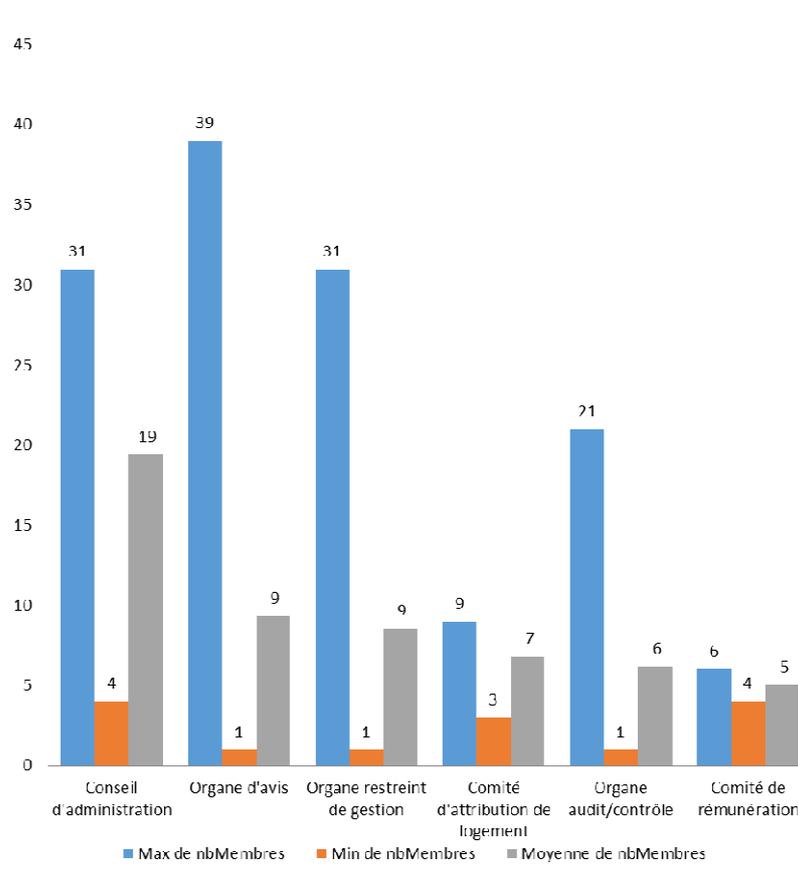
9.2. Taille des organes dans les OSL

Les points suivants sont à signaler :

- 2 comités de rémunération des IC ne sont pas composés de 5 membres, contrairement au CDLD (CIS Arthur Naze et l'Abattoir Public des Arrondissements de Liège et Waremme) ;¹⁷
- 3 OSL déclarent des organes de seulement 1 personne (IGRETEC, INASEP et IS Harmegnies Rolland);
- Il existe des organes d'avis composés de 39 membres.

Type	(Tous)			
Valeurs				
Étiquettes de lignes	Max de nbMembres	Min de nbMembres	Moyenne de nbMembres	
Conseil d'administration	31	4	19	
Organe d'avis	39	1	9	
Organe restreint de gestion	31	1	9	
Comité d'attribution de logeme	9	3	7	
Organe audit/contrôle	21	1	6	
Comité de rémunération	6	4	5	
Total général	39	1	11	

¹⁷ Un contrôle croisé à partir des rapports des comités de rémunération ne livre pas la composition du comité de rémunération de la première IC et présente 7 membres pour la seconde.

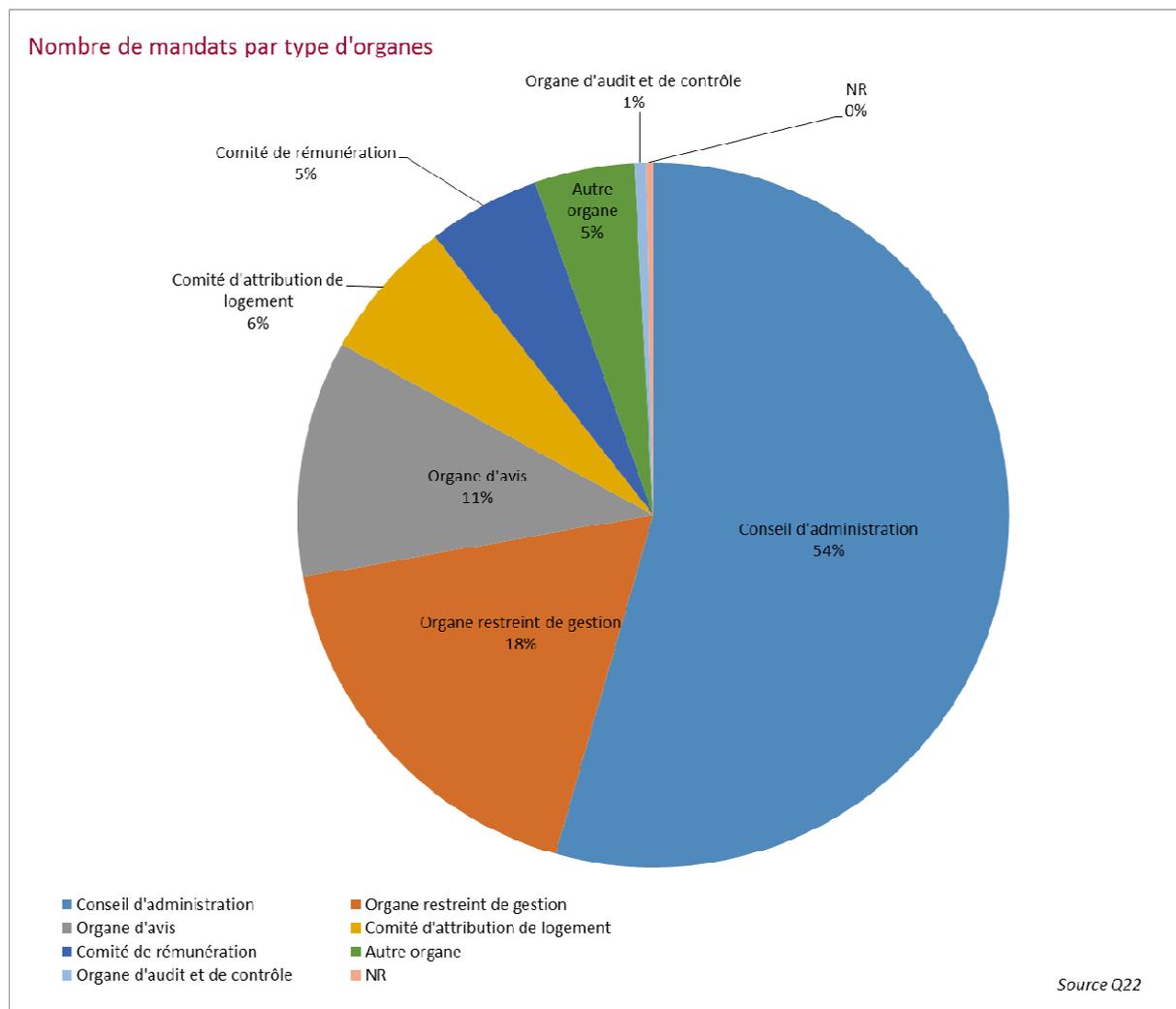


10. Les mandats et mandataires

5738 mandats ont été inventoriés dans le cadastre.

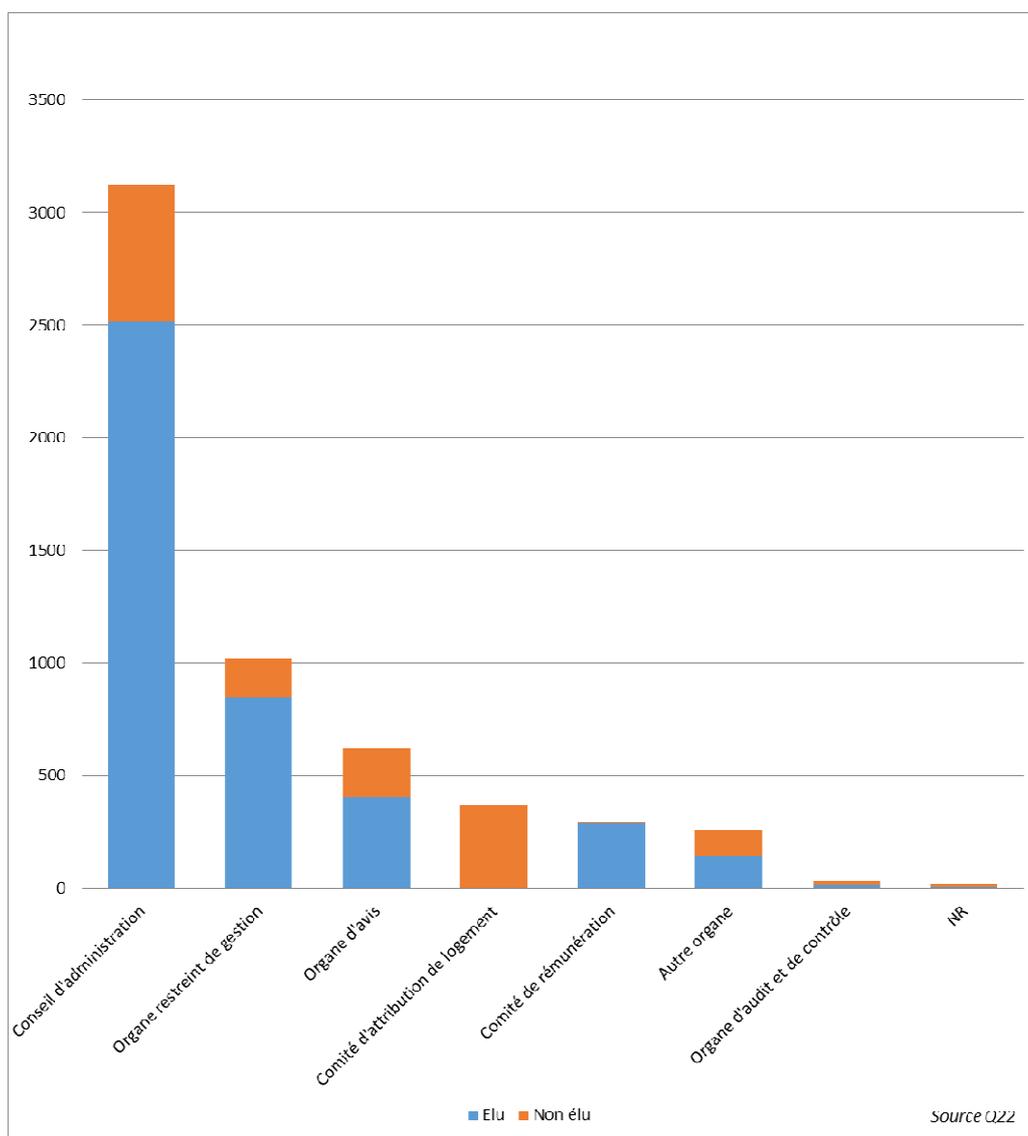
Nous analyserons successivement leur répartition dans les différents organes, leur attribution à des élus ou non élus et enfin, leur caractère rémunéré ou non.

Type d'organes	Nombre de Mandats
Conseil d'administration	3123
Organe restreint de gestion	1019
Organe d'avis	623
Comité d'attribution de logement	370
Comité de rémunération	294
Autre organe	260
Organe d'audit et de contrôle	30
NR	19
Total général	5738



10.1. Qualité des mandats dans les OSL

Types d'organes	Elu	Non élu	Total général
Conseil d'administration	2513	610	3123
Organe restreint de gestion	849	170	1019
Organe d'avis	406	217	623
Comité d'attribution de logement		370	370
Comité de rémunération	291	3	294
Autre organe	141	119	260
Organe d'audit et de contrôle	16	14	30
NR	9	10	19
Total général	4225	1513	5738



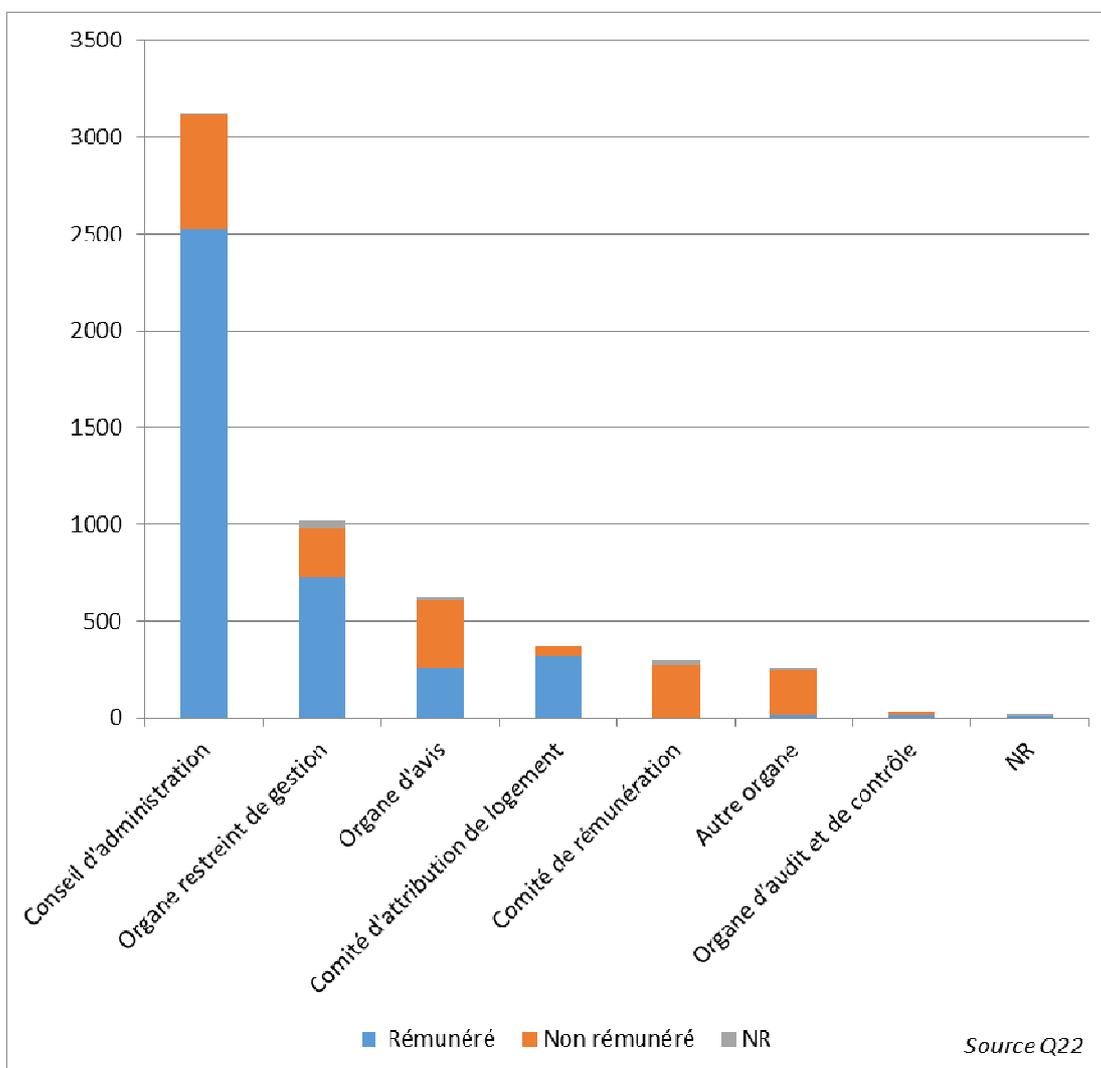
Globalement, 26 % des mandats sont attribués à des non élus. Outre les 359 mandats des Comités d'attribution de logement attribués d'office à des non élus, on retrouve également près de 1100 élus dans les Conseils d'administration, les Organes restreints de gestion et dans les organes d'avis.

10.2. Rémunération des mandats dans les OSL

Sur les 5738 mandats, 3875 (68%) ont été déclarés rémunérés et 1759 (31%) non rémunérés.

Notons que pour 104 mandats (1%), cette notion n'a pas été renseignée dans le cadastre ni pu être clairement déduite des autres éléments qui y figuraient. Nous tenons également à rappeler que les informations détenues par l'organe de contrôle n'ont pu être sollicitées pour opérer un contrôle de qualité sur les données, cet organe étant tenu par le secret professionnel.

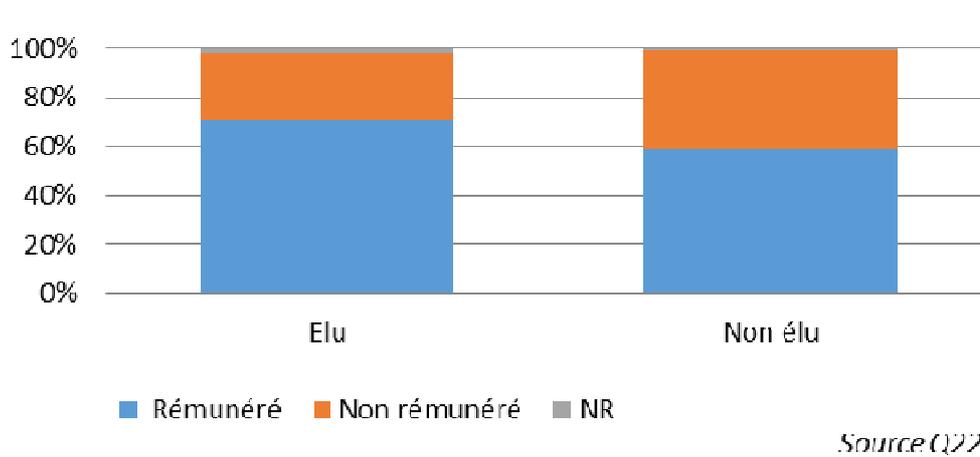
Type d'organes	Rémunéré	Non rémunéré	NR	Total général	% rémunéré
Conseil d'administration	2524	593	6	3123	81%
Organe restreint de gestion	731	251	37	1019	72%
Organe d'avis	261	351	11	623	42%
Comité d'attribution de logement	321	49		370	87%
Comité de rémunération	2	267	25	294	1%
Autre organe	14	232	14	260	5%
Organe d'audit et de contrôle	14	16		30	47%
NR	8		11	19	42%
Total général	3875	1759	104	5738	68%



La majorité des mandats rémunérés sont ceux des Conseils d'administration, des Organes restreints de gestion et des Comités d'attribution de logement. **Notons qu'il en existe également 261 dans des organes d'avis.**

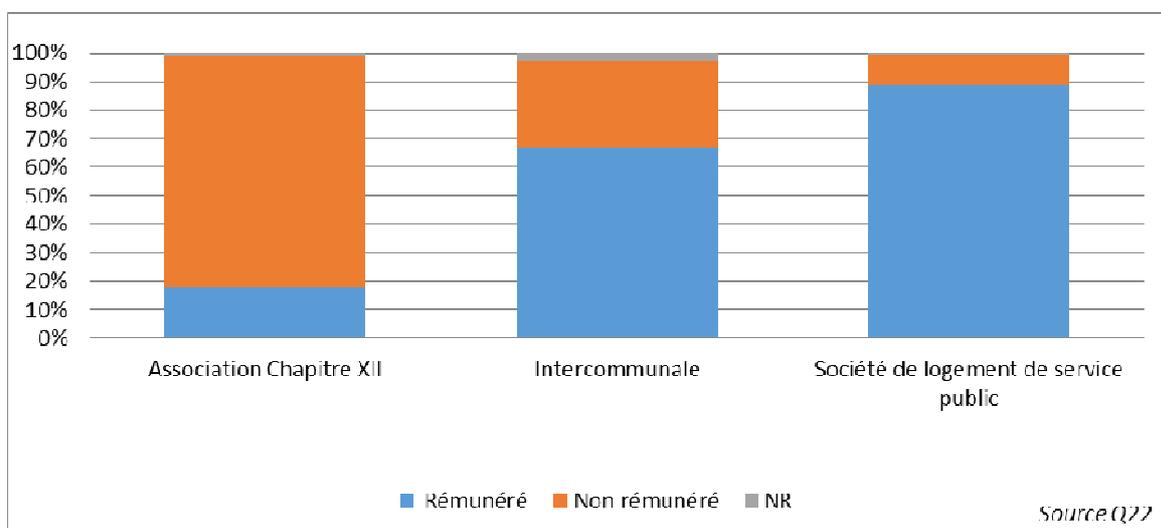
Par ailleurs, on remarque également que **71% des élus sont rémunérés, contre 59% des non élus.**

	Rémunéré	Non rémunéré	NR	Total général	% rémunéré
Elu	2982	1153	90	4225	71%
Non élu	893	606	14	1513	59%
Total général	3875	1759	104	5738	68%



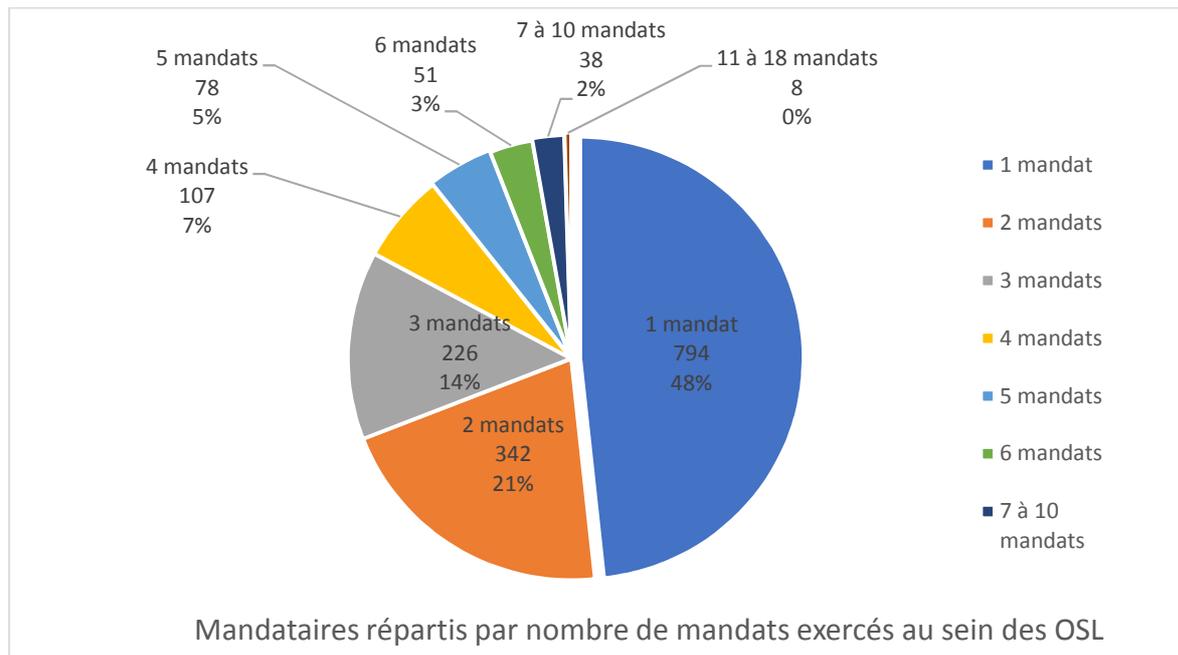
Enfin, on constate que **89% des mandats sont rémunérés dans les SLSP** et **67% dans les IC**, alors que seuls **18% des mandats sont rémunérés dans les Chapitre XII.**

	Rémunéré	Non rémunéré	NR	Total général	% rémunéré
Association Chapitre XII	120	550	6	676	18%
Intercommunale	2265	1023	91	3379	67%
Société de logement de service pub	1490	186	7	1683	89%
Total général	3875	1759	104	5738	

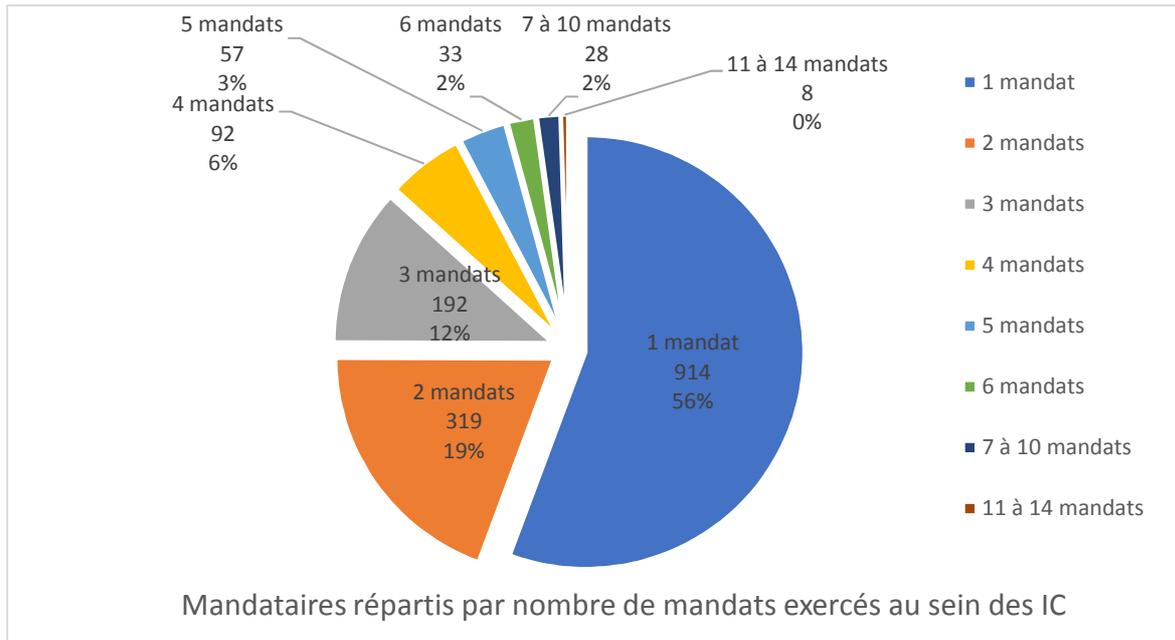


10.3. Cumul des mandats dans les OSL

- Près d'un mandataire sur deux prend en charge un seul mandat au sein des OSL¹⁸ ;
- **17% des mandataires prennent en charge plus de 3 mandats ;**
- **Le nombre maximal de mandats dans les OSL exercé par un mandataire s'élève à 18 (un seul mandataire est dans cette situation).**



¹⁸ Bien entendu, nous n'avons reçu aucune information au niveau des filiales.



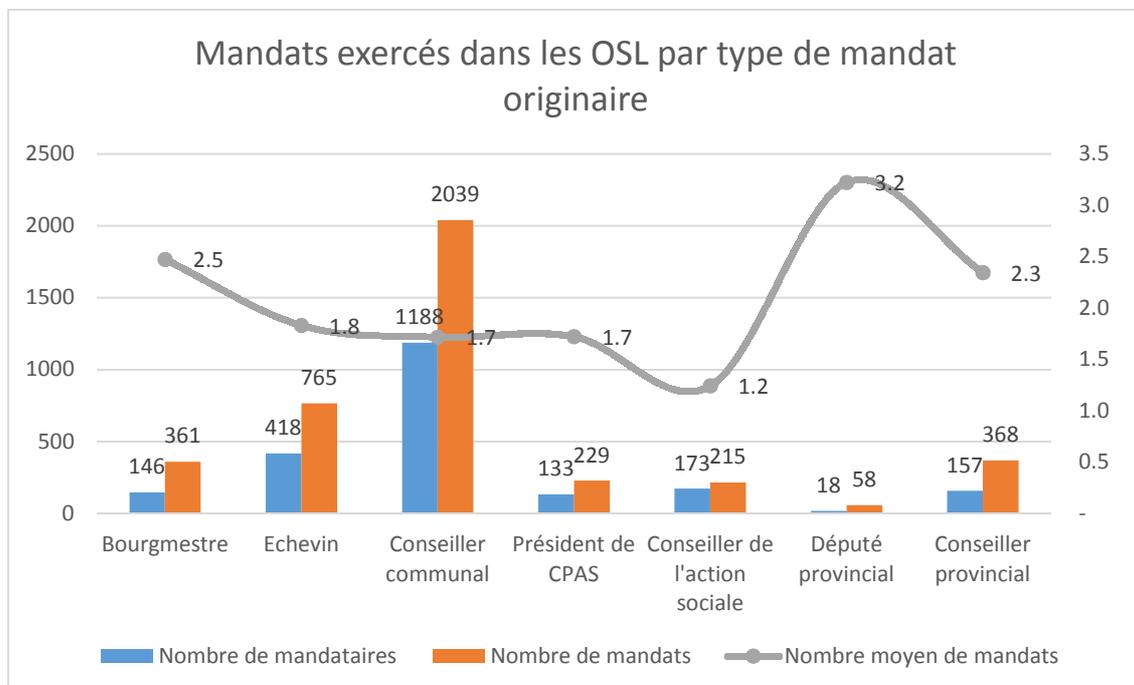
10.4. Mandats exercés dans les OSL par type de mandat originaire

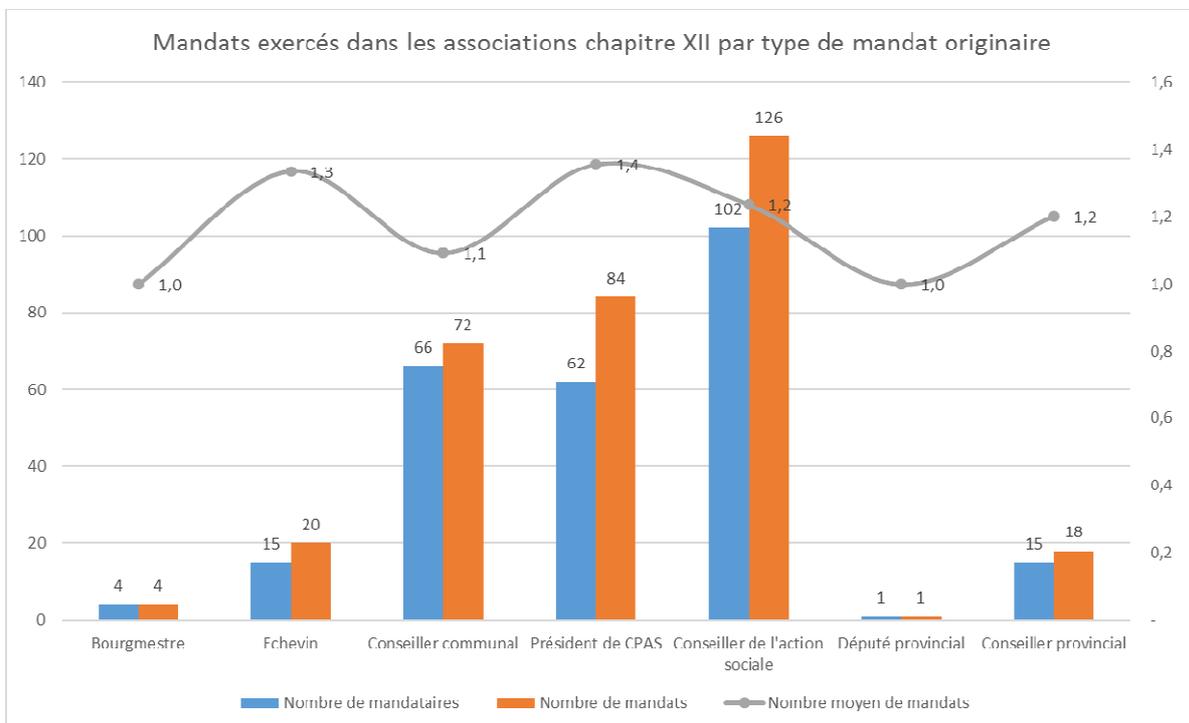
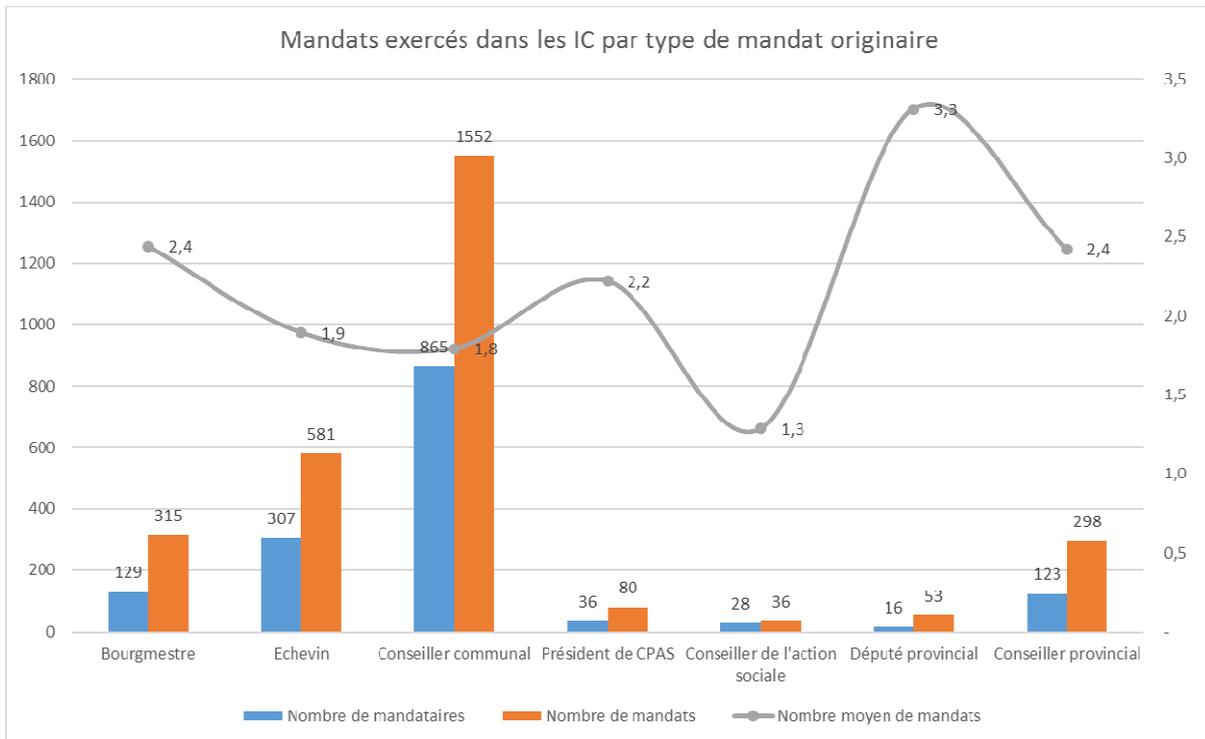
Les points suivants sont à signaler :

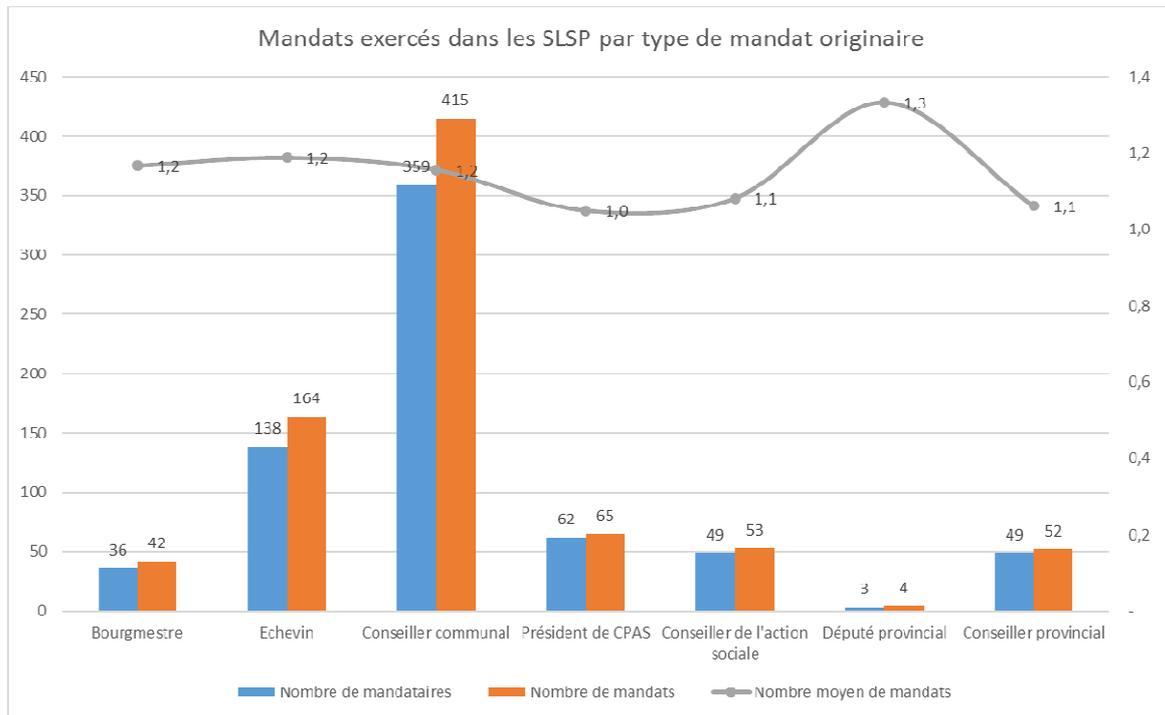
- Les mandats sont exercés en grande majorité par des conseillers communaux et des échevins ;
- En moyenne, les mandataires exercent 1,8 mandats dans les OSL ;
- **Les députés provinciaux, les conseillers provinciaux et les bourgmestres exercent en moyenne plus de 2 mandats dans les OSL.** Les autres mandataires exercent en moyenne moins de 2 mandats dans les OSL ;
- Au niveau des députés provinciaux : peu nombreux sont les députés provinciaux sans mandat (ils sont évidemment proportionnellement moins nombreux que d'autres catégories d'élus).
- Les Bourgmestres exercent de nombreux mandats, obligatoires, liés à leur fonction.

Nombre moyen de mandats par mandataire dans les OSL (par type de mandat originaire) - Source Q22

Type de mandat originaire	Nombre de mandataires	Nombre de mandats	Nombre moyen de mandats
Bourgmestre	146	361	2,5
Echevin	418	765	1,8
Conseiller communal	1188	2039	1,7
Président de CPAS	133	229	1,7
Conseiller de l'action	173	215	1,2
Député provincial	18	58	3,2
Conseiller provincial	157	368	2,3
Total	2233	4035	1,8







SECTION 4 : CONSTITUTION DE LA GRILLE DE LECTURE

Les travaux ont bien entendu été centrés sur la question qui nous a été posée initialement : pertinence de l'existence, de la survie, de modification, etc.

1. Des OSL
2. De leurs organes
3. De la composition des organes

Nous avons fait le choix de présenter les travaux du Collège d'experts, matière par matière, afin de ne pas dénaturer leurs approches respectives. L'objectif est de disposer des références scientifiques qui ont permis d'extraire les critères de la « Grille de lecture » et de justifier l'usage de ceux-ci.

Nous analyserons successivement les aspects juridiques, ceux qui relèvent des finances publiques, de l'économie publique et du management public. Pour chacun des aspects, nous avons listé lors de séances de brainstorming avec le collège d'experts de nombreux critères susceptibles de nous aider à répondre à la question de la pertinence des entités et/ou organes relevés dans le cadastre.

Ceux qui ont été retenus à l'issue des débats ont ensuite généré des collectes d'informations spécifiques d'abord dans le cadastre. Chaque fois que nécessaire, nous avons également consulté d'autres sources telles que des informations économiques ou financières disponibles soit à la DGO5 soit dans d'autres organismes officiels tels que la BNP.

Nous avons ensuite sélectionné les critères pour lesquels nous avons pu collecter les informations nécessaires, c'est-à-dire suffisamment complètes et fiables.

Puis nous avons tenté d'objectiver ces critères, toujours par rapport à la question posée, à savoir le maintien ou non de la structure analysée. Ils ont également fait l'objet de débats d'experts. Certains critères n'apportaient pas clairement de contribution unanime à cette question et n'ont pas été retenus. D'autres ont été conservés uniquement parce qu'ils permettaient d'éclairer l'impact d'un autre critère. Par exemple, le fait pour une entité d'opérer dans un secteur concurrentiel n'a pas été jugé en soi comme un facteur influençant de maintien ou non. Par contre, cette caractéristique modifie l'impact d'autres critères, tel que le critère de la subsidiation. Dans tous les cas, le débat reste ouvert, et comme le dira un des experts dans sa note, c'est au politique que reviendra finalement la décision de hiérarchiser et pondérer l'impact de certains critères tel que par exemple, celui de l'emploi.

Le modèle d'analyse et de synthèse conçu pour analyser les grilles et synthétiser les résultats dans la Partie 2 sera fourni avec le rapport et permettra au Cabinet et/ou à l'Administration de pondérer les critères pour planifier leurs analyses complémentaires selon le degré d'importance qu'ils leur auront attribué.

11. Point de vue juridique

11.1. Note générale

La présente note vise à contribuer à la réflexion sur la gestion associative des intérêts locaux en Région wallonne. Elle passe en revue les différents types d'entités juridiques à travers lesquelles cette gestion associative peut être envisagée. Elle présente en outre les principales obligations qui s'imposent à chaque entité, spécialement en ce qui concerne les organes qui doivent ou peuvent être établis. De manière générale, la note essaie de mettre en relief les traits majeurs des différentes structures, afin de permettre des comparaisons.

Tenant compte des discussions tenues avec la DGO5 dès le début de la mission, et au cours desquelles les priorités ont été fixées, plusieurs questions ne sont volontairement pas abordées ici. C'est particulièrement le cas des dimensions individuelles liées par exemple aux rémunérations ou aux incompatibilités de mandats¹⁹.

Remarque liminaire : un nombre limité d'entités

L'analyse du droit applicable, confirmée par la littérature, amène à considérer que pour pouvoir s'associer, les communes doivent disposer d'une base légale spécifique²⁰. Cela signifie que les communes ne peuvent en principe pas constituer des associations de fait, des sociétés momentanées ou des sociétés commerciales²¹. Des tentatives opérées dans cette direction ont déjà subi des remises en question ou annulées par l'autorité de tutelle²².

L'idée sous-jacente est la suivante : ce qui est d'intérêt communal doit en règle être géré par les communes elles-mêmes (art. 41, al. 1^{er}, 1^{ère} phrase, de la Constitution²³). **Si une ou plusieurs communes décident de déroger à ce principe, dans un souci d'efficacité par exemple, en confiant des matières d'intérêt communal à une autre entité, il convient que celle-ci présente des garanties particulières pour assurer que l'autorité communale conserve une maîtrise sur l'exercice desdites matières.** Il s'agit, au fond, d'une question de démocratie : les membres des conseils communaux sont choisis par les électeurs pour gérer

¹⁹ Toutefois, à titre informatif et parce que cette question a été soulevée lors d'une discussion entre les experts, on peut relever que le Code wallon de la démocratie locale contient la disposition suivante : « Il est interdit à tout membre d'un conseil communal ou provincial d'exercer dans les intercommunales et les associations de projet auxquelles sa commune ou sa province est associée plus de trois mandats exécutifs. Par mandat exécutif, on entend tout mandat conférant à son titulaire des pouvoirs délégués de décision ou s'exerçant dans le cadre d'un organe restreint de gestion ».

²⁰ Voy. Not. A. L. DURVIAUX, *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2012, pp.175 à 179.

²¹ Sauf lorsque c'est explicitement prévu pour des cas particuliers. À titre d'exemple, l'article D. 347 du Code de l'eau prévoit que les communes peuvent prendre des parts dans la Société Wallonne des Eaux, qui est une S.C.R.L.

²² Voy. Spécialement le cas de la société anonyme créée par la Ville de Verviers et des partenaires privés en vue d'exploiter l'abattoir.

²³ « Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution ».

les intérêts communaux ; s'ils confient ces missions à une entité dans laquelle ils n'ont pas le contrôle, le lien avec l'électorat se trouve rompu.

Au contraire, d'autres entités organisées par le droit applicable en Région wallonne permettent de favoriser une représentation de l'autorité locale qui est souvent renforcée par des règles spéciales, notamment de majorité.

Il y a donc lieu de dresser l'inventaire des structures supra-locales pertinentes²⁴ et de s'intéresser aux principales normes juridiques qui les régissent, spécialement en ce qui concerne leur organisation interne.

INTERCOMMUNALES

Définition

L'intercommunale est une association à laquelle plusieurs communes (au moins deux)²⁵ et éventuellement d'autres personnes de droit public et privé²⁶ prennent part et qui a des objets déterminés d'intérêt communal²⁷.

Bases juridiques

Les intercommunales sont l'objet d'une réglementation relativement détaillée dans les articles 1511-1 à 1561-13 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation. En outre, quelques dispositions de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales²⁸ sont toujours en vigueur en Région wallonne. Enfin, il existe un accord de coopération du 13 février 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux intercommunales interrégionales²⁹.

Il est par ailleurs important de préciser que « **les lois relatives aux sociétés commerciales sont applicables aux intercommunales pour autant que les statuts n'y dérogent pas en raison de la nature spéciale de l'association** »³⁰.

²⁴ Dans le cadre de la présente note, on s'intéresse aux structures qui permettent à plusieurs communes de collaborer entre elles (éventuellement avec d'autres entités publiques ou privées), mais pas aux structures qui gèrent des compétences d'une seule commune, comme les Régies communales autonomes.

²⁵ Article L1512-3, al. 1^{er}, CDLD.

²⁶ Article L1512-4, al. 1^{er}, CDLD.

²⁷ Article L1512-3, al. 1^{er}, CDLD.

²⁸ *Moniteur belge*, 26 juin 1987. Les dispositions qui sont toujours en vigueur sont les articles 8, alinéas 2 et 3, en tant qu'il s'applique à une commune qui déciderait de confier, pour l'ensemble de son territoire, un objet d'intérêt communal à une seule régie, et 26, 27 et 28, alinéa 1^{er}.

²⁹ *Moniteur belge*, 14 février 2014.

³⁰ Article L1523-1, al. 2, CDLD.

Forme juridique

Les intercommunales adoptent nécessairement une des deux formes juridiques suivantes :

- la société anonyme (S.A.)
- la société coopérative à responsabilité limitée (S.C.R.L.)³¹.

Malgré cela, le décret précise que « les intercommunales exercent des missions de service public et à ce titre sont des personnes morales de droit public »³². Par ailleurs, « elles n'ont pas un caractère commercial »³³. **Les intercommunales prennent une forme de droit privé qui n'altère cependant pas leur nature publique.**

Missions

L'intercommunale ne peut être créée que pour gérer des objets déterminés d'intérêt communal³⁴. L'intercommunale ne peut donc être compétente que pour des matières qui relèvent de la compétence communale et seulement pour des aspects déterminés de ces matières (jamais pour l'ensemble).

En revanche, rien n'interdit de confier à une intercommunale plusieurs objets différents (le pluriel est d'ailleurs employé dans le texte du décret).

Organes obligatoires

Le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que **chaque intercommunale doit comprendre au moins trois organes** :

- **une assemblée générale,**
- **un conseil d'administration et**
- **un comité de rémunération**³⁵.

La composition et la compétence de chacun de ces organes sont précisées par le Code.

De manière générale, il est veillé à ce que les partis politiques qui détiennent des sièges dans les conseils des communes concernées soient représentés, en proportion de leur force respective, dans les organes de l'intercommunale, et ce qu'ils fassent partie de la majorité ou de l'opposition. En ce qui concerne en particulier le conseil d'administration, il est prévu que les administrateurs représentant les communes associées sont désignés respectivement à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées selon

³¹ Article L1523-1, al. 1^{er}, CDLD.

³² Article L1512-6, § 1^{er}, al. 1^{er}, CDLD.

³³ Article L1512-6, § 1^{er}, al. 2, CDLD.

³⁴ Article L1512-3, al. 1^{er}, CDLD.

³⁵ Article L1523-7, al. 1^{er}, CDLD.

la clé d'Hondt³⁶. Pour renforcer le pluralisme, le code prévoit que tout groupe politique démocratique³⁷ disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées et d'au moins un élu au Parlement wallon, mais qui n'aurait pas obtenu d'administrateur en application de la clé d'Hondt, a tout de même droit à un siège au sein du conseil d'administration³⁸.

Sans entrer ici dans les détails, il semble nécessaire d'indiquer que les communes disposent toujours de la majorité des voix et de la présidence dans les différents organes de gestion³⁹. Par ailleurs, à cette première règle protectrice des intérêts communaux s'en ajoute une seconde : les décisions de tous les organes de l'intercommunale ne sont prises valablement que si elles ont obtenu, outre la majorité des voix exprimées, **la majorité des voix des associés communaux présents ou représentés au sein de ces organes⁴⁰**. Autrement dit, les associés autres que les communes ne peuvent jamais imposer leur vue contre la position d'une majorité de mandataires communaux. Il s'agit là d'une spécificité importante des intercommunales qui les distinguent des sociétés de droit commun.

Le comité de rémunération ne compte que cinq membres, désignés parmi les administrateurs qui représentent des communes, des provinces ou des C.P.A.S. associés⁴¹. La clé d'Hondt est également appliquée⁴², mais la clause qui assure la représentation de tous les partis démocratiques qui disposent de sièges dans une commune et au Parlement wallon ne trouve pas d'équivalent ici.

Organes facultatifs

À côté des organes légaux, qui doivent impérativement exister, le conseil d'administration peut créer des organes supplémentaires et leur déléguer, sous sa responsabilité, une partie de ses pouvoirs⁴³.

Ces organes sont désignés par l'expression « **organes restreints de gestion** ». **Ces organes sont considérés comme des « émanations du conseil d'administration »** et sont composés d'au moins quatre administrateurs désignés par ledit conseil⁴⁴.

³⁶ Article L1523-15, § 3, al. 1^{er}, CDLD. Le même principe est appliqué pour la désignation des administrateurs qui représentent les provinces et les communes (article L1523-15, § 3, al. 5 et 7).

³⁷ En revanche, les groupes politiques qui ne respectent pas les principes démocratiques sont exclus de la répartition proportionnelle et donc de l'accès au conseil d'administration (voy. l'article L1523-15, § 3, al. 4, CDLD).

³⁸ Article L1523-15, § 3, al. 6, CDLD.

³⁹ Article L1523-8 CDLD.

⁴⁰ Article L1523-9 CDLD.

⁴¹ Article L1523-17, al. 1^{er}, CDLD.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Article L1523-18, al. 1^{er}, CDLD.

⁴⁴ Article L1523-18, al. 3, CDLD.

Le CDLD prévoit que ces organes peuvent *notamment* gérer un secteur d'activité particulier de l'intercommunale⁴⁵. **Rien n'interdit toutefois au conseil d'administration de créer d'autres types d'organes** : une grande liberté est laissée à cet égard, de sorte qu'on pourra difficilement considérer qu'un organe est, en tant que, tel illégal.

Quant à la composition des organes restreints de gestion – **notamment des comités de secteurs** –, le Code prévoit aussi le recours à la clé d'Hondt appliquée à l'ensemble des conseils des communes, des provinces et des C.P.A.S. associés⁴⁶. Cependant, la clause qui assure la représentation au conseil d'administration de tous les partis démocratiques qui disposent de sièges dans une commune et au parlement wallon ne trouve pas d'équivalent ici, ce qui signifie que **l'accès à ces organes est potentiellement plus restrictif**. La prépondérance communale est assurée au sein de ces organes⁴⁷.

Tutelle

Les décisions de l'intercommunale sont soumises à la tutelle en vertu de l'article L3111-1, § 1^{er}, 3^o, CDLD.

Possibilité de créer des filiales ou de prendre des participations au capital de sociétés

En vertu de l'article L1512-5 du CDLD, les intercommunales peuvent prendre des participations au capital de toute société **lorsqu'elles sont de nature à concourir à la réalisation de leur objet social**. C'est le Conseil d'administration qui est compétent pour décider les prises de participation, sauf si la participation est au moins équivalente à un dixième des parts de la société ou à un cinquième des fonds propres de l'intercommunale ; dans chacun de ces cas, c'est l'assemblée générale qui est compétente⁴⁸.

Le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation ne prévoit rien quant au régime juridique des sociétés dans lesquelles les intercommunales prennent des parts. Si un régime de droit public pouvait être mis en place dans les filiales⁴⁹, **c'est généralement un régime de droit privé qui est choisi, en l'absence d'obligation particulière**. Les sociétés dans lesquelles une intercommunale a pris des participations ou qui sont des filiales d'une intercommunale **sont régies par le droit commun des sociétés**. Cela signifie que l'intercommunale y est représentée comme un actionnaire ordinaire, sans prééminence particulière sur les autres actionnaires, notamment privés, **ce qui constitue une différence significative par rapport au fonctionnement de l'intercommunale elle-même**. Par ailleurs, si

⁴⁵ Article L1523-18, al. 1^{er}, CDLD.

⁴⁶ Article L1523-18, al. 3, CDLD.

⁴⁷ Articles L1523-8 et L1523-9 CDLD.

⁴⁸ Dans la pratique, la compétence de l'Assemblée générale peut être facilement contournée par des prises de participations scindées (A. L. DURVIAUX, *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 154).

⁴⁹ A. L. DURVIAUX, *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 154.

la décision de l'intercommunale de prendre des participations est en tant que telle soumise à la tutelle, la gestion de la société échappe à celle-ci.

Ceci implique en pratique une rupture entre la société qui est censée contribuer à des missions d'intérêt public (d'intérêt communal, en lien avec l'objet social de l'intercommunale) et, d'une part, la commune et, d'autre part, la Région en tant qu'autorité de tutelle.

Le problème est sans doute accentué lorsqu'une filiale crée à son tour des sous-filiales ou prend des participations dans une ou plusieurs autres sociétés et que l'intercommunale n'est plus qu'un élément dans une arborescence complexe.

Cette différence significative par rapport au fonctionnement de l'intercommunale elle-même est critiquable notamment parce que le décret permet explicitement aux intercommunales de réaliser ce que les communes elles-mêmes ne peuvent en principe pas faire. Il y a là matière à réflexion.

ASSOCIATIONS CHAPITRE XII

Définition

Il s'agit d'une association formée par un C.P.A.S. avec un ou plusieurs autres C.P.A.S., avec d'autres pouvoirs publics et/ou avec des personnes morales autres que celles qui ont un but lucratif⁵⁰.

Base juridique

Chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action social (articles 118 à 135).

Missions

L'association chapitre XII est créée pour réaliser une des tâches confiées par la loi organique aux CPAS⁵¹. Il s'agit donc de réaliser des objets d'intérêt social déterminés⁵². Cela permet donc à un CPAS d'externaliser des missions déterminées, en s'associant avec d'autres entités.

Organes obligatoires

⁵⁰ Article 118 de la loi du 8 juillet 1976.

⁵¹ Article 118 de la loi du 8 juillet 1976.

⁵² *Doc. Parl.*, Sénat, sess. ord. 1974-75, n° 581/1, p. 32.

Les organes obligatoires sont l'assemblée générale et le conseil d'administration⁵³.

L'association chapitre XII peut adopter la forme juridique de l'ASBL⁵⁴ qui doit nécessairement comporter ces deux organes. À défaut, elle prend la forme légale organisée par la loi de 1976. Elle ne peut être organisée sous la forme d'une société commerciale⁵⁵.

La composition du conseil d'administration est organisée par la loi de 1976. Les administrateurs sont désignés à la proportionnelle (clé d'Hondt) de l'ensemble des conseils des centres concernés⁵⁶. Il n'est pas tenu compte des groupes politiques qui ne respectent pas les principes démocratiques⁵⁷. Toutefois, une disposition assure la représentation de tous les groupes politiques représentés dans au moins un centre concerné et au Parlement wallon, même s'ils n'obtiennent en principe pas de siège en application de la clé d'Hondt⁵⁸.

En revanche, la composition de l'assemblée générale n'est pas réglée par la loi de 1976. Il convient de s'en référer à la loi du 27 juin 1921 si l'association est une ASBL et, dans tous les cas, aux statuts de l'association.

Cependant, il est en tous cas prévu que « quelle que soit la proportion des apports des divers associés, **les personnes de droit public disposent toujours de la majorité des voix dans les différents organes d'administration et de gestion de l'association** »⁵⁹. Comme dans l'intercommunale, il y a donc prépondérance des associés publics.

Organes facultatifs

Rien ne semble interdire aux statuts de prévoir l'instauration de comités supplémentaires.

Tutelle

Les décisions de l'association sont soumises à la tutelle du gouvernement wallon (tutelle spéciale d'approbation⁶⁰ ou tutelle générale d'annulation⁶¹).

Possibilité de créer des filiales ou de prendre des participations au capital de sociétés

⁵³ Article 120, 5° et 7°, de la loi du 8 juillet 1976.

⁵⁴ Article 121, al. 2, de la loi du 8 juillet 1976.

⁵⁵ D. DEOM, « L'association comme cadre institutionnel de partenariat pour les pouvoirs publics », in : M. MARÉE et P. T'KINT (éds.), *ASBL et missions de services publics*, Liège, Edipro, 2008, p. 113.

⁵⁶ Article 124, al. 4, de la loi du 8 juillet 1976.

⁵⁷ Article 124, al. 5, de la loi du 8 juillet 1976.

⁵⁸ Article 124, al. 6, de la loi du 8 juillet 1976.

⁵⁹ Article 125, al. 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976.

⁶⁰ Article 126, § 2, de la loi du 8 juillet 1976.

⁶¹ Article 126, § 3, de la loi du 8 juillet 1976.

L'association peut effectuer des placements pour autant qu'elle respecte les conditions fixées par la loi organique du 8 juillet 1976 en matière de gestion des biens du CPAS et ses propres statuts⁶².

⁶² F. STAFFE, « L'externalisation de la gestion des missions du C.P.A.S. », in : Y. CABUI et J.-M. WOLTER, *Externalisation des missions des pouvoirs locaux*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 191.

SOCIÉTÉS DE LOGEMENT DE SERVICE PUBLIC

Définition

Les sociétés de logement de service public sont des personnes morales de droit public qui prennent la forme de **sociétés coopératives à responsabilité limitée (SCRL) et qui œuvrent dans le domaine du logement.**

Base juridique

Articles 130 à 162 du code wallon du logement et de l'habitat durable. Le code des sociétés s'applique pour les questions qui ne sont pas spécifiquement réglées par le code wallon du logement⁶³.

Missions

Les missions des SLSP sont arrêtées par l'article 131 du code wallon du logement. Elles concernent bien entendu des matières relatives au logement.

Organes obligatoires

La législation impose d'établir plusieurs organes :

- **une assemblée générale**⁶⁴,
- **un conseil d'administration**⁶⁵,
- **un comité d'attribution**⁶⁶,
- **un comité consultatif des locataires et des propriétaires**⁶⁷.

Les représentants des pouvoirs locaux à l'assemblée générale sont désignés par le conseil provincial, le conseil communal et le conseil de l'action sociale concernés, respectivement parmi les conseillers provinciaux, membres des collèges provinciaux, conseillers communaux, échevins, bourgmestres, conseillers de l'action sociale et présidents de centre public d'action sociale, proportionnellement à la composition du conseil provincial, du conseil communal et du conseil de l'action sociale⁶⁸. La formule d'Hondt n'est pas évoquée

⁶³ Voy. aussi l'arrêté du gouvernement wallon du 25 janvier 2007 fixant les modalités de fonctionnement des organes de gestion des sociétés de logement de service public.

⁶⁴ Articles 146 et 147 du code wallon du logement.

⁶⁵ Articles 148 et s. du code wallon du logement.

⁶⁶ Articles 148 et s. du code wallon du logement.

⁶⁷ Articles 153 et s. et arrêté du gouvernement wallon du 31 janvier 2008 relatif aux comités consultatifs des locataires et des propriétaires auprès des sociétés de logement de service public (*Moniteur belge*, 13 mars 2008).

⁶⁸ Article 146, al. 1^{er}, du code wallon du logement.

par le décret : celui-ci prévoit que les statuts énumèrent les modalités de la répartition proportionnelle⁶⁹.

En ce qui concerne le conseil d'administration, *les représentants des pouvoirs locaux sont désignés respectivement à la proportionnelle des conseils provinciaux, à la proportionnelle des conseils communaux et à la proportionnelle des conseils de l'aide sociale*, en application de la clé d'Hondt et des statuts⁷⁰. On retrouve ici aussi la clause qui garantit un siège à chaque groupe politique démocratique qui dispose au moins d'un élu au sein du conseil d'une des communes concernées et qui est représenté au Parlement (même si l'application de la clé d'Hondt ne lui en donne en principe pas le droit⁷¹). Les partis non démocratiques sont exclus du conseil d'administration⁷².

Les représentants des pouvoirs locaux au sein du comité d'attribution sont également désignés en vertu de la clé d'Hondt⁷³.

La composition du comité consultatif des locataires et des propriétaires obéit à des règles particulières⁷⁴ qui ne nous intéressent pas ici.

La gestion journalière est en outre assurée par un directeur-gérant engagé par le conseil d'administration⁷⁵.

Organes facultatifs

La loi permet la création d'autres organes. Elle prévoit que « tous les organes de gestion autres que le conseil d'administration (...) institués en application du présent Code ou par les statuts de la société sont également composés, pour les représentants des pouvoirs locaux, selon la règle de la représentation proportionnelle (...) »⁷⁶.

Tutelle

Les sociétés de logement sont soumises à la tutelle de la Société wallonne du logement⁷⁷.

Possibilité de créer des filiales ou de prendre des participations au capital de sociétés

⁶⁹ Article 146, al. 3, du code wallon du logement.

⁷⁰ Article 148, al. 7, du code wallon du logement.

⁷¹ Article 148, al. 11, du code wallon du logement.

⁷² Article 148, al. 10, du code wallon du logement.

⁷³ Article 148ter du code wallon du logement.

⁷⁴ Article 154 du code wallon du logement.

⁷⁵ Articles 150 et 158 du code wallon du logement.

⁷⁶ Article 148ter, al. 1^{er}, du code wallon du logement.

⁷⁷ Articles 163 à 165 du code wallon du logement.

Le code du logement prévoit que les sociétés de logement ont notamment pour mission de participer à la création, à la gestion et au fonctionnement de personnes morales, publiques ou privées, impliquées dans la mise en œuvre des objectifs de la politique régionale du logement⁷⁸.

⁷⁸ Article 131, § 1^{er}, 7^o, du code wallon du logement.

11.2. Note complémentaire sur les organes facultatifs dans les intercommunales

Étant donné l'importance de cette question dans l'actualité, il convient d'apporter quelques précisions sur les organes consultatifs au sein des intercommunales et sur les interprétations qu'ils pourraient susciter.

Rappel : organes obligatoires et facultatifs – Selon le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après CDLD), chaque intercommunale doit comprendre au moins trois organes : une assemblée générale, un conseil d'administration et un comité de rémunération⁷⁹. On doit donc nécessairement trouver dans les statuts de chaque intercommunale des dispositions relatives à ces organes. Leur composition est d'ailleurs également régie par le CDLD. Nous ne revenons pas sur ces règles ici.

La question se pose de savoir si d'autres organes - facultatifs - peuvent être créés et, le cas échéant, selon quelles éventuelles limites.

Rappel : Les organes restreints de gestion – À cet égard, l'article L1523-18, § 1^{er}, al. 1^{er}, du CDLD, qui traite des « organes restreints de gestion » prévoit que le conseil d'administration peut déléguer, sous sa responsabilité, une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs organes restreints de gestion notamment pour gérer un secteur d'activité particulier de l'intercommunale.

Cette disposition appelle principalement deux remarques :

- D'une part, la disposition évoque une délégation de pouvoir, ce qui semble impliquer qu'un organe de gestion est nécessairement un organe décisionnel, par opposition à un organe simplement consultatif ;
- D'autre part, il est important de relever que cette disposition décréte traite explicitement (mais pas exclusivement) du cas des organes restreints de gestion qui sont chargés de gérer un secteur d'activité particulier et donne ainsi une base légale aux « secteurs » qui ont été créés dans les grandes intercommunales généralement après des opérations de fusion qui portaient sur différentes activités, ou des territoires clairement distincts.

Par ailleurs, une limite à la délégation de pouvoirs est prévue par le CDLD : « Les décisions sur la stratégie financière et sur les règles générales en matière de personnel ne peuvent faire l'objet d'une délégation par le conseil d'administration ».

En bref, le CDLD permet en tous cas aux intercommunales de créer, en plus des trois organes obligatoires, des organes décisionnels supplémentaires, appelés organes restreints de

⁷⁹ Article L1523-7, al. 1^{er}, CDLD.

gestion, qui peuvent notamment être compétents pour un secteur d'activité, à condition de respecter les règles qui encadrent la composition, les compétences et le fonctionnement de ces organes.

Question de la possibilité de créer d'autres organes – Par ailleurs, la question se pose de savoir si d'autres organes - qui ne répondent pas à la définition de l'article L1523-18 du CDLD - pourraient en outre être créés et, le cas échéant, selon quelles conditions. On pense par exemple à des organes consultatifs auxquels le conseil d'administration n'aurait pas délégué de pouvoirs au sens de l'article précité.

La question n'étant pas explicitement tranchée par le CDLD, il nous semble possible et utile de présenter deux interprétations juridiques différentes avant d'expliquer notre opinion à cet égard. On distingue ci-après l'interprétation libérale et l'interprétation limitative.

Interprétation libérale – La première interprétation, qu'on pourrait qualifier de libérale ou permissive, consiste à considérer qu'en l'absence d'interdiction formelle dans le CDLD, une intercommunale peut créer un organe supplémentaire en dehors du cadre de l'article L1523-18, à condition que cet organe n'obtienne pas de délégation de pouvoir du conseil d'administration.

Cette conception peut notamment s'appuyer sur le fait que le CDLD se désigne lui-même comme une législation-cadre (et par conséquent non exclusive) en prévoyant l'applicabilité d'autres lois (celles qui concernent les sociétés commerciales) et en laissant une certaine liberté statutaire⁸⁰.

Il s'agirait alors de comprendre l'article L1523-18 comme une disposition visant à encadrer la délégation de pouvoirs, mais pas comme une règle interdisant la création d'organes en dehors du cas de la délégation de pouvoirs.

Les travaux parlementaires qui ont porté sur l'ancien article 24 du décret wallon du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes – disposition qui est l'embryon de l'actuel article L1523-18 CDLD – évoquent l'instauration d'une habilitation à créer un organe restreint de gestion⁸¹, mais ne semblent pas exclure la mise en place d'autres organes.

On peut aussi s'appuyer sur un argument *a fortiori* : si le CDLD autorise le conseil d'administration à créer des organes auxquels de véritables pouvoirs sont délégués, ce dernier devrait aussi pouvoir instaurer un organe consultatif pour l'assister dans ses tâches. Qui peut le plus peut le moins.

⁸⁰ Article L1523-1, al. 2, CDLD.

⁸¹ *Doc. Parl.*, Parlement wallon, session 1995-96, n° 167-1, p. 8.

La littérature évoque à cet égard la possibilité de créer, par le biais des statuts, non seulement des organes de gestion, mais aussi des organes d'avis : « les intercommunales peuvent créer, statutairement, des organes autres que ceux organisés par l'article L1523-18. Toutefois, ces organes, dont la composition est arrêtée par les statuts, ne pourront disposer que d'une compétence d'avis »⁸².

On relève aussi, à l'appui de cette interprétation, que le code des sociétés, en ce qui concerne les sociétés anonymes, prévoit que « le conseil d'administration peut créer en son sein et sous sa responsabilité un ou plusieurs comités consultatifs. Il définit leur composition et leur mission »⁸³.

Interprétation limitative – La seconde interprétation limite la liberté organisationnelle des intercommunales et consiste à affirmer que seuls les organes envisagés par le CDLD – qu'ils soient obligatoires ou facultatifs – peuvent exister au sein d'une intercommunale. Il ne serait donc pas possible de créer un organe supplémentaire qui ne soit pas un organe restreint de gestion, compris comme un organe ayant un pouvoir décisionnel.

Cette conception pourrait être une implication du caractère public des intercommunales et de la volonté du législateur wallon d'encadrer davantage ce type particulier de structures.

On peut par ailleurs se demander si cette interprétation ne se trouve pas en arrière-fond du décret wallon du 16 juillet 2015, modifié le 21 décembre 2016⁸⁴. L'objet de ce décret était de donner, provisoirement, aux statuts de certaines intercommunales, une primauté sur les règles du CDLD afin de pouvoir maintenir certains organes qui existaient alors dans ces intercommunales. Étaient en particulier visés des comités de secteur qui prenaient une autre forme que ceux visés à l'article L1523-18 du CDLD. Si le législateur avait été convaincu par la lecture libérale proposée *supra*, il n'aurait peut-être pas jugé nécessaire d'adopter un tel décret circonstanciel.

On peut toutefois aussi considérer que le décret du 16 juillet 2015 n'apporte aucun argument au débat évoqué ici, en ce qu'il viserait non pas à permettre le maintien d'organes autres que ceux visés explicitement par le code, mais à maintenir des organes visés par le code (comme des organes restreints de gestion) qui ne répondraient cependant pas aux prescriptions applicables à ces organes (par exemple, en ce qui concerne leur composition). À l'occasion des travaux parlementaires, la volonté d'échapper aux règles relatives aux *rémunérations* a été explicitement exclue par le député P.-Y. Dermagne, lors de sa présentation de la proposition de décret en séance plénière. Le député prenait argument du fait que, dans les statuts des intercommunales concernées, les rémunérations n'étaient pas fixées et que, dès lors, même en figeant provisoirement ces statuts, le CDLD restait applicable sur ce point (Voy. Parlement wallon, *C.R.I.*, session 2014-15, n° 22, p. 94).

⁸² A. L. DURVIAUX, *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 113.

⁸³ Article 522, § 1^{er}, al. 3, du code des sociétés.

⁸⁴ Voy. *infra* à ce sujet, n° 7.

Conclusions : critères et recommandations – En ce qui concerne le développement des critères (ici, juridiques) d’analyse du cadastre des pouvoirs supra-locaux, et plus spécialement de leurs organes, il ne convient pas de considérer qu’un organe consultatif est en soi illégal. Des organes autres que les organes restreints de gestion pourraient ainsi éventuellement exister sans frontalement violer le droit applicable. L’illégalité découlerait en revanche, le cas échéant, du fait que les membres d’un tel organe soient rémunérés.

Quant aux recommandations que nous pourrions formuler *ad futurum*, on pourrait insister sur le flou qui existe en ce qui concerne la marge d’appréciation statutaire dont bénéficient les intercommunales, en particulier dans le domaine de l’organisation interne. Il conviendrait en particulier d’indiquer explicitement si, à côté des organes restreints de gestion, qui sont définis par le CDLD, d’autres organes, non décisionnels, peuvent être instaurés et, le cas échéant, selon quels principes généraux. On s’assurerait ainsi de supprimer un angle mort de la législation.

Plus fondamentalement, une telle réforme pourrait s’inscrire dans le cadre d’une refonte plus globale de la législation sur les intercommunales qui viserait à leur donner un régime *sui generis*⁸⁵, plutôt que l’actuel dispositif qui mêle, non sans ambiguïté, les missions de service public avec les formes de droit privé et qui est basé partiellement sur des renvois entre législations. On élaborerait, de manière complète, une forme juridique spécifique adaptée à la nature particulière des intercommunales et exaucerait ainsi un vœu formulé par la section de législation du Conseil d’État il y a déjà deux décennies⁸⁶.

11.3. La législation applicable aux intercommunales wallonnes : précisions

La question de savoir quelle législation est applicable aux intercommunales a déjà été abordée dans la section précédente sur les entités et les organes. Elle mérite toutefois certainement quelques précisions.

Principes généraux – La principale législation applicable est le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après CDLD), et en particulier ses articles L1511-1 et suivants. Ce sont ces dispositions qui établissent les principales règles impératives en ce qui concerne la forme juridique des intercommunales, leurs organes obligatoires, la composition et la compétence des organes, *etc.*

Le CDLD prévoit en outre que « les lois relatives aux sociétés commerciales sont applicables aux intercommunales (...) »⁸⁷. On pense bien entendu en particulier au code des sociétés.

⁸⁵ C’est le cas en Région flamande ; voy. le décret du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale (*Moniteur belge*, 31 octobre 2001).

⁸⁶ C.E., avis n° L.25.160/9, 19 juin 1996 (*Doc. Parl.*, Parlement wallon, session 1995-96, n° 167/1, p. 25).

⁸⁷ Article L1523-1, al. 2, CDLD.

Cependant, il doit être bien compris que ces règles ne s'appliquent aux intercommunales que dans la mesure où le CDLD n'y déroge pas⁸⁸, ce qui signifie que le CDLD constitue bien la législation à appliquer prioritairement⁸⁹.

Quant au rôle à donner au code des sociétés, il convient encore d'ajouter que le CDLD précise que les statuts d'une intercommunale peuvent y déroger « en raison de la nature spéciale de l'association »⁹⁰. Cette mention signifie que le code des sociétés ne s'impose pas aux intercommunales avec la même force qu'aux sociétés commerciales ordinaires : les intercommunales – par le biais de leurs statuts – peuvent édicter des règles qui s'écartent des prescriptions des lois relatives aux sociétés commerciales, pour autant bien entendu qu'elles soient compatibles avec le CDLD, et à condition de motiver ces dérogations.

Cas des intercommunales interrégionales – Pour compléter la réflexion, il est nécessaire d'évoquer le cas particulier des intercommunales interrégionales, c'est-à-dire de celles qui associent des communes de plus d'une Région.

En vertu de l'accord de coopération relatif aux intercommunales, conclu le 13 février 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale⁹¹, le droit applicable à une intercommunale interrégionale est en principe celui de la Région dont relèvent les personnes morales de droit public qui disposent ensemble de la plus grande part d'actionariat⁹².

Quatre intercommunales interrégionales (Brutélé, Tecteo (Publifin), ORES Assets et Publilec) relèvent dorénavant du droit wallon. Elles avaient en principe jusqu'au 1^{er} juillet 2015 pour conformer leurs statuts aux règles applicables dans la Région de rattachement⁹³.

Effets du décret wallon du 16 juillet 2015 – Une dernière question doit encore être abordée. Elle concerne les effets du décret wallon du 16 juillet 2015 relatif aux règles internes

⁸⁸ En ce sens, voy. not. A. L. DURVIAUX, *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises locales en Région wallonne*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 109.

⁸⁹ À ce sujet, la Cour constitutionnelle a admis que la Région wallonne pouvait instaurer des dérogations à une législation qui relève de l'autorité fédérale, dans la mesure où la Région est bien compétente pour régler l'objet particulier (C.A., n° 105/2000, 25 octobre 2000). En l'espèce la Région wallonne est bien compétente pour déterminer le droit applicable aux intercommunales (voy. l'article 6, § 1^{er}, VIII, 8°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles).

⁹⁰ Article L1523-1, al. 2, CDLD.

⁹¹ *Moniteur belge*, 14 avril 2014.

⁹² Article 2, § 1^{er}, al. 1^{er}, de l'accord. Par dérogation, l'alinéa suivant prévoit que si une intercommunale interrégionale compte davantage de clients finaux de distribution des services rendus par cette intercommunale dans une autre Région, c'est le droit de cette Région qui est applicable. Enfin, en vertu de l'alinéa 3 du même article, les cas particuliers de « Sibelglas », « Vivaqua » et « Tecteo » sont explicitement envisagés par l'accord : ces intercommunales relèvent respectivement de la Région flamande, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région wallonne.

⁹³ Article 2, § 2, de l'accord.

d'organisation et de fonctionnement des intercommunales agissant en qualité de gestionnaires de réseaux de distribution ou de réseaux de communication⁹⁴.

En vertu de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de ce décret, « pour les intercommunales agissant en qualité de gestionnaires de réseaux de distribution au sens du décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, et pour celles qui agissent en qualité de gestionnaire des réseaux de communication, *l'ensemble des règles internes prévues dans leurs statuts au 1^{er} janvier 2015, notamment celles concernant l'organisation et le fonctionnement de l'intercommunale et de ses organes, restent d'application, nonobstant les articles du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, au plus tard jusqu'au 1^{er} juillet 2017* ».

En d'autres mots, les intercommunales qui font partie des catégories évoquées par le décret peuvent largement échapper aux règles du CDLD, grâce aux effets de ce décret. Elles restent toutefois soumises à la tutelle de la Région wallonne.

L'article 2 du même décret prévoit que ce décret produit ses effets le 1^{er} juillet 2015 (c'est-à-dire rétroactivement, quelques jours avant son adoption). On remarque que la date de la prise d'effets – le 1^{er} juillet 2015 – correspond à celle à laquelle les intercommunales interrégionales (évoquées *supra* au point 2) devaient en principe se mettre en conformité avec le droit régional. Le décret offre ainsi une prolongation de deux années pendant lesquelles les dispositions éventuellement non conformes au CDLD ne sont pas considérées comme illégales⁹⁵.

⁹⁴ *Moniteur belge*, 28 juillet 2015.

⁹⁵ Lors des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de ce décret, la mesure a été vivement critiquée par des mandataires de l'opposition. Voy. not. la discussion générale du texte en commission des pouvoirs locaux, du logement et de l'énergie (Parlement wallon, *C.R.I.C.*, n° 173 (2014-15), p. 71 et s.).

11.4. Critères

Nous étudierons les critères juridiques selon quatre angles de vue :

1. La forme juridique
2. Les organes obligatoires et facultatifs
3. Leur composition et leurs règles de rémunérations
4. L'objet social des entités, leur mission

INTERCOMMUNALES

- **Les formes juridiques des Intercommunales**

Les intercommunales adoptent nécessairement une des deux formes juridiques suivantes :

- La société anonyme (SA)
- La société coopérative à responsabilité limitée (SCRL)"

- **Organes obligatoires des Intercommunales**

Chaque intercommunale doit comprendre au moins trois organes :

- Une assemblée générale,
- Un conseil d'administration et
- Un comité de rémunération"

- **Comité de rémunération des Intercommunales : 5 membres obligatoires**

Le comité de rémunération ne compte que cinq membres, désignés parmi les administrateurs qui représentent des communes, des provinces ou des C.P.A.S. associés.

- **Organes restreints de gestion des Intercommunales : 4 administrateurs au moins**

Les « organes restreints de gestion » sont considérés comme des « émanations du conseil d'administration » et sont composés d'au moins quatre administrateurs désignés par ledit conseil.

- **Organes restreints de gestion des Intercommunales : décisionnels ou non**

Un organe de gestion est nécessairement un organe décisionnel, par opposition à un organe simplement consultatif.

- **Organes d'avis dans les IC : répartition des mandats rémunérés et non rémunérés**

Les organes consultatifs peuvent être admis, pour autant que leurs membres ne soient pas rémunérés.

- **Répartition des mandats rémunérés/non rémunérés dans les organes autres que CA et ORG**

La rémunération n'est envisageable que dans le chef des membres du conseil d'administration ou des organes restreints de gestion. Le CDLD n'envisage la possibilité de rémunération (en principe sous la forme de jetons de présence ou, alternativement, sous la forme d'une indemnité de fonction) que dans ces cas.

- **Objet social**

L'intercommunale ne peut être créée que pour gérer des objets déterminés d'intérêt communal⁹⁶. L'intercommunale ne peut donc être compétente que pour des matières qui relèvent de la compétence communale et seulement pour des aspects déterminés de ces matières (jamais pour l'ensemble).

En revanche, rien n'interdit de confier à une intercommunale plusieurs objets différents (le pluriel est d'ailleurs employé dans le texte du décret).

ASSOCIATIONS CHAPITRE XII

- **Les organes obligatoires des Associations Chapitre XII**

Les organes obligatoires des associations chapitre XII sont :

- L'assemblée générale et
- Le conseil d'administration"

- **Objet social**

L'association chapitre XII est créée pour réaliser une des tâches confiées par la loi organique aux CPAS⁹⁷. Il s'agit donc de réaliser des objets d'intérêt social déterminés⁹⁸. Cela permet donc à un CPAS d'externaliser des missions déterminées, en s'associant avec d'autres entités.

Sociétés de logement de service public

- **Les formes juridiques et le secteur d'activité des Sociétés de logement**

Les sociétés de logement de service public sont des personnes morales de droit public qui prennent la forme de sociétés coopératives à responsabilité limitée (s.c.r.l.) et qui œuvrent dans le domaine du logement.

- **Les organes obligatoires des Sociétés de logement**

La législation impose aux Sociétés de logement d'établir plusieurs organes :

- Une Assemblée générale,
- Un Conseil d'administration,
- Un Comité d'attribution,
- Un Comité consultatif des locataires et des propriétaires.

- **Objet social**

Les missions des SLSP sont arrêtées par l'article 131 du code wallon du logement. Elles concernent bien entendu des matières relatives au logement.

⁹⁶ Article L1512-3, al. 1^{er}, CDLD.

⁹⁷ Article 118 de la loi du 8 juillet 1976.

⁹⁸ *Doc. Parl.*, Sénat, sess. ord. 1974-75, n° 581/1, p. 32.

12. Point de vue des finances publiques

12.1. Méthodologie

Outre les informations collectées via des questionnaires, une investigation parallèle doit avoir lieu sur la base des comptes annuels déposés auprès de la Banque nationale de Belgique et intégrés par la Centrale de bilans ou par le bureau Van Dijke pour les besoins du Belfirst. Il s'agit là de comptes annuels officiellement publiés chaque année et vis-à-vis desquels le conseil d'administration, en tant qu'organe de gestion, assume ses responsabilités.

Cette recherche devra permettre de disposer d'une cartographie de toutes les intercommunales et de leurs filiales dès lors que toutes ces entités ont épousé une forme juridique de SCRL ou SA et doivent, en conséquence, publier leurs comptes annuels, en tant que grandes sociétés, ainsi que le rapport de gestion et le rapport du commissaire.

12.2. Diagnostic

Analyse des comptes annuels

- Cette analyse est double : dans une première étape, on examine les comptes annuels publiés auprès de la BNB et qui sont sous forme de schéma détaillé dès lors qu'il s'agit de grandes sociétés.

La liasse comprend pour chaque année un jeu de 2 bilans (actif et passif du dernier exercice et de l'exercice précédent), de 2 comptes de résultats, une annexe qui détaille l'évolution du patrimoine et fournit un bilan social avec tous les détails sur le personnel de l'entité, un rapport de gestion établi par le CA à l'intention de l'AG ainsi qu'un rapport établi par le réviseur de l'entité.

On peut alors disposer de la liste des administrateurs, des comptes annuels avec la structure des actifs et notamment du poids des immobilisations corporelles ou financières par rapport au total bilantaire, le capital et les capitaux propres, les produits d'exploitation (chiffre d'affaires et subsides d'exploitation), les produits financiers, les résultats, les dividendes versés, l'évolution des actifs dans l'annexe, le bilan social.

- Dans une seconde étape, nous examinons ces mêmes comptes tels qu'ils ont été exploités par le Belfirst. Des recherches plus poussées peuvent être entreprises sur la base de cet outil ainsi que des comparaisons entre intercommunales et entre filiales par secteur par année ou pour les 10 dernières années. C'est ainsi que nous avons d'abord identifié dans le bilan des intercommunales la structure des leurs actifs.

- Pour un grand nombre d'intercommunales et de filiales, les actifs immobilisés sont surtout constitués d'immobilisations corporelles (terrains et bâtiments, installations, mobilier et matériel). En revanche, dans d'autres cas, l'essentiel des actifs immobilisés est constitué d'immobilisations financières sous forme de participations dans les filiales. Cela est vérifié par le fait que dans certains cas, les produits d'exploitation (chiffre d'affaires) sont très faibles au point que l'activité financière (produits financiers et dividendes) devient prépondérante sur l'activité d'exploitation.

Il est permis de s'interroger, à propos de ces dernières qui gèrent principalement des participations dans des filiales qui, elles-mêmes, gèrent d'autres participations dans d'autres sous-filiales, si ce déploiement est (toujours) conforme aux objectifs initiaux ou s'il s'en est écarté au point que le groupe revêt un habit de holding financier.

- L'Assemblée générale de l'intercommunale a-t-elle autorisé ce déploiement car, si les dividendes qui remontent vers l'intercommunale et les communes et provinces sont faibles, ne pourrait-on pas considérer que cette stratégie d'investissement en aval prive les 'propriétaires' des dividendes auxquels ils ont d'ores et déjà droit. Si cette politique d'investissement est validée par les propriétaires, y a-t-il des attentes vis-à-vis de dividendes futurs ?

Si une telle politique est autorisée, est-ce de manière définitive ou de manière temporaire pour recueillir, plus tard, des dividendes plus substantiels ?
Cela pourrait viser à créer un tissu économique ou des emplois dans l'axe de la gestion de l'électricité, de l'eau, etc.

- Cette analyse de la structure des actifs s'est poursuivie au niveau des filiales et des sous-filiales et l'on peut vérifier cet état de fait dans le compte de résultats et dans le tableau d'affectation avec les dividendes attribués.

Gouvernance des intercommunales et rôle des différents organes de gestion

- Dans quelle mesure les AG sont-elles constituées de représentants des communes et des provinces ou de mandataires politiques ? Quel est le rôle des différents organes de gestion des intercommunales et des filiales ?

N'y a-t-il pas conflit d'intérêt dès lors que ces représentants sont également des hommes ou des femmes politiques ayant des mandats dans les collèges des communes et provinces associées ?

Par ailleurs, dans plusieurs cas, outre la présence de mandataires politiques des provinces et des communes dans les organes de gestion des intercommunales et de leurs filiales, il y a parfois une relation de fournisseur-client avec ces provinces et ces communes.

- Dans quelle mesure les CA constituent-ils une émanation de l'AG avec délégation de gestion ? N'y-a-t-il pas opposition dans certains cas entre l'AG et le CA ?
- Les administrateurs défendent-ils les intérêts des communes et provinces qu'ils représentent ou visent-ils l'intérêt de l'intercommunale ou de la filiale dont ils sont administrateurs ? Il faut rappeler que la responsabilité première d'un administrateur est de défendre les intérêts de l'entité, avant celle des actionnaires.
- A priori, les organes de gestion des intercommunales et des filiales se reposent sur les comités spécialisés d'audit, de rémunération, stratégique, etc. Il conviendrait alors de vérifier l'existence et le fonctionnement efficace de tels comités dans ces entités.
- Pourtant, le contrôle interne devait être implanté dans ces institutions publiques depuis au moins une dizaine d'années. Il constitue un système qui s'assure que les ressources sont protégées, qu'il n'y a pas de conflit d'intérêt, que l'entité poursuit les objectifs qui lui ont été fixés par sa direction, que la transparence est assurée et que l'entité fonctionne conformément à la législation et aux réglementations régionales ou locales.

Surveillance et Contrôle

Il devrait y avoir un comité d'audit interne et une cellule de contrôle interne

L'audit externe est naturellement assuré par les réviseurs d'entreprises dès lors qu'il s'agit de grandes entreprises tenues, conformément au Code des sociétés, de faire certifier leurs comptes par un réviseur d'entreprise.

Outre la certification des comptes sociaux des intercommunales et de leurs filiales, en tant que SCRL ou SA, ces réviseurs vérifient également les comptes des groupes au motif que ces intercommunales, structures faitières, sont obligées, en raison de leur taille et des nombreuses participations qu'elles détiennent, d'élaborer et de publier, outre les comptes statutaires de chaque société, les comptes consolidés du groupe.

Parallèlement au commissaire-réviseur, il devrait y avoir des commissaires représentant les intérêts des pouvoirs publics dans certaines institutions. Par ailleurs, depuis le 28 avril 2014, un nouveau décret prévoit notamment de désigner des commissaires du gouvernement délégués au contrôle au sein de ces institutions.

La Cour des comptes aurait pu être également concernée mais elle n'intervient qu'au niveau des provinces et pas à celui des communes.

Contrôle effectué par la DGO5

Une liste établie par l'Institut des comptes nationaux reprend la quasi-totalité des intercommunales, de leurs filiales et de leurs sous-filiales en vue d'élaborer leurs comptes selon le système européen des comptes SEC2010.

Transparence

Il est important d'observer la plus grande transparence de l'information sur toutes les rémunérations, sur les dividendes, sur les jetons de présence, ...

Les asbl constituent des entités de tailles diverses qui existent à proximité des pouvoirs locaux et sur lesquelles il existe peu de contrôle.

Il existe des petites, des grandes et des très grandes asbl. Les petites asbl doivent publier leurs comptes annuels auprès du tribunal de commerce mais elles omettent parfois de le faire. Les grandes asbl tiennent une comptabilité complète et doivent, elles, publier leurs comptes annuels sous forme de schéma abrégé auprès de la BNB. Les très grandes tiennent également une comptabilité complète et doivent publier leurs comptes annuels selon le schéma complet auprès de la BNB. En outre, ces comptes doivent faire l'objet de certification par un réviseur d'entreprises.

Il y a des asbl subsidiées mais il y a également des asbl réellement communales ou provinciales qui réalisent une activité communale ou provinciale dans des bâtiments publics et avec du personnel des PL. Même si cela est autorisé, on peut se demander quelle est réellement la finalité et quels contrôles exercent les PL sur ces asbl (et s'il n'y a pas rémunérations dans certains cas).

12.3. Critères

Nous étudierons les critères financiers selon quatre angles de vue :

1. L'affectation des résultats aux actionnaires
2. Le contrôle de la stratégie
3. Le poids des immobilisations financières (entité opérationnelle ou holding)
4. Les rémunérations

- **Critère 1 : Rémunération du capital**

- Dividendes versés
- Stratégie d'investissement vs dividendes
- Communication sur investissements vs dividendes
- Pertinence stratégique des investissements

- **Critère 2 : Contrôle du déploiement et des investissements**

- Conformité du déploiement aux objectifs initiaux
- Niveau de contrôle dans l'évolution ou le déploiement
- Niveau d'audit interne
- Existence d'un Comité et/ou plan stratégique

- **Critère 3 : Activité d'exploitation ou activité financière**

- Total bilan en Euros
- Immobilisations financières/Total bilan 2010
- Immobilisations financières/Total bilan 2015
- Evolution du ratio entre 2010 et 2015
- Evolution des immobilisations financières entre 2010 et 2015
- Poids des immobilisations financières dans l'actif
- Ratios (CA, Ebit ou Ebitda) sur produits financiers et dividendes

- **Critère 4 : Rémunérations**

- Info sur les rémunérations/dividendes/jetons
- Valeur du jeton de présence
- Rémunération annuelle des administrateurs

13. Point de vue économie publique

13.1. Note : Fondements théoriques

La question de la « collaboration » - quelle qu'en soit la forme juridique - entre juridictions d'un même niveau - en l'occurrence, entre plusieurs communes ou autres pouvoirs locaux - fait partie de ce qu'on appelle le fédéralisme financier, dont les fondements théoriques ont été fixés par les Américains Charles Tiebout⁹⁹ et Wallace Oates¹⁰⁰.

Le sens général de leurs contributions tient, très schématiquement, en deux propositions : d'une part, la réunion d'entités (par exemple, la fusion ou la constitution d'ensemble "inter-communales") permet, jusqu'à un certain point, de bénéficier d'économies d'échelle et donc, pour autant qu'on ne dépasse pas la taille optimale, réduit le coût du service rendu au citoyen; mais, d'autre part et parallèlement, la même réunion d'entités augmente le risque que les préférences individuelles des citoyens soient trahies par un niveau et une qualité unique de production.

C'est donc entre ces deux idéaux - réduire les coûts et respecter les préférences individuelles - qu'il faut se frayer un chemin.

Les travaux de Tiebout et Oates sont essentiellement de nature théorique, et sont constitués par des modèles algébriques ou des graphiques qui, dans un premier temps, ne se préoccupent pas de la quantification. Cependant, dès lors qu'on veut passer à une application concrète, les problèmes liés, précisément, à la quantification de concepts qui ne s'y prêtent guère - les préférences individuelles, par exemple - constituent un écueil sérieux.

Pour illustrer le propos, on peut partir des travaux de Nils Soguel qui, en 2011, a étudié l'intérêt et la faisabilité d'une "collaboration / fusion" entre communes de la région de Moutier (Suisse, canton de Berne)¹⁰¹.

⁹⁹ Voir C. Tiebout : A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, 1956, Vol. 64/5.

¹⁰⁰ Voir, en particulier, W. E. Oates : Fiscal Federalism, Harcourt Brace, 1972; W. E. Oates : Studies in Fiscal Federalism, E. Elgar, 1996; et W. E. Oates & H. F. Laddén : The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance, E. Elgar, 1998.

¹⁰¹ Collaboration / fusion de communes de la région de Moutier : Belprahon, Corcelles, Crémines, Eschert, Grandval, Moutier, Perrefitte, Roches, Schelten / La Scheulte, Seehog / Elay et Soubor; Rapport stratégique; octobre 2011; Compas Management Services, Neuchâtel. Voir aussi, du même auteur, Collaboration ou fusion entre communes : conditions économiques in K. H. Papazian (Ed.) : L'espace local en mutation, Presses polytechniques et universitaires normandes.

L'auteur considère que la collaboration entre communes doit avoir trois objectifs généraux : l'efficacité productive, l'efficacité allocative et l'équité. Pour chacun de ces objectifs généraux, il établit des critères inspirés de la théorie économique, et tente ensuite une certaine quantification.

A. L'efficacité productive

Pour l'auteur, la collaboration entre communes permet de servir l'efficacité productive à travers 3 phénomènes : les économies d'échelle, la réalisation de projets qu'une commune seule ne pourrait réaliser, et la réduction des coûts de coordination.

- **Economies d'échelle**

Classiquement, l'auteur considère¹⁰² que la répartition de coûts fixes sur un plus grand nombre de citoyens (donc aussi de contribuables ou de payeurs) permet de réduire le coût par unité produite.

Il souligne, cependant, qu'au-delà d'une certaine taille, il faut s'attendre à des dés-économies d'échelle. Celles-ci résultent soit de nouvelles contraintes liées aux processus de production qui, par exemple, exigent de nouveaux investissements au-delà d'une certaine taille, soit à la couverture de nouveaux besoins, non pris en compte au départ.

S'agissant de tester ou de quantifier les économies d'échelle, l'auteur a recours à un questionnaire qu'il adresse à un échantillon de responsables communaux ou de citoyens. En l'occurrence, la question porte sur le sentiment que les personnes interrogées ont quant à la possibilité de développer des économies d'échelle à travers la collaboration envisagées. L'auteur propose une interprétation sur une échelle de 1 à 5 (1 : *Pas de lien entre la taille et le CM* et 5 : *CM fortement décroissant en fonction de la taille*).

102 Voir pp. 65 - 66 dans K. H. Papazian.

- **Indivisibilité de l'offre**

Un deuxième critère est lié à l'indivisibilité de l'offre qui implique que, pour certains biens, les principaux coûts sont, jusqu'à un certain point, indépendant du nombre d'utilisateurs. L'auteur cite, notamment, le cas des piscines ou des théâtres. Dans ce cas, une commune de petite taille peut être incapable de supporter, seule, le coût de la production de tels biens. En revanche, si on répartit ces mêmes coûts sur plusieurs communes (donc un plus grand nombre de payeurs ou de contribuables), le bien peut être offert pour un coût unitaire acceptable.

Pour la quantification, l'auteur envisage une enquête du même type que celle suggérée à la section précédente : interprétation sur une échelle de 1 à 5 (1 : *Commune suffisamment grande pour réaliser seule tous ces projets* et 5 : *Commune ne possède absolument pas la taille minimale pour réaliser ses projets*) :

- **Coûts de coordination**

L'auteur considère également que les autorités sont confrontées à des coûts d'information et de coordination de leurs actions avec les communes environnantes. Ces coûts peuvent être réduits en cas de collaboration.

L'enquête de quantification est également basée sur une échelle de 1 à 5 (1 : *La commune ne supporte aucun coût de coordination* et 5 : *Coûts de coordination très importants*)

a. Efficacité allocative

L'efficacité allocative est liée à l'idée que les citoyens qui payent un bien public sont en droit de recevoir le bien qu'ils souhaitent. N. Soguel y rattache deux phénomènes : les effets de débordement et l'homogénéité des préférences.

- **Les effets de débordement**

Les effets de débordement ou externalités correspondent à la situation où un bien public fourni et financé par une commune est également utilisé (gratuitement ou quasi-gratuitement) par les citoyens d'autres communes qui ne contribuent pas à son financement. On parle aussi de "passagers clandestins".

C'est un problème classique en économie. C'est aussi un problème fréquent, particulièrement difficile à quantifier et encore davantage à résoudre.

Le décret du 15 juillet 2008 instaurant un nouveau mécanisme de répartition du fonds des communes wallon avait explicitement pour objectif de compenser, au moins en partie, ce phénomène. L'approche qui a été utilisée pour ce faire est originale car, précisément, elle renonce à quantifier les externalités explicitement et une par une. Cette approche utilise une méthode dite "implicite" dans laquelle le phénomène des externalités est lié à la taille (la population) de la commune dans une formule non linéaire. Cette formule permet de capturer de façon économétriquement très satisfaisante l'idée que, plus la taille d'une commune augmente, plus elle est en état d'offrir, à charge de ses seuls contribuables, la production de biens publics coûteux (c'est le point développé à la section I.1.2, ci-dessous). Cependant, en raison de leur indivisibilité, une fois ces biens produits, ils sont, en grande partie, automatiquement à la disposition d'un public plus large que la population communale.

Malheureusement, dans le cas qui nous occupe, la formule développée pour le Fonds des communes est inapplicable car il ne s'agit pas d'assurer une compensation des externalités communales par une autorité supérieure (la Région), mais plutôt "d'internaliser" les externalités en faisant en sorte que toutes les communes bénéficiaires d'un bien ou service public supra-local donné contribuent à son financement de façon adéquate.

Il est à noter que l'étude scientifique qui a servi de base à la rédaction du décret proposait explicitement de favoriser les collaborations inter-communales dans les cas où des effets de débordement sont prévisibles (ce qui nous conduit à une variante de la section I.1.2 où le bien existe de toute façon, mais c'est son financement qui peut être mieux réparti).

Essayant de quantifier le phénomène, N. Soguel propose une interprétation sur une échelle de 1 à 5 (1 : *Les prestations de la commune bénéficient uniquement à ses administrés* et 5 : *De nombreuses prestations de la commune bénéficient aussi citoyens des autres communes*) :

- **L'homogénéité des préférences**

N. Soguel étudie également l'homogénéité des préférences individuelles. En effet, si les citoyens de deux communes souhaitent des politiques différentes dans un domaine donné, réunir ces deux communes n'a guère de sens selon la théorie du fédéralisme financier. Au contraire, il est plus utile que chaque commune mène, de façon autonome, la politique que ses citoyens souhaitent (en supportant le coût, évidemment).

La théorie économique vise à des demandes qui *peuvent* être différentes par nature. Dans certains cas, cependant, les différences de préférences n'ont guère de sens ou sont nécessairement limitées. Ainsi, pour les grands réseaux de distribution (eau, électricité, ...), on ne voit pas en quoi la demande pourrait être différente (une commune voudrait du 220 volts, l'autre du 110 volts !...) Et ce que le citoyen souhaite est souvent un service fiable et peu coûteux.

L'enquête est également construite selon une interprétation sur une échelle de 1 à 5 (1 : *Les préférences des communes concernées sont très différentes* et 5 : *Les préférences des communes sont rigoureusement identiques*) :

b. Equité

- **Uniformité des capacités fiscales**

N. Soguel considère que l'uniformité ou la proximité des capacités des communes appelées à collaborer est ou peut être une condition de réussite de ladite collaboration. En effet, les communes à plus grande capacité fiscale s'opposent probablement à la collaboration si elles sont associées à des communes à plus faible capacité fiscale avec pour conséquences que les premières payeront plus que les secondes.

L'argument est certainement pertinent, mais s'applique surtout lors de la mise en place de la collaboration. On peut, cependant, vérifier que l'opposition de certaines communes à rejoindre une collaboration déjà existante est ou n'est pas liée à ce type de considérations.

Il faut noter que cet argument a moins de portée lorsque la collaboration inter-communale conduit à la production d'un bien qui est vendu au prix du marché (ou à prix coûtant) et n'est pas financé par l'impôt. A nouveau, c'est le cas pour l'eau ou l'électricité, par exemple.

L'uniformité des préférences est testée via une interprétation sur une échelle de 1 à 5 (1 : *Les capacités fiscales des communes concernées sont très différentes* et 5 : *Les capacités fiscales des communes concernées sont identiques*):

- **Solidarité fiscale**

L'auteur considère que l'opposition décrite à la section précédente disparaît lorsqu'il existe, entre deux ou plusieurs communes, une forme de solidarité fiscale : les communes les plus nanties acceptant explicitement d'aider celles qui le sont moins.

On peut alors interroger les citoyens ou les responsables sur la base suivante: une échelle de 1 à 5 (1 : *Les administrés ne font preuve d'aucune solidarité fiscale à l'égard des autres communes* et 5 : *Il existe une forte solidarité fiscale entre les citoyens des communes concernées*).

13.2. Critères

A. Le périmètre

La première étape d'une analyse de la pertinence des organismes supra-locaux consiste logiquement à identifier de façon certaine les organismes auxquels elle s'applique. En d'autres termes, il s'agit de définir sans équivoque le périmètre d'investigation. Pour les "sous-structures de sous-structures", la question est de savoir jusqu'où va le périmètre public (où on place la ligne ou le "cut").

Pour établir ce périmètre, les critères doivent être de nature économique et non pas juridique, comme c'est le cas dans la comptabilité nationale et le SEC (Système Européen de Comptes) 2010. On entend par là, qu'il ne suffit pas d'attribuer à une organisation une forme de droit privé (asbl ou société anonyme de droit privé, par exemple) pour qu'elle sorte du périmètre. En effet, le critère pertinent ici est **le niveau de contrôle, direct ou indirect, exercé par les pouvoirs publics.**

Il faut considérer qu'est "publique" toute structure qui est placée sous le contrôle effectif des pouvoirs publics. La nature publique de la structure ne doit, par ailleurs, pas être confondue avec le caractère marchand ou non marchand de sa production. Une structure, même marchande, doit être considérée comme publique si elle est contrôlée, directement ou indirectement par les pouvoirs publics. De même, une structure qui fournit des biens ou des services sans esprit de lucre (du moins en principe) peut être privée. Ainsi en est-il de très nombreuses asbl qui fournissent aux citoyens des services divers sans aide et sans contrôle des pouvoirs publics, ou, en tous cas sans que l'aide (une subvention communale de faible importance, par exemple) où le contrôle éventuel des pouvoirs publics (la présence minoritaire d'administrateurs issus des administrations publiques) soient déterminants.

Pour définir le contrôle public, on retient, **traditionnellement**, le critère des **50 %**. Ainsi, on peut considérer qu'une structure (par exemple une société anonyme ou une asbl) doit être considérée comme publique si les pouvoirs publics (tous pouvoirs publics confondus) :

- détiennent au moins 50 % des parts sociales OU
- désignent au moins 50 % des administrateurs (au sens des membres du Conseil d'administration ou de l'organe qui joue un rôle équivalent à celui d'un conseil d'administrateur) OU
- disposent d'au moins 50 % des droits de vote au sein de l'organe de décision (conseil d'administration) OU
- désignent le principal dirigeant exécutif.

Par "pouvoirs publics" on entend ici, tout pouvoir public wallon : commune, province, CPAS, voire le cas échéant zones de police ou autre organismes public local, Région wallonne, société d'investissement contrôlée par la Région wallonne (telle que la SRIW), notamment.

Ce pouvoir de contrôle doit être apprécié de façon directe et indirecte. Ainsi, on peut donner quelques exemples, pour illustration.

Cas 1 : SA de droit privé, participation directe de deux organes publics et d'un certain nombre d'actionnaires privés : la part totale détenue par les deux organismes publics (une commune qui détient 25 % des parts et une province qui détient 25 % des parts), par exemple, atteint 50 %; la SA est publique au sens où nous l'entendons et doit être reprise dans le périmètre.

Cas 2 : Société anonyme de droit privé, avec participations échelonnées : la commune détient quasi 100 % d'une SA intermédiaire qui détient elle-même 50 % de la SA. La Commune détient 50 % d'une SA intermédiaire; la province détient 50 % de la même SA intermédiaire qui détient elle-même 50 % de la SA; la SA est publique au sens où nous l'entendons et doit être reprise dans le périmètre.

Cas 3 : SA de droit privé, avec participations échelonnées et asbl : une asbl détient 70 % des parts d'une SA de droit privé; 25 % des administrateurs de l'asbl sont désignés par la commune et 50 % des administrateurs de l'asbl sont désignés par la province; la SA est publique au sens où nous l'entendons et doit être reprise dans le périmètre ($70 \% \times 75 \% = 52.5 \%$).

Cas 4 : sous-structure : la SA du cas 3 détient elle-même 90 % d'une SA2 de droit privé; la SA2 ne doit pas être considérée comme publique ($90 \% \text{ de } 52.5 \% = 47.25 \%$).

Nous suggérons de fixer la barre à 50 % et non pas à "plus de 50 %" (ou encore 51 % ou même $50 \% + 1$), car dans le cas des administrateurs d'asbl, il n'y a généralement que quelques personnes, par exemple 8, dans un tel cas, pour répondre au critère des "plus de 50 %", il faut 5 administrateurs sur 8, ce qui équivaut à 62,5 %, soit pas loin des deux tiers ($4 / 6$, s'il y a six administrateurs).

a. Grille de lecture

La grille de lecture devrait reprendre les éléments qui permettent de "soupeser" l'utilité d'une structure supra-communale (et, même si cela n'est pas l'objet de notre mission, para-communale ou infra-communale) et des organes qu'une telle structure met en place.

Cela n'est pas simple car la notion d'utilité ne se prête pas facilement à la quantification, outre qu'elle est souvent au moins en partie subjective (ce qui jugé utile par l'un ne l'est pas nécessairement par l'autre...). Cependant, l'idée est bien celle-là; et la théorie économique donne un certain nombre de lignes directrices qui, sans mesurer l'utilité à proprement parler, permettent de s'en faire une idée au moins indirecte.

Structure supra-communale

Sur la base des aspects théoriques exposés à la section I, dans une vision plus pratique, on peut accepter 4 types de raisons pour la création d’une structure “englobante”, dans notre cas, supra-communale.

- **Les économies d’échelle**

Le premier cas, le plus simple, est celui des **économies d’échelle ou synergies**. Il s’agit des cas où la production à plus grande échelle (pour la population de deux ou plusieurs communes au lieu d’une seule) permet de réduire, globalement, le coût par habitant. C’est le cas, en particulier, lorsqu’il existe **des frais fixes** importants qui seraient dupliqués si chaque commune veut produire, seule, le bien en question ; mais pourraient être payés une seule fois, si les communes produisent ce bien ensemble.

Les frais variables ne jouent ici, en principe, aucun rôle. Ainsi, s’il s’agit de distribuer des repas chauds aux personnes en difficulté et à faible mobilité, c’est l’achat d’une seule camionnette au lieu de plusieurs qui génère les économies d’échelle, pas le carburant, et, probablement pas le prix du repas en lui-même (sauf si des achats groupés de nourriture permettent aussi de réduire le coût de l’élaboration du repas). Pour que l’économie soit effective, il faut qu’une seule camionnette suffise à desservir les deux communes : si, compte tenu de la plus grande population à desservir, il faut deux camionnettes à la structure supra-communale, au lieu de deux fois une camionnette dans les deux communes qui la composent, il n’y a pas de véritables économies.

Il faut aussi être attentif aux frais de fonctionnement de la structure englobante qui, parfois, s’ajoutent aux frais de fonctionnement des services communaux, plus qu’ils ne les remplacent.

En général, on considère que les économies d’échelle sont les plus manifestes lorsqu’on utilise **un réseau** : gaz, eau, électricité, télédistribution, par exemple. C’est surtout la construction même du réseau qui génère de telles économies (outre le fait que les réseaux “locaux” devraient être interconnectés et compatibles les uns avec les autres), mais l’entretien et l’exploitation de ces réseaux peut aussi dégager des économies dans une structure centralisée (par exemple, parce qu’elle limite la multiplication de l’outillage spécialisé et des formations du personnel, ...).

Une taille supra-communale et les économies d’échelle peuvent aussi être nécessaires s’il s’agit d’acquérir ou de développer des technologies nouvelles, trop coûteuses pour être couvertes par un marché limité à une seule commune.

- **Les externalités**

Une deuxième raison acceptée pour la constitution d'une structure englobante est le cas où celle-ci permet d'"internaliser **les externalités**". On parle d'externalité lorsqu'un service public offert et financé par une commune (ou une autre entité publique) est accessible gratuitement aux citoyens issus d'une autre commune, généralement avoisinante. On peut penser au cas d'une piscine ou d'une bibliothèque (ou d'un hôpital, mais il s'agit là d'un secteur particulier), financée par les impôts d'une commune et accessible gratuitement (ou quasi-gratuitement) à tous. Cela pose plusieurs problèmes. D'abord, l'attitude dite du "passager clandestin" : chaque commune attend que l'autre crée et finance la piscine ou la bibliothèque. Ensuite, le fait que la commune qui paye dimensionnera probablement la piscine ou la bibliothèque en fonction de la taille de sa population, de sorte que la taille de l'équipement sera *suboptimale* compte tenu de toute la population susceptible de l'utiliser.

Le mieux est alors de gérer cette piscine ensemble au sein d'une structure supra-communale.

- **La taille**

L'exemple précédent illustre aussi le fait qu'une structure englobante peut être utile en raison de **la taille** plus grande qu'elle permet d'atteindre. Ainsi, dans le cas de la piscine, plusieurs communes proches et de petite taille ont intérêt à s'associer pour créer une seule piscine (de taille optimale) plutôt que de multiplier les piscines, une dans chaque commune, qui deviendront vite trop coûteuses.

- **La souplesse de fonctionnement**

Une autre justification pour la création d'une structure para-communale (mais pas nécessairement supra-communale) est la **souplesse de fonctionnement**. Dans les secteurs au moins partiellement marchands, en concurrence ou en collaboration avec les entités privées, les règles de fonctionnement des administrations sont parfois inadaptées et ne permettent pas, par exemple, de réagir dans les délais que le marché impose. Dans ce cas, on ne vise pas nécessairement des économies d'échelle, même si celles-ci peuvent aussi être présentes dans certains cas, mais un fonctionnement mieux adapté aux caractéristiques économiques du bien produit.

On peut rattacher à cette même logique, le cas où l'obtention d'un subside ou d'un marché est **légalement liée à une certaine forme juridique**, par exemple, une asbl.

Les organes

S'agissant des organes de fonctionnement d'une structure, la notion d'utilité est probablement plus difficile encore à apprécier.

Très schématiquement, il faut partir de l'idée que **ces organes doivent apporter plus qu'ils ne coûtent**. Ainsi, on peut considérer avec indulgence et même bienveillance tous les organes qui fonctionnent sur une base de bénévolat complet (ils sont nombreux dans les asbl). Dans ce cas, leur utilité, même si elle est limitée, excédera fort probablement leur coût.

Pour les organes qui donnent lieu à rétribution (jetons, ...), il faut d'abord examiner la hauteur de cette rétribution. S'il s'agit de quelques dizaines d'euros, on peut reprendre, peu ou prou, le raisonnement qu'on vient de tenir pour la gratuité. S'il s'agit de sommes sensiblement plus importantes, elles doivent se justifier par une utilité "évidente". Celle-ci peut être appréciée, notamment, au regard des critères suivants :

- Ces organes sont-ils prévus par la loi ?
- Ces organes sont-ils prévus par les statuts ?
- Ces organes et la rémunération à laquelle ils donnent accès font-ils l'objet d'un règlement d'ordre intérieur ?
- Ces organes se réunissent-ils périodiquement ; quelle en est la durée moyenne des réunions ?
- Les réunions des organes donnent-elles lieu à un procès-verbal ?
- A qui ces organes font-ils rapports ?
- Avec quelle fréquence l'avis de ces organes est-il explicitement pris en compte et dans quelles circonstances ?
-

b. Critères recherchés

Nous étudierons les critères économiques selon quatre angles de vue :

1. L'efficacité productive
 - a. Économies d'échelle, synergies
 - b. Indivisibilité de l'offre
 - c. Coût par habitant ou par unité produite
 - d. Existence d'un réseau
 - e. Performances économiques

2. L'efficacité allocative
 - a. Externalité, débordement, passager clandestin
 - b. Population desservie

3. La taille
 - a. Emploi
 - b. Chiffres d'affaires (ventes et prestations)
 - c. Taille adéquate

4. Le marché
 - a. Secteur concurrentiel ou non
 - b. Secteur marchand ou non
 - c. Spécificités sectorielles

Une fois, les différents critères notés, il faut pondérer les résultats, *“en fonction de l'importance accordée à chaque critère”*¹⁰³. Cette importance doit être définie par les autorités politiques car elle reflète leurs propres choix. Elle ne peut être tirée d'une quelconque base scientifique.

¹⁰³ P. 74.

14. Point de vue du management public

14.1. Note

Deux questions vont être abordées. Nos réflexions sont issues de théories organisationnelles dans le domaine du management public

A. Qu'est-ce qui détermine la *capacité effective* de contrôler une entité ?

B. En rapport avec le maintien ou la suppression de OSL, quels critères pourraient être mis en avant pour maintenir la production d'une prestation dans le giron des services communaux au lieu de la confier à un OSL ?

A. Qu'est-ce qui détermine la capacité effective de contrôler une entité ?

Le CDLD (et d'autres textes), définit un ensemble de structures-type pour gérer les intérêts supra communaux (IC, SLSP, ASBL, ...cfr. Les éléments développés relatifs aux aspects juridiques).

L'analyse portant sur le maintien des entités et de ses organes doit tenir compte de la différence entre la structure (aspect formel) et l'organisation (la réalité, le concret)¹⁰⁴:

L'organisation informelle correspond aux relations qui se nouent entre (réseaux d') acteurs et qui forment un « système d'action concret » qui se distancie souvent de la structure formelle

Pour comprendre le fonctionnement réel d'une entreprise ou d'une administration, l'analyste doit découvrir ce qu'il y a derrière la structure et les procédures formelles, ce qui demande des travaux d'investigation conséquents qui ne peuvent être exécutés dans le cadre de la présente mission.

Aussi, on se contente ici de souligner quelques facteurs qui peuvent influencer la mise en œuvre *effective* des structures-type répertoriées. L'influence de certains de ces facteurs pourrait être testée à partir des données du cadastre des OSL¹⁰⁵:

- **La culture organisationnelle**, c'est-à-dire les normes et valeurs implicites à l'organisation et à son personnel. En effet, on ne conçoit pas la gestion ou l'animation interne de la même manière dans le secteur social par exemple que dans une IC de distribution d'électricité. De même, la notion de contrôle ou de tutelle y est appréhendée ou ressentie différemment.
- **Le type d'activités** : sur ce point, on sera attentif au caractère mono ou plurisectoriel de l'entité, ainsi qu'au caractère marchand ou non-marchand de l'activité. Il y a un débat dans la littérature sur le fait de favoriser ou non des entités intercommunales (ou assimilées) opérant dans plusieurs domaines d'activités. Les

¹⁰⁴ F. Dupuy, *La faillite de la pensée managériale*, Paris, Seuil, 2015.

¹⁰⁵ K. Verhoest e.a., *Autonomy and control of state agencies*, New York, Palgrave Macmillan, 2010.

arguments en faveur d'une telle solution sont d'améliorer la coordination lorsque les activités sont interdépendantes ou complémentaires pour le territoire desservi, et de permettre des économies sur les services communs (GRH, logistique, etc...). Les arguments contre sont la complexité et le manque de transparence à terme (cfr. Publifin) si les activités ne sont pas réellement complémentaires, et l'augmentation des coûts de transaction résultant de cette complexité qui pourraient amenuiser les gains d'échelle. A cet égard, on sera attentif, comme souligné dans la note au GW, à la motivation donnée par les OSL pour maintenir l'entité.

- **La taille de l'entité** : Ainsi, on observe que des entités plus importantes ont tendance à jouir de plus d'autonomie (p.ex. financière) que des entités de taille plus modeste. Les premières ont en règle générale les moyens pour constituer une capacité d'expertise (qui dans certains cas constitue un véritable contre-pouvoir), dont les risques à terme sont un accroissement de l'asymétrie d'information et des divergences dans les buts poursuivis (« goal incongruence) avec l'entité-mère. En revanche, des entités plus grandes disposent de davantage de moyens (en personnel notamment) pour mettre en place des outils de management destinés à améliorer le contrôle et la transparence sur lesquels les autorités de tutelle (commune, région) peuvent s'appuyer pour effectuer leur contrôle. Exemples : les plans de gestion dans les IC, la mise en place d'un système de contrôle interne, ...
- **La taille des entités par secteur d'activités** peut être abordée en fonction du type de services à offrir au citoyen. Pour la distribution d'eau et d'électricité par exemple, chaque citoyen lambda désire à peu près la même chose, un produit de qualité au moindre prix. Dans ce cas, la distribution d'électricité ou d'eau ne doit pas être adaptée aux spécificités d'une zone à desservir (sauf exception), ce qui compte c'est l'efficacité, et donc les gains d'échelle que l'on peut réaliser au niveau du territoire à desservir. Inversement, là où la spécificité locale a son importance, par exemple dans les services sociaux, on peut admettre une pluralité d'institutions adaptée au terrain/clientèle à desservir, et donc un nombre plus important d'entités pour un même territoire à desservir.
- **Le contrôle démocratique** résultant de la difficulté de contrôler les entités en aval (filiales et sous-filiales). Le problème n'est pas tant celui de l'absence de règles formelles qui garantissent que les élus locaux soient représentés dans les organes de ces entités. En pratique, c'est le contrôle des organes de gestion par les représentants élus qui posent problème. Cette responsabilité et ce contrôle par les élus locaux sont rendus d'autant plus difficiles par le fait que les filiales s'engagent elles-mêmes dans des accords de coopération ou prennent des participations dans d'autres structures locales publiques ou privées.

14.2. Critères

- **Type d'activités – mono sectoriel ou plurisectoriel.**

Mesure du critère : voir statuts de l'entité, plans de gestion, rapports annuels.

Intérêt du critère : Il y a un débat dans la littérature sur le caractère mono ou pluriactivités des entités intercommunales (ou assimilées). A l'origine, les IC ont été créées dans l'idée de gérer un seul service public (la distribution d'eau p. ex.) au bénéfice des communes actionnaires, ce qui a conduit à une multiplication des intercommunales au fil du temps. Après 2006, le Gouvernement a œuvré en vue d'une réorganisation qui a entraîné une diminution des IC en Wallonie, et donc à davantage d'entités ayant plusieurs types d'activités.

Les arguments en faveur d'un regroupement¹⁰⁶ :

- amélioration de la coordination lorsque les activités sont interdépendantes ou complémentaires pour le territoire desservi (exemples : distribution de gaz et d'électricité, soins aux personnes âgées et santé mentale, financement et promotion de l'immobilier,...
- économies réalisées sur les services communs (GRH, logistique, etc...)
- un seul guichet pour les usagers

Les arguments contre : complexité et manque de transparence à terme (cfr. Publifin), compétition entre secteurs d'activités si ceux-ci ne sont pas complémentaires ou interdépendants avec comme conséquence possible des coûts de transaction en augmentation du fait de la complexité qui amenuisent les gains d'échelle.

A cet égard, on sera donc attentif à la complémentarité entre les activités lors de l'évaluation des OSL.

- **Type d'activités (marchand non marchand)**

Mesure du critère : voir SEC2010 : secteur 11 (sociétés non financières) ou 13 (administrations publiques).

Intérêt du critère : Les pratiques de gestion, les cultures organisationnelles, les relations entre acteurs sont différentes entre le marchand et le non marchand. Il y a lieu d'être attentif à ces différences au moment de se prononcer sur le maintien éventuel d'une entité (ce qui implique bien évidemment des travaux d'investigation conséquents si l'on veut appréhender ce qui « vit » derrière les structures et les procédures formelles).

Par ailleurs, en cas de suppression d'un OSL ayant une activité de type marchand, on peut s'attendre logiquement à ce que cette activité soit reprise par une initiative d'ordre privé. Dans le cas d'une activité non marchande, c'est moins probable vu la non rentabilité supposée de l'activité supprimée.

¹⁰⁶ D. Gill, « De la création d'agences à un choix plus raisonné de formes d'organisation des pouvoirs publics – Éléments de signalisation », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2002, p. 31-90.

- **Nombre moyen d'entités par secteur (taille des entités)**

Mesure : voire données du cadastre.

Intérêt du critère : La taille critique d'entités par secteur d'activités sur un territoire donné peut être abordée en fonction du type de services à offrir au citoyen. Voyez ci-dessus : 16.5.1.

- **Nombre de filiales et sous-filiales (contrôle démocratique par les communes)**

Mesure : voir données du cadastre

Intérêt du critère : Au plus il y a de filiales et de sous-filiales, au plus le contrôle de ces structures par les représentants élus pose problème.

- **Dépendance financière**

Mesure : voir compte de bilan classe 15 (subsides en capital) et compte de résultats classe 73 (produits d'exploitation) des entités

Intérêt du critère : voir dans quelle mesure l'entité est dépendante financièrement de subsides versés par les autorités publiques (fédérale, régionale, locales...), et en lien avec ce critère, l'intérêt de créer des sous-filiales. Ce critère sera diversement apprécié selon la nature (marchande ou non, sociale, ...), l'environnement (concurrentiel ou non) et l'intérêt fédéral, régional et local des missions de l'organisme supra-local.

- **La visibilité politique ou l'importance stratégique de l'activité pour la commune**

Mesure : la fréquence des rencontres et/ ou du reporting (formel et informel) vis-à-vis de l'autorité communale.

Intérêt du critère : au plus le pilotage de l'activité exige une fréquence élevée, et donc un suivi très serré par l'autorité communale, moins on aura tendance à déléguer cette activité à un OSL.

- **Economies d'échelle (repris dans critères économie publique)**

- **La mesurabilité des prestations**

Mesure : critères de performance/ efficacité simples ou non équivoques (prix, délai d'attente, ...) versus indicateurs composites ou plus qualitatifs (risque de subjectivité)

Intérêt du critère : plus les activités ou prestations sont complexes et/ ou qualitatives, plus il est difficile de préciser à l'avance les exigences de performance et de mesurer la performance réelle a posteriori ; dans ce cas, on aura tendance à ne pas confier ces prestations à une entité séparée.

- **La spécificité des ressources**

Mesure : principalement de l'emploi, à travers le bilan social

Intérêt du critère : La spécificité caractérise « la mise à disposition et l'aménagement exclusifs ainsi que l'emploi spécifique de ressources. En d'autres termes, les aptitudes, les ressources, et les processus prennent une importance unique dans la chaîne de prestation, raison pour laquelle on renonce à toute forme alternative d'utilisation »¹⁰⁷. Ainsi, le fait qu'il n'existe pas (ou peu) d'alternatives possibles pour le personnel en place, en raison de la spécificité des métiers, implique un engagement à long terme avec l'entité prestataire. Inversement, des activités impliquant des prestations plus génériques offrent plus de possibilités de suppression d'une entité et du transfert de ses activités et de son personnel vers d'autres prestataires.

- **L'implication de groupes d'intérêt**

Mesure : PV des conseils communaux

Intérêt du critère : en mettant en place des entités distinctes, avec organes de gestion propres, on peut associer plus facilement des groupes sociaux à la politique et la gestion de l'entité. La légitimité de l'entité peut ainsi être renforcée par l'intégration des parties prenantes dans les organes de gouvernance. De plus, le recours à des personnes ayant des connaissances et un savoir-faire spécialisés dans le domaine contribue également à renforcer les capacités d'expertise.

- **Activités axées sur un service à la clientèle**

Mesure : pv conseils communaux

Intérêt du critère : intérêt de créer une entité séparée de la commune en vue de l'isoler de toute interférence politique et pour lesquelles on souhaite élaborer une véritable culture commerciale

- **Structures mixtes/ pures (total/ par secteur)**

Mesure : statuts

Intérêt du critère : voir dans quels types de métiers, l'apport du privé est considéré comme utile

- **Nombre de niveaux de filiales et sous-filiales (total/ par secteur)**

Mesure : données du cadastre

Intérêt du critère : dans l'idée d'une recommandation éventuelle portant sur la limitation du nombre de niveaux (cfr supra : contrôle démocratique)

¹⁰⁷ N. Thom & A. Ritz, *Management public. Concepts innovants dans le secteur public*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008, 4^e édition, p. 200.

- **Présence d'autres niveaux de pouvoir que la commune parmi les associés**

Mesure : statuts

Intérêt du critère : Eviter les conflits d'intérêts lorsque la province (contrôleur) ou la Région (contrôleur/ régulateur) sont associés. Cette question de la présence d'autres niveaux de pouvoir dans les OSL est très discutée dans la littérature, même si elle a été confirmée lors de la dernière réforme des IC en Wallonie, et est par ailleurs couramment pratiquée, par exemple dans les OIP au niveau fédéral ou régional.

- **La forme juridique des IC et des filiales.**

Mesure : voir statuts

Intérêt du critère : En Flandre, les IC ne sont plus organisées sous une forme de droit privé, mais ont un régime juridique sui generis... Faut-il aller dans cette direction ?

Pour les filiales, le CDLD ne dit rien. Commentaire de AL Durviaux¹⁰⁸ :

« Le choix du régime applicable aux filiales des intercommunales est laissé à l'appréciation du conseil d'administration ou de l'assemblée générale en cas de participations importantes. Le régime de droit privé est choisi le plus fréquemment en raison de sa souplesse. L'ensemble des droits civil, commercial et social est d'application, tant en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement de la filiale que son activité. Les conséquences de ce choix sont multiples. Le régime juridique spécial, en ce compris les lois générales du service public – de changement, de régularité et de continuité, d'égalité -, ne trouvent plus à s'appliquer alors que la filiale est chargée de la gestion d'un intérêt communal. La notion de service public s'en trouve profondément affectée. »

Du point de vue du contrôle démocratique (cfr. supra), il faut réfléchir au(x) mécanisme(s) pour maintenir le lien entre la commune (actionnaire de l'entité-mère) et la filiale.

- **Prise de participation en conformité avec l'objet social de l'IC**

Mesure : voir PV

Intérêt du critère : L'art. L1512-5 CDLD prévoit qu'une IC peut prendre une participation dans le capital d'une autre société pour autant que cette prise de participation concoure à l'atteinte de l'objet social de cette IC.

- **Nombre moyen d'administrateurs (total/ par secteur/ avec ou sans droit de vote)**

Mesure : données du cadastre

Intérêt du critère : Un nombre trop élevé d'administrateurs nuit à la qualité de la délibération. Le CA ne sait plus jouer son rôle en termes de gouvernance.

¹⁰⁸ A.L. Durviaux, *Droit administratif. Tome 2 : Les entreprises publiques locales en Wallonie*, p. 155.

- **Nombre d'experts/ observateurs, ... dans le CA (total/ par secteur/ avec ou sans droit de vote)**

Mesure : données du cadastre

Intérêt du critère : Voir dans quelle mesure les CA vont chercher des compétences ailleurs que parmi les mandataires communaux.

- **Formation suivie par les administrateurs envoyés par les communes.**

Mesure : à déterminer

Intérêt du critère : L'art. L1532-1§3 CDLD énonce que tout administrateur d'une IC doit en principe mettre à jour ses compétences professionnelles dans les domaines d'activités de l'intercommunale.

- **Durée des réunions du CA**

Mesure : à partir des PV

Intérêt du critère : Le rapport de Guberna¹⁰⁹ donne des indications à ce sujet en comparaison avec le privé. Une durée moyenne très courte semble indiquer que les questions importantes sont tranchées ailleurs qu'au CA.

Taux de présence aux réunions du CA

Idem critère précédent

- **Existence d'un règlement d'ordre intérieur (art. 1523-10 CDLD)**

Mesure : données du cadastre

Intérêt du critère : Peut constituer un indicateur du bon fonctionnement des organes et de la déontologie des mandataires

- **Existence et composition du comité de rémunération**

Mesure : données du cadastre

Intérêt : exigence légale (art. 1523-7 CDLD)

- **Existence d'autres organes restreints**

Mesure : données du cadastre

Intérêt du critère : connaître leurs missions et composition

¹⁰⁹ GUBERNA, *La gouvernance des intercommunales. Conclusions de l'enquête sur la gouvernance au sein des intercommunales wallonnes*, 2013.

SECTION 5 : CRITÈRES RETENUS

Comme indiqué dans la section précédente, à l'issue des travaux théoriques puis de débats avec les experts, nous avons sélectionné les critères pour lesquels nous avons pu collecter les informations nécessaires, complètes et fiables.

Puis nous avons tenté d'objectiver ces critères au regard de la question posée du maintien ou non de la structure analysée et sélectionner une bonne centaine de critères.

Nous avons partagé ces premières conclusions avec la DGO5 avec laquelle nous sommes convenus de regrouper cette liste de critères en seize groupes dans quatre catégories selon le schéma présenté à la page suivante :

Principaux critères de la grille d'analyse			
Juridique	Finances publiques	Economie publique	Gouvernance
1. Forme juridique des entités	5. Affectation du résultat aux actionnaires Rémunération du capital Dividendes	9. Efficacité allocative Population desservie Externalités Débordement Passager clandestin	13. Subsidés Dépendance financière en fonction des secteurs (marchands, concurrentiels, ...)
2. Organes obligatoires et facultatifs	6. Contrôle du déploiement et des investissements Stratégie	10. Efficacité productive Coût par unité produite Existence d'un réseau Economies d'échelle	14. Contrôle démocratique Nombre de filiales et sous-filiales Nombre de niveaux (n-1 à n-5) Taille de l'entité
3. Composition des organes et règles de rémunérations	7. Le poids des immobilisations financières (entité opérationnelle ou holding) Ratios financiers	11. Emploi Masse salariale Spécificité des ressources Coût par ETP Emploi comparé au CA	15. Qualité des Conseils d'administration Fonctionnement
4. Objet social et missions des entités Evolution depuis la création	8. Coûts fixes et variables des organes Jetons de présence Rémunérations annuelles	12. Taille critique Ventes et prestations Marché potentiel Spécificités par secteur Intercommunale ou régionale	16. Pertinence et fonctionnement des organes (hors CA) Rémunérations dans les organes Nombre de mandats effectifs Comité de rémunération, ORG, ...

Puis nous avons à nouveau débattu avec les experts jusqu'à arriver à un accord unanime sur les critères à retenir, à la fois d'une part pour leur pertinence et leur objectivité, et d'autre part, au vu de la fiabilité et de la cohérence des données recueillies provenant d'une ou de plusieurs sources. Nous avons conservé finalement 91 critères dont 43 pour les entités et 48 pour les organes.

Pour chacun de ces critères, nous avons :

- Un clignotant vert quand « rien à signaler » (valeur zéro),
- Un clignotant orange (valeur -1) en cas d'alerte ou anomalie légère et
- Un clignotant rouge (valeur -2) quand l'alerte est plus sévère.
- Exceptionnellement, on a indiqué une valeur -3.

Pour distinguer dans les tableaux de critères, les OSL qui n'ont pas d'alerte (en vert) de celles qui n'ont pas d'informations (en gris), nous avons rajouté forfaitairement en accord avec la DGO5 une cote de -10 pour les OSL qui n'avaient pas répondu. Ceci permet notamment de les isoler dans leur secteur, dans les grilles de consolidation « tous critères d'entité confondus ».

15. Entités

Pour les entités, nous avons retenu :

- a. Dix-sept critères juridiques
- b. Neuf critères de management public
- c. Treize critères de finances publiques
 - o au sein desquels nous avons isolé quatre critères mesurant une « tendance holding »
 - o et neuf pour mesurer plus spécifiquement les finances publiques
- d. Quatre critères d'économie publique

Pour chacun de ces critères :

- Nous pouvons pondérer son impact dans sa catégorie par un facteur de pondération, y compris l'annihiler par un facteur zéro.
- Nous avons défini la règle de cotation (décrite ci-dessus : de 0 à -3)

CRITERES JURIDIQUES

Dénomination critères	Pondération	Valeur	Remarque	Cotation			
				-3	-2	-1	0
J1 : Forme juridique des IC = SA ou SCRL (sauf les 4 GRD)	1	Forme juridique			Ni SA, ni SCRL		Si SA ou SCRL
J2 : Assemblée générale (choix non proposé)	1	Présence d'un AG = 1	Choix non proposé, donc pas de cote				
J3 : Conseil d'administration (sauf les 4 GRD)	1	Présence d'un CA = 1			Si = 0		Si = 1
J4 : Comité de rémunération (sauf les 4 GRD)	1	Présence d'un CR = 1			Si = 0		Si = 1
J5 : Comité rémunération des IC = que 5 membres (sauf les 4 GRD)	1	Nbre de membres du Comité de rémunération			Si Nb = 0 ou ≠ 5		Si Nb = 5
J6 : Organe restreint de gestion des IC = au moins 4 administrateurs (sauf les 4 GRD)	1	Nbre d'administrateurs			Si Nb < 4		Si nb ≥ 4
J7 : Organe restreint de gestion des IC = décisionnel (sauf les 4 GRD)	1	Décisionnel = 1 Non décisionnel = 0			Si = 0		Si = 1
J8 : Membres des organes consultatifs des IC = non rémunérés (sauf les 4 GRD)	1	0 = Si tous les membres sont non rémunérés 1 = Certains membres sont rémunérés 2 = tous les membres sont rémunérés			Si = 2 ou 1		Si = 0
J9 : Membre des autres organes des IC = non rémunéré (hors CA et O.R.G.) (Sauf les 4 GRD)	1	0 = Si tous les membres sont non rémunérés 1 = Certains membres sont rémunérés 2 = tous les membres sont rémunérés			Si = 2 ou 1		Si = 0
J10 : Conseil d'administration	1	Présence d'un CA = 1			Si = 0		Si = 1
J11 : Assemblée générale (choix non proposé)	0	Présence d'un AG = 1	Choix non proposé, donc pas de cote				
J12 : Forme juridique des SLSL = SCRL	1	Forme juridique SCRL = 1			Si = 0		Si = 1
J13 : Secteurs d'activités des SLSL = logement	1	Secteur d'activités = logement = 1			Si = 0		Si = 1
J14 : Conseil d'administration	1	Présence d'un CA = 1			Si = 0		Si = 1
J15 : Comité d'attribution logement (CAL)	1	Présence d'un CAL = 1			Si = 0		Si = 1
J16 : Comité consultatif des locataires (CCL) (choix non proposé)	0	Présence d'un CCL = 1	Choix non proposé, donc pas de cote				
J17 : Assemblée générale (choix non proposé)	0	Présence d'un AG = 1	Choix non proposé, donc pas de cote				

Remarque : Les critères J1 à J9 ne s'appliquent pas à 4 GRD (Brutélé, ORES Assets, Publifin et Publilec) avant 1er juillet 2017

CRITERES MANAGEMENT PUBLIC

Dénomination critères	Pondération	Valeur	Remarque	Cotation			
				-3	-2	-1	0
M1 : Mixte ou pure	0	Mixte = M, Pure = P	Pour info, sans cotation				Si P ou M
M2 : Type d'activités (mono ou plurisectorielles)	1	Monosectorielle = M Plurisectorielle = P+ ou P-	P+ si plusieurs secteurs complémentaires P- si pas de complémentarité significative entre les secteurs			Si P-	Si M ou P+
M3 : Type d'activités (marchand/ non marchand)	1	Ma = Marchand Nma = Non-Marchand	Nma est plus difficile à transférer Utilisé pour le critère de subside M8			Si Ma	Si NMa
M4 : Type d'activités (concurrentiel/non concurrentiel)	0	C = Concurrentiel NC = Non concurrentiel	Pour info, sans cotation				Si C ou NC
M5 : Contrôle démocratique (niveaux de filiales)	1	Nbre de niveaux de filiales	Idem Critère finances publiques		Si > 2	Si = 2	Si = 0 ou 1
M6 : Indépendance financière	1	Fonds propres (Comptes 10 à 15)/ total passif		Si < 0 %	Si < 33 %	Si < 50 %	Si >= 50 %
M7 : Subsidés	1	% = Compte 15/Fonds propres	si M3 = Nma		Si > 50 %	Si > 33 %	Si <= 33 %
			si M3 = Ma	Si > 50 %	Si > 25 %	Si > 5 %	Si <= 5 %
M8 : Nbre de filiales	1		Celles qui sont en N-2	Si > 20	Si > 10	Si > 0	Si = 0
M9 : Nbre de sous filiales	1		Toutes celles à partir de N-3	Si > 20	Si > 10	Si > 0	Si = 0

Le critère M1 "mixte ou pure" est renseigné pour info mais non coté car non objectivable, à ce stade; la nature mixte peut être positive si l'apport du privé constitue un atout par ex stratégique, commercial, logistique, ... Elle peut également être négative si elle éloigne l'IC de son objet social initial, de son utilité publique, de sa stratégie à long terme, du mode de rémunération optimale des

CRITERES Tendance HOLDING ET FINANCES PUBLIQUES

Dénomination critères	Pondération	Valeur	Remarque	Cotation			
				-3	-2	-1	0
H1 : Immo. Fin/Tot bil 2010	1			Si >= 50 %	Si < 50 %	Si < 25 %	Si < 10 %
H2 : Immo. Fin/Tot bil 2015	1			Si >= 50 %	Si < 50 %	Si < 25 %	Si < 10 %
H3 : Evolution du ratio entre 2010 et 2015	1				Si > 500 %	Entre 100 % et 500 %	Si <= 100 %
H4 : Evolution des immo financières entre 2010 et 2015	1			Si > 1 000 000 000	Si > 100 000 000	Si > 10 000 000	Si <= 10 000 000
F1 : Rémunération du capital (dividendes sur résultat) par secteur	1		Par secteur		Les moins bonnes du secteur		Les meilleures du secteur
F2 : Rémunération par ETP dans le secteur	1		Par secteur		Les moins bonnes du secteur		Les meilleures du secteur
F3 : Taux de résultat d'exploitation sur CA par secteur	1		Par secteur		Les moins bonnes du secteur		Les meilleures du secteur
F4 : Durée d'amortissement en années	1		(sauf financement)		Si > 20 ans	Si > 15 ans	
F5 : Niveau de contrôle	1		Idem critère management public	Si > 2	Si = 2	Si = 1	Si = 0
F7 : Poids des amortissements sur Ebitda	1		Sauf financement		Si < 25 %	Si < 50 %	Si < 0 ou >= 50 %
F8 : Total bilan en Euros 2015	1				Si < 500 K € ou > 1 Md €	Si < 1 M€ ou > 500 M€	Entre 1 M€ et 500 M€
F9 : Poids des immobilisations corporelles / bilan	1		Sauf financement	Si < 10 %	Si < 25 %	Si < 50 %	Si >= 50 %
F10 : Chiffre d'affaires / total des produits	1		Sauf financement	Si < 10 %	Si < 25 %	Si < 50 %	Si >= 50 %

CRITERES ECONOMIE PUBLIQUE

Dénomination critères	Pondération	Valeur	Remarque	Cotation			
				-3	-2	-1	0
E1 : Nombre moyen de travailleurs 2015	1		Par secteur	Les moins bonnes du secteur			Les meilleures du secteur
E2 : Ventes et prestations 2015 (en milliers €)	1		Par secteur	Les moins bonnes du secteur			Les meilleures du secteur
E4 : Existence d'un réseau (Gas, eau, électricité, ...)	1	Poids (en %) de l'activité réseau (AR) dans CA	Par secteur	si AR = 0%	si AR >0% et <33%	Si AR > 1/3 et <100 %	si AR = 100%
E5 : Internaliser les externalités (passager clandestin)	1	selon le niveau des couts fixes partagés par les communes	0 : médic, piscine , créma, gazelectel, déchet (traitement) 1 : distribution, collecte (eau, déchet) 2: expansion économique 3: autres, financement, divers, ...			Si gestion d'un bien supracommunal parmi d'autres activités	Si gestion uniquement d'un bien supracommunal (hôpital, piscine, théâtre,...)

16. Organes

Pour les organes, nous avons mesuré un indice de gouvernance basé sur 48 critères dont :

- a. Six critères relatifs au conseil d'administration
- b. Six critères relatifs aux organes restreints de gestion
- c. Six critères relatifs aux comités de secteur
- d. Six critères relatifs à l'ensemble des organes décisionnels
- e. Six critères relatifs aux comités de rémunération
- f. Six critères relatifs aux comités d'attribution de logement
- g. Six critères relatifs aux autres organes (avis, audit, autre...)
- h. Six critères relatifs aux PV de réunions des différents organes

Pour chacun de ces critères, nous pouvons pondérer également son impact dans l'appréciation de la gouvernance dans un organe par un facteur de pondération, y compris l'annihiler par un facteur zéro.

CRITERES de GOUVERNANCE (organes)

Dénomination critères	Pondération	Valeur	Remarque	Cotation			
				-3	-2	-1	0
PV - Conseil d'administration (CA)							
G1 : Taux de présence	1		Présents et représentés / total		Si < 66,7 %	Si < 75 %	Si >= 75 %
G2 : Nbre de réunions en 2016	1				Si < 3	Si < 4	Si >= 4
G3 : Durée en 2016 (moyenne)	1				Si <= 20 min	Si <= 45 min	Si > 45 min
G4 : Durée en 2016 (maximum)	1				Si <= 30 min	Si <= 60 min	Si > 60 min
G5 : Nbre de pts traités en 2016 (moyenne)	1				Si < 4	Si < 7	Si >= 7
G6 : Durée annuelle (en heures)	0						
PV - Organe restreint de gestion (ORG)							
G7 : Taux de présence	1		Présents et représentés / total		Si < 66,7 %	Si < 75 %	Si >= 75 %
G8 : Nbre de réunions en 2016	1				Si < 3	Si < 4	Si >= 4
G9 : Durée en 2016 (moyenne)	1				Si <= 20 min	Si <= 45 min	Si > 45 min
G10 : Durée en 2016 (maximum)	1				Si <= 30 min	Si <= 60 min	Si > 60 min
G11 : Nbre de pts traités en 2016 (moyenne)	1				Si < 4	Si < 7	Si >= 7
G12 : Durée annuelle (en heures)	0						

CRITERES de GOUVERNANCE (organes)

Dénomination critères	Pondération	Valeur	Remarque	Cotation			
				-3	-2	-1	0
PV - Comité de secteur (CS)							
G13 : Taux de présence	1		Présents et représentés / total		Si < 66,7 %	Si < 75 %	Si >= 75 %
G14 : Nbre de réunions en 2016	1				Si < 3	Si < 4	Si >=4
G15 : Durée en 2016 (moyenne)	1				Si <= 20 min	Si <= 45 min	Si > 45 min
G16 : Durée en 2016 (maximum)	1				Si <= 30 min	Si <= 60 min	Si > 60 min
G17 : Nbre de pts traités en 2016 (moyenne)	1				Si < 4	Si < 7	Si >= 7
G18 : Durée annuelle (en heures)	0						
Organes décisionnels - CA + ORG + CS							
G19 : Taux de présence	1		Présents et représentés / total		Si < 66,7 %	Si < 75 %	Si >= 75 %
G20 : Nbre de réunions en 2016	1			Si <= 4	Si <= 6	Si <= 10	Si > 10
G21 : Durée en 2016 (moyenne)	1				Si <= 20 min	Si <= 45 min	Si > 45 min
G22 : Durée en 2016 (maximum)	1				Si <= 30 min	Si <= 60 min	Si > 60 min
G23 : Nbre de pts traités en 2016 (moyenne)	1				Si < 4	Si < 7	Si >= 7
G24 : Durée annuelle (en heures)	1			Si <= 5 heures	Si <= 10 heures	Si <= 20 heures	Si > 20 heures

CRITERES de GOUVERNANCE (organes)

Dénomination critères	Pondération	Valeur	Remarque	Cotation			
				-3	-2	-1	0
PV - Comité de rémunération (CR)							
G25 : Taux de présence	1		Présents et représentés / total		Si < 66,7 %	Si < 75 %	Si >= 75 %
G26 : Nbre de réunions en 2016	1				Si = 0		Si > 0
G27 : Durée en 2016 (moyenne)	0						
G28 : Durée en 2016 (maximum)	0						
G29 : Nbre de pts traités en 2016 (moyenne)	0						
G30 : Durée annuelle (en heures)	0						
PV - Comité d'attribution de logement (CAL)							
G31 : Taux de présence	1		Présents et représentés / total		Si < 66,7 %	Si < 75 %	Si >= 75 %
G32 : Nbre de réunions en 2016	1				Si < 5	Si < 7	Si >= 7
G33 : Durée en 2016 (moyenne)	1				Si <= 20 min	Si <= 45 min	Si > 45 min
G34 : Durée en 2016 (maximum)	1				Si <= 30 min	Si <= 60 min	Si > 60 min
G35 : Nbre de pts traités en 2016 (moyenne)	1				Si < 4	Si < 7	Si >= 7
G36 : Durée annuelle (en heures)	1				Si ≤ 3h	si ≤ 5h	si > 5h

CRITERES de GOUVERNANCE (organes)

Dénomination critères	Pondération	Valeur	Remarque	Cotation			
				-3	-2	-1	0
PV - Autres organes							
G37 : Taux de présence	1		Présents et représentés / total		Si < 66,7 %	Si < 75 %	Si >= 75 %
G38 : Nbre de réunions en 2016	1				Si < 3	Si < 4	Si >= 4
G39 : Durée en 2016 (moyenne)	1				Si <= 20 min	Si <= 45 min	Si > 45 min
G40 : Durée en 2016 (maximum)	1				Si <= 30 min	Si <= 60 min	Si > 60 min
G41 : Nbre de pts traités en 2016 (moyenne)	1				Si < 4	Si < 7	Si >= 7
G42 : Durée annuelle (en heures)	0						
PV - Résumé global de l'ensemble des réunions							
G43 : Taux de présence	1		Présents et représentés / total		Si < 66,7 %	Si < 75 %	Si >= 75 %
G44 : Nbre de réunions en 2016	1			Si <= 1	Si <= 5	Si <= 12	Si > 12
G45 : PV Signés	0		PV signés / Nbre de réunions			Si < 50 %	Si >= 50%
G46 : PV Non signés	0		PV non signés / Nbre de réunions		Si > 80 %		Si <= 80 %
G47 : Durée moyenne des réunions (en heures)	1				Si <= 20 min	Si <= 45 min	Si > 45 min
G48 : Durée annuelle (en heures)	1				Si <= 10 heures	Si <= 20 heures	Si > 20 heures

SECTION 6 : ANNEXES

1. ANNEXE 1 : Exemple de traitements de base de données consultées

Intercommunales wallonnes (poids immobilisations financières / Total bilantaire en 2010 et en 2015)

Numéro TVA	Nom	Forme juridique	BEL 2008, code princ	Ibid, libellé	Immo financières en € 2015	Total bilan en Euros 2015	Immo. Fin/Tot bil 2010	Immo. Fin/Tot bil 2015
BE0543696579	ORES ASSETS	Société coopérative à responsabilité limitée	35130	Distribution d'électricité	655.000	3.840.154.000		0,02%
BE0216377108	INTERCOMMUNALE DE SANTE PUBLIQUE DU PAYS DE CHARLEROI	Société coopérative à responsabilité limitée	84119	Autre administration publique générale	558.569	746.855.577	0,11%	0,07%
BE0237086311	CENTRE HOSPITALIER REGIONAL DE LA CITADELLE	Société civile sous forme de société coopérative à responsabilité limitée	86100	Activités hospitalières	600.000	343.113.404		0,17%
BE0202962701	VIVAQUA	Intercommunale	36000	Captage, traitement et distribution d'eau	44.270	837.714.764	0,01%	0,01%
BE0440868364	CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE ET PSYCHIATRIQUE DE MONS-BORINAGE	Société coopérative à responsabilité limitée	86101	Activités des hôpitaux généraux, sauf hôpitaux gériatriques et spécialisés	18.338	251.441.529	0,01%	0,01%
BE0250610881	INTERCOMMUNALE DE SOINS SPECIALISES DE LIEGE	Société civile sous forme de société coopérative à responsabilité limitée	87301	Activités des maisons de repos pour personnes âgées (M.R.P.A.)	42.601	325.317.198	0,01%	0,01%
BE0250893369	CENTRE HOSPITALIER REGIONAL DE VERVIERS	Société civile sous forme de société coopérative à responsabilité limitée	86101	Activités des hôpitaux généraux, sauf hôpitaux gériatriques et spécialisés	n.d.	172.687.739	0,00%	
BE0203980409	CENTRE HOSPITALIER BOIS DE L'ABBAYE	Société coopérative à responsabilité limitée	86101	Activités des hôpitaux généraux, sauf hôpitaux gériatriques et spécialisés	2.969.008	150.039.263		1,98%
BE0202395052	COMPAGNIE INTERCOMMUNALE LIEGEOISE DES EAUX	Société coopérative à responsabilité limitée	36000	Captage, traitement et distribution d'eau	7.830.164	439.495.282	2,75%	1,78%
BE0205954655	INTERCOMM DIFFUSION TELEVISION	Société coopérative à responsabilité limitée	61200	Télécommunications sans fil	3.014.049	180.518.651	2,10%	1,67%

2. ANNEXE 2 : Exemple de base de données créées

- Structure du tableau de synthèse des PV's, par OSL/organes/date de réunion

DENOMINATION OSL	ORGANE	POUVOIR ORGANE	DATE	NOM MEMBRE	PRENOM MEMBRE	FONCTION	STATUT	NOMBRE DE POINTS EXAMINES	NOMBRE DE PAGES PV	PV SIGNE	HEURE DEBUT	HEURE FIN	Précisions

3. ANNEXE 3 : Exemple de « nettoyages » manuels

RAPPEL : ces traitements ont dû être traités manuellement et étaient strictement nécessaires si l'on voulait effectuer la moindre analyse comparative ou croisement de données. En corollaire, le délai nécessité par ces traitements sont venus en déduction du temps qui nous restait pour les analyses.

Harmonisation du nom de fichier par rapport aux fichiers reçus de la DGO5

Identification et isolation des fichiers reçus en double/triple

Harmonisation du nom de l'OSL/PL/Associés par rapport au référentiel : Uniformisation des diverses appellations de l'OSL pour avoir une orthographe unique par OSL (ex. Centre d'action touristique des provinces wallonnes//CATPW//C.A.T.P.W. ou encore ASBLxy//xyASBL, etc.)

Traitement des inversions de données en les remettants dans la bonne colonne :

- Nom/prénom,
- Code postal/rue,
- Mail/tél,
- ...

Harmonisation des données :

- Uniformisation des données par rapport aux diverses listes déroulantes de choix des questionnaires (forme juridique, secteur d'activités, type d'organe, missions, ...) en mettant « Autre : ... » lorsque l'info n'était pas dans la liste déroulante,
- Suppression des doublons,
- Correction des fautes de frappe,
- Suppression des espaces (avant et après le terme concerné),
- Suppression des points (ex. : A.S.B.L = ASBL, S.C.R.L. = SCRL, ...),
- Uniformisation des majuscules/minuscules,
- Uniformisation des termes masculins/féminins par souci de neutralité,
- Veiller à avoir une orthographe identique pour les termes récurrents : Conseil d'administration, Assemblée générale, Député provincial, Echevin, ...
- Vérification de la raison d'une case vide : les infos évidentes n'ont pas été répétées à chaque ligne ? *Dans ce cas*, elles ont été dupliquées. Ou l'information est simplement manquante ? *Dans ce cas*, elle est identifiée par "NR",
- ...

Intégration d'informations manquantes évidentes, comme, par exemple, l'identification du PL/OSL concerné (commune, société de logement, intercommunale, ...)

4. ANNEXE 4 : Difficultés rencontrées, sur le contenu des données

Nous avons constaté (liste non exhaustive) :

- des incohérences dans le croisement des données (ex. déclaration des participations des PL vs déclaration des parts d'associés par les OSL) ou déclarations divergentes entre deux OSL
- des changements sur les noms de certaines entités, et donc des ambiguïtés possibles, comme par exemple ALE->TECTEO->PUBLIFIN, TECTEO Services -> NETHYS, ORES/Ores Assets, etc.)
- des entités « connues, intégrées dans des structures moins connues (ex. IGRETEC, filiale de IPFH)
- des transferts d'activités/actifs entre structures du même groupe ce qui génère des question, même au niveau de la réglementation applicable (par ex. Publifin est-elle encore GRD ou une société « de portage » d'agents statutaires ou encore une holding financière)
- sociétés « proches » sans liens apparents (Publifin / Ogeo)

5. ANNEXE 5 : Liste des entités qui n'ont pas envoyé de PV

Type	Nom	Précisions	PV
INTERCOM	Association Intercommunale De Sante De La Basse-Sambre		<i>Pas de PV reçus</i>
INTERCOM	Association Intercommunale Des Eaux Du Condroz		<i>Pas de PV reçus</i>
INTERCOM	Association Intercommunale Du Bois D'Havre		<i>Pas de PV reçus</i>
INTERCOM	Association Intercommunale Pour Les Services De Distribution D'Eau		<i>Pas de PV reçus</i>
INTERCOM	Centre Hospitalier Régional De Huy		<i>Pas de PV reçus</i>
INTERCOM	Centre Intercommunal De Sante Arthur Naze		<i>Pas de PV reçus</i>
INTERCOM	Societe Intercommunale Pour La Diffusion De La Television - Intercommunale Maatschappij Voor De Verbreiding Van Televisie		<i>Pas de PV reçus</i>
SLSP	La Sambrienne		<i>Pas de PV reçus</i>
SLSP	Le Foyer Malmédien		<i>Pas de PV reçus</i>
XII	Développement, Encadrement, Formation Et Intégration Par Le Travail Et La Socialisation		<i>Pas de PV reçus</i>
XII	Projet Wallon De Formation Valorisante (Pwfv)		<i>Pas de PV reçus</i>
XII	Service D'Aide Aux Personnes De Proximité	Aurait cessé ses activités	<i>Pas de PV reçus</i>
XII	Urgence Sociale De La Communauté Urbaine		<i>Pas de PV reçus</i>

6. ANNEXE 6 : Liste des entités qui n'ont renvoyé aucun questionnaire

Type	Nom	Précisions	Fichier reçu
COMMUNE	Brugelette		Aucun questionnaire reçu
COMMUNE	Celles (Lez-Tournai)		Aucun questionnaire reçu
COMMUNE	Chastre		Aucun questionnaire reçu
COMMUNE	Court-Saint-Etienne		Aucun questionnaire reçu
COMMUNE	Durbuy		Aucun questionnaire reçu
COMMUNE	Etalle		Aucun questionnaire reçu
COMMUNE	Honnelles		Aucun questionnaire reçu
COMMUNE	La Hulpe		Aucun questionnaire reçu
COMMUNE	Le Roeulx		Aucun questionnaire reçu
COMMUNE	Lessines		Aucun questionnaire reçu
COMMUNE	Momignies		Aucun questionnaire reçu
COMMUNE	Pecq		Aucun questionnaire reçu
COMMUNE	Quévy		Aucun questionnaire reçu
COMMUNE	Virton		Aucun questionnaire reçu
COMMUNE	Welkenraedt		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Aubange		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Aubel		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Beaumont		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Beloil		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Bernissart		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Bertrix		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Chaumont-Gistoux		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Court-Saint-Etienne		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Dalhem		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Doische		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Esneux		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Etalle		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Fauvillers		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Geer		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Gerpinnes		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Habay		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Hamois		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Jemeppe-Sur-Sambre		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Les Bons Villers		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Lessines		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Momignies		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Onhaye		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Oupeye		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Philippeville		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Pont-À-Celles		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Profondeville		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Remicourt		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Sambreville		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Tintigny		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Trois-Ponts		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Wellin		Aucun questionnaire reçu
CPAS	Yvoir		Aucun questionnaire reçu
INTERCOM	Association Intercommunale Du Bois D'Havre		Aucun questionnaire reçu
SLSP	Haute Senne Logement		Aucun questionnaire reçu
XII	Le Val D'Orbais		Aucun questionnaire reçu
XII	Relais Social Du Pays De Charleroi		Aucun questionnaire reçu
XII	Service D'Aide Aux Personnes De Proximité	Aurait cessé ses activités	Aucun questionnaire reçu

7. ANNEXE 7 : Questionnaires utilisés

Lexique 1 - Commune/Province/CPAS - Volet organisme supra-local

ENCODER 1 DONNEE PAR CELLULE SAUF POUR LES MODALITES DE CALCUL DES REMUNERATIONS. IL NE FAUT RIEN ENCODER DANS L'ONGLET LEXIQUE. LES DONNEES SONT A ENCODER DANS LES AUTRES ONGLETS.

Organisme supra-local = Tout organisme, quelle que soit sa forme juridique, dans lequel le pouvoir local détient une participation ou dont il est membre et qui associe plusieurs pouvoirs locaux, hors le cas des Intercommunales, des associations chapitre XII et des sociétés de logement de service public.

Identification de l'organisme supra-local						Identification de tous les organes de l'organisme supra-local					Identification du gestionnaire principal/dirigeant de l'organisme supra-local							
Dénomination de l'organisme supra-local	Siège social - Ville	Code postal	Rue, n°	Forme juridique	Secteur d'activité	Nombre de parts détenues	Nombre de parts totales de l'organisme supra-local	Montant correspondant	Type	Dénomination	Missions Compétences	Nombre de représentants du pouvoir local	Nombre total de membres de l'organe	Titre	Nom	Prénom	Rémunération brute annuelle (en EUR)	Modalités de calcul de la rémunération (en EUR)
Nom de l'organisme supra-local.	Adresse du siège social de l'organisme supra-local.			ASBL = association sans but lucratif GIE = groupement d'intérêt économique SA = société anonyme SCA = société en commandit par actions SCRL = société coopérative à responsabilité limitée SCLI = société coopérative à responsabilité limitée SCLIS = société coopérative à responsabilité limitée à finalité sociale SCS = société en commandit simple SNC = société en nom collectif SPRL = société privée à responsabilité limitée Autre : à préciser		Nombre de parts détenues par le pouvoir local dans l'organisme supra-local.		Valeur en euros de la totalité des parts détenues par le pouvoir local.	Conseil d'administration Comité de rémunération = organe obligatoire dans les intercommunales. Comité d'attribution de logement = organe obligatoire dans les sociétés de logement de service public. Organe restreint de gestion = organe ayant reçu du conseil d'administration délégation pour exercer une partie de ses pouvoirs. Organe d'avis = organe consultatif chargé de remettre un avis. Autre organe = tout autre organe hors comité de rémunération et assemblée générale.	A préciser si "Autre organe" dans la colonne précédente "Type".	En vertu des statuts et/ou du ROI	Nombre de représentants du pouvoir local.	Nombre total de membres de l'organe.	Personne qui occupe la position hiérarchique la plus élevée dans l'organisme supra-local.			Montant de la rémunération brute annuelle indexée, avantages de toute nature compris. Unité: EUR.	Rémunération fixe ou rémunération variable. Détail des avantages en nature (polices d'assurances, frais de représentation, téléphone, abonnements divers, ...). Montant brut en EUR/an.

Informations concernant le représentant du pouvoir local dans un organisme supra-local, à compléter par le pouvoir

Identification des mandataires du pouvoir local				Représentation				Rémunérations		
Nom	Prénom	Qualité	Mandat originaire	Dénomination de l'organisme supra-local	Type d'organe	Fonction/Titre	Pouvoirs	Rémunéré/Non rémunéré	Montant de la rémunération brute annuelle (en EUR)	Modalités de calcul de la rémunération (en EUR)
Nom, prénom du mandataire.										
<p>Élu = celui qui est titulaire d'un mandat originaire.</p> <p>Non élu = celui qui n'est pas titulaire d'un mandat originaire.</p>				<p>Mandat originaire = Bourgmestre Conseiller provincial Conseiller communal Conseiller de faction sociale Député provincial Échevin Président de CPAS</p> <p>Pour les non élus: Sans objet</p>	<p>Conseil d'administration Comité de rémunération = organe obligatoire dans les intercommunales. Comité d'attribution de logement = organe obligatoire dans les sociétés de logement de service public. Organe restreint de gestion = organe ayant reçu du conseil d'administration délégation pour exercer une partie de ses pouvoirs. Organe d'avis = organe consultatif chargé de remettre un avis. Autre organe = tout autre</p>	<p>Ex: Président, Vice-Président, Administrateur, ...</p>	Détenus par ou en vertu des statuts et/ou décision de l'organe de gestion.		Montant de la rémunération brute annuelle indexée, avantages de toute nature compris. Unité: EUR.	Détail de la rémunération: Emolument (rémunération, indemnité) et/ou jeton de présence. Types d'avantages en nature (polices d'assurances, frais de représentation, téléphone, abonnements divers, ...). Montant brut en EUR/an.

Questionnaire 1 - Commune/Province/CPAS - Volet organisme supra-local

Dénomination du pouvoir local:
 Type:
 Année de référence: 2016
 Contact: Nom: Prénom: Mail: Téléphone:

Identification de l'organisme supra-local									Identification de tous les organes de l'organisme supra-local					Identification du gestionnaire principal/dirigeant de l'organisme supra-local				
Dénomination de l'organisme supra-local	Siège social - Ville	Code postal	Rue, n°	Forme juridique	Secteur d'activité	Nombre de parts détenues	Nombre de parts totales	Montant correspondant (en EUR)	Type	Dénomination	Mission Compétence (En vertu des statuts et/ou du ROI)	Nombre de représentants du pouvoir local	Nombre total de membres	Titre	Nom	Prénom	Rémunération brute annuelle (en EUR)	Modalités de calcul de la rémunération (en EUR)
NRI	Ville	1010	Rue de l'Energie, 100	SCRL	Energie	10	100	2000	Conseil d'administration	Conseil d'administration	Décisionnel	3	15	Directeur général	PETIT	Jean	30000	Rémunération fixe. Voiture de société: 4000/an. Téléphone: 120/an.

Questionnaire 1 - Commune/Province/CPAS - Volet mandataires

Identification des mandataires du pouvoir local				Représentation				Rémunérations		
Nom	Prénom	Qualité	Mandat originaire	Dénomination de l'organisme supra-local	Type d'organe	Fonction/Titre	Pouvoirs	Rémunéré/Non rémunéré	Rémunération brute annuelle (en EUR)	Modalités de calcul de la rémunération
DUPONT	Collin	Elu	Conseiller communal	ASBL Le Machin	Conseil d'administration	Président	A préciser en fonction des statuts et/ou décision de l'organe de gestion	Rémunéré	2000	Rémunération fixe ou rémunération variable. Détail des avantages en nature (polices d'assurances, frais de représentation, téléphonie, abonnements divers, ...). Montant brut en EUR/an.

Lexique 2 - Intercommunale/Association Chapitre XII/Société de logement de service public

ENCODER 1 DONNEE PAR CELLULE SAUF POUR LES MODALITES DE CALCUL DES REMUNERATIONS. IL NE FAUT RIEN ENCODER DANS L'ONGLET LEXIQUE. LES DONNEES SONT A ENCODER DANS LES AUTRES ONGLETS.

Ce questionnaire contient une Partie 1 et une Partie 2 (Voir intitulés des onglets).

La première partie concerne VOTRE ORGANISME. La première partie contient deux volets. Un volet destiné aux Informations générales de VOTRE ORGANISME et un volet destiné aux mandataires au sein de VOTRE ORGANISME.

La Partie 2 concerne les ENTITES DANS LESQUELLES VOUS DETENEZ DES PARTS OU DONT VOUS ETES MEMBRE.

SEULES LES ENTITES dans lesquelles votre organisme désigne ou propose au moins un représentant au sein de l'organe de gestion sont visées.

La partie 2 contient deux volets : un volet destiné aux Informations générales des entités visées et un volet destiné aux mandataires dans ces entités.

Identification de l'organisme supra-local (Intercommunale/Association Chapitre XII/Société de logement de service public) et des entités dans lesquelles l'organisme supra-local détient des parts ou est membre et désigne au moins un représentant								Identification de tous les organes de l'organisme supra-local (Intercommunale/Association Chapitre XII/Société de logement de service public) et des entités dans lesquelles l'organisme supra-local détient des parts ou est membre et désigne au moins un représentant					Identification du gestionnaire principal/dirigeant de l'organisme supra-local (Intercommunale/Association Chapitre XII/Société de logement de service public) et des entités dans lesquelles l'organisme supra-local détient des parts ou est membre et désigne au moins un représentant				
Dénomination	Siège social - Ville	Code postal	Rue, n°	Forme juridique	Secteur d'activité	Associés	Nombre de parts détenues	Montant correspondant aux parts détenues par associé (en EUR)	Dénomination du pouvoir local (pour la partie 1) ou de l'entité (partie 2)	Type d'organe	Fonction/Titre	Pouvoirs	Titre	Nom	Prénom	Montant de la rémunération (brute annuelle)	Modalités de calcul de la rémunération
Nom de l'organisme supra-local (partie 1) ou de l'entité dans laquelle l'organisme supra-local détient des parts ou est membre (partie 2).	Adresse du siège social de l'organisme supra-local (partie 1) ou de l'entité dans laquelle l'organisme supra-local détient des parts ou est membre (partie 2).		ASBL = association sans but lucratif GIE = groupement d'intérêt économique SA = société anonyme SCA = société en commandite par actions SCRL = société coopérative à responsabilité limitée SCRI = société coopérative à responsabilité illimitée SCRLIS = société coopérative à responsabilité limitée à finalité sociale SCS = société en commandite simple SNC = société en nom collectif SPRL = société privée à responsabilité limitée Autres : à préciser			Nombre d'associés	Nombre de parts détenues par associé.	Montant correspondant aux parts détenues par associé (en EUR).	Pour la partie 2: mentionner l'entité dans laquelle le mandataire siège.	Conseil d'administration Comité de rémunération = organe obligatoire dans les intercommunales. Comité d'attribution de logement = organe obligatoire dans les sociétés de logement de service public. Organe restreint de gestion = organe ayant reçu du conseil d'administration délégation pour exercer une partie de ses pouvoirs. Organe d'avis = organe consultatif chargé de remettre un avis. Autre organe = tout autre organe hors comité de rémunération et assemblée générale.	Ex: Président, Vice-Président, Administrateur, ...	Détenu en vertu des statuts et/ou de décisions de l'organe de gestion				Montant de la rémunération brute annuelle Indexée, avantages de toute nature compris. Unité: EUR.	Détail de la rémunération. Emolument (rétribution, rémunération, indemnité) et/ou jeton de présence. Types d'avantages en nature (polices d'assurance, frais de représentation, téléphone, abonnements divers, ...). Montant brut en EUR/an.

Questionnaire 2 - Intercommunale / Association Chapitre XII / Société de logement de service public - Volet mandataires

Identification des mandataires				Représentation			Rémunérations			
Nom	Prénom	Qualité	Mandat original	Dénomination du pouvoir local représenté	Type d'organe	Fonction/Titre	Pouvoirs (en vertu des statuts et/ou de décisions de l'organe de gestion)	Rémunéré/Non rémunéré	Montant de la rémunération brute annuelle (en EUR)	Modalités de calcul de la rémunération (en EUR)
Nom, prénom du mandataire.				<p>Elu = celui qui est titulaire d'un mandat original.</p> <p>Non élu = celui qui n'est pas titulaire d'un mandat original.</p> <p>Mandat original = Bourgmestre Conseiller provincial Conseiller communal Conseiller de l'action sociale Député provincial Echevin Président de CPAS Pour les non élus: Sans objet</p>	<p>Conseil d'administration Comité de rémunération = organe obligatoire dans les intercommunales. Comité d'attribution de logement = organe obligatoire dans les sociétés de logement de service public. Organe restreint de gestion = organe ayant reçu du conseil d'administration délégation pour exercer une partie de ses pouvoirs. Organe d'avis = organe consultatif chargé de remettre un avis. Autre organe = tout autre organe hors comité de rémunération et assemblée générale.</p>	V. ce qui est prévu dans les statuts et/ou de décisions de l'organe de			Montant de la rémunération brute annuelle Indexée, avantages de toute nature compris. Unité: EUR.	Détail de la rémunération. Emolument (rétribution, rémunération, indemnité) et/ou jeton de présence. Types d'avantages en nature (polices d'assurance, frais de représentation, téléphone, abonnements divers, ...). Montant brut en EUR/an.

Questionnaire 2 - Intercommunale/Association Chapitre XII/Société de logement de service public - Volet organisme supra-local

Dénomination du pouvoir supra-local:
 Type:
 Année de référence:
 Contact:

2016
 Nom: Prénom: Mail: Téléphone:

Identification de l'organisme supra-local (Intercommunale/Association Chapitre XII/Société de logement de service public)									Identification de tous les organes de l'organisme supra-local (Intercommunale/Association Chapitre XII/Société de logement de service public)					Identification du gestionnaire principal/dirigeant de l'organisme supra-local (Intercommunale/Association Chapitre XII/Société de logement de service public)					
Dénomination	Siège social - Ville	Code postal	Rue, n°	Forme juridique	Secteur d'activité	Associés	Nombre de parts détenues	Montant correspondant aux parts détenues (en EUR)	Type	Dénomination	Missions Compétences (En vertu des statuts et/ou du RDI)	Nombre de membres	Motivation du maintien	Motivation de la composition	Titre	Nom	Prénom	Rémunération brute annuelle (en EUR)	Méthodes de calcul de la rémunération (en EUR)
Intercommunale Les champs en fleurs	Belleville	8900	Rue de la Paix, 100	ASBL	México-social	Joyeuxville Bonheurville Poisieville	10 25 50	1000 2500 5000	Conseil d'administration	Conseil d'administration	Déclaratoire	15			Directeur général	PETIT	Jean	30000	Rémunération fixe Voiture de société: 4000/an Téléphonie: 120/an

Questionnaire 2 - Intercommunale/Association Chapitre XII/Société de logement de service public - Volet mandataires désignés au sein de la structure

Identification des mandataires de l'organisme supra-local				Représentation				Rémunérations		
Nom	Prénom	Qualité	Mandat originaire	Dénomination du pouvoir local représenté	Type d'organe	Fonction/Titre	Pouvoirs (en vertu des statuts et/ou de décision de l'organe de gestion)	Rémunéré/Non rémunéré	Rémunération brute annuelle (en EUR)	Modalités de calcul de la rémunération (en EUR)
DUPONT	Collin	Elu	Conseiller communal	Commune de ...	Conseil d'administration	Président	V. ce qui est prévu dans les statuts et/ou de décisions de l'organe de gestion	Rémunéré	600	Jetons de présence de 150€ par séance

Questionnaire 2 - Intercommunale/Association Chapitre XII/Société de logement de service public - Volet entités dans lesquelles l'organisme supra-local détient des parts ou est membre et désigne au moins un représentant

Identification des entités dans lesquelles l'organisme supra-local détient des parts ou est membre et désigne au moins un représentant									Identification de tous les organes des entités dans lesquelles l'organisme supra-local détient des parts ou est membre et désigne au moins un représentant						Identification du gestionnaire principal/dirigeant des entités dans lesquelles l'organisme supra-local détient des parts ou est membre et désigne au moins un représentant					
Dénomination	Siège social - Ville	Code postal	Rue, n°	Forme juridique	Secteur d'activité	Nombre de parts détenues	Montant correspondant aux parts détenues (en EUR)	Nombre de parts totales	Type	Dénomination	Missions Compétences (en vertu des statuts et/ou ROI)	Nombre de représentants de l'organisme supra-local	Nombre total de membres	Motivation quant au maintien	Motivation quant à la composition	Titre	Nom	Prénom	Rémunération brute annuelle (en EUR)	Modalités de calcul de la rémunération (en EUR)
SA Loisirs	Ville	2020	Rue de la Paix, 100	SA	Tourisme/Patrimoine	10	1000	100	Conseil d'administration	Sans objet	Décisionnel	3	15			Directeur général	PETIT	Jean	30000	Rémunération fixe. Vulture de société: 4000/an. Téléphonie: 120/an.

Questionnaire 2 - Intercommunale/Association Chapitre XII/Société de logement de service public - Volet mandataires désigné par les organismes supra-locaux (interco, Ass chXII, slsp) au sein d'autres structures

Identification des mandataires des entités dans lesquelles l'organisme supra-local détient des parts ou est membre et désigne au moins un représentant				Représentation				Rémunérations		
Nom	Prénom	Qualité	Mandat originaire	Dénomination de l'entité	Type d'organe	Fonction/Titre	Pouvoirs (en vertu des statuts et/ou de décisions de l'organe de gestion)	Rémunéré/Non rémunéré	Rémunération brute annuelle (en EUR)	Modalités de calcul de la rémunération
PETIT	Jean	Elu	Conseiller communal	Société...	Conseil d'administration	Administrateur	(v. statuts et/ou de décisions de l'organe de gestion)	Rémunéré	400	Jetons de présence de 100€ par séance

Lexique 3 - Volet organisme supra-local

ENCODER 1 DONNEE PAR CELLULE SAUF POUR LES MODALITES DE CALCUL DES REMUNERATIONS. IL NE FAUT RIEN ENCODER DANS L'ONGLET LEXIQUE. LES DONNEES SONT A ENCODER DANS LES DEUX AUTRES ONGLETS. MERCI DE NE PAS MODIFIER LA STRUCTURE DU FICHER: NE FUSIONNER AUCUNE CELLULE, COLONNE OU LIGNE.

Organisme supra-local = Tout organisme, quelle que soit sa forme juridique, dans lequel le pouvoir local détient une participation ou dont il est membre et qui associe plusieurs pouvoirs locaux, il s'agit de votre organisme.

Identification de votre organisme supra-local								Identification de tous les organes de l'organisme supra-local						Identification du gestionnaire principal/dirigeant de l'organisme supra-local							
Dénomination de l'organisme supra-local	Sigle social - ville	Code postal	Rue, n°	Forme juridique	Secteur d'activité	Associé	Nombre de parts détenues	Montant correspondant	Type	Dénomination	Missions Compétences (en vertu des statuts et/ou RDI)	Nombre de représentants par associé	Nombre total de membres	Motivation quant au maintien	Motivation quant à la composition	Titre	Nom	Prénoms	Rémunération brute annuelle (en EUR)	Modalités de calcul de la rémunération (en EUR)	
Nom de l'organisme supra-local	Adresse du siège social de l'organisme supra-local			ASBL = association sans but lucratif GIS = groupement d'intérêts économiques SA = société anonyme SCA = société en commandite par actions SCRL = société coopérative à responsabilité limitée SCRI = société coopérative à responsabilité limitée SCRLS = société coopérative à responsabilité limitée à finalité sociale SCS = société en commandite simple SMC = société en nom collectif SPRL = société privée à responsabilité limitée Autre			Nombre de parts détenues par le pouvoir local dans l'organisme supra-local	Valeur en euros de la totalité des parts détenues par le pouvoir local	Conseil d'administration Comité de rémunération = organe obligatoire dans les intercommunales. Comité d'attribution de logement = organe obligatoire dans les sociétés de logement de service public. Organe restreint de gestion = organe ayant reçu du conseil d'administration délégué pour exercer une partie de ses pouvoirs. Organe d'avis = organe consultatif chargé de remettre un avis. Autre organe = tout autre organe.	A préciser si "Autre organe" dans la colonne précédente "Type".	En vertu des statuts et/ou du RDI	Nombre de représentants de l'associé.	Nombre total de membres de l'organe.			Personne qui occupe la position hiérarchique la plus élevée dans l'organisme supra-local.				Montant de la rémunération brute annuelle indexée, avantages de toute nature compris. Unité: EUR.	Rémunération fixe ou rémunération variable. Détail des avantages en nature (poles d'assurances, frais de représentation, téléphone, abonnements divers, ...). Montant brut en EUR/an.

Informations concernant le représentant du pouvoir local dans un organisme supra-local, à compléter par le posséd

Identification des mandataires siégeant au sein de l'organisme supra-local				Représentation			Rémunérations			
Nom	Prénoms	Qualité	Mandat originaire	Dénomination du pouvoir local représenté	Type d'organe	Fonction/Titre	Pouvoirs	Rémunéré/Non rémunéré	Montant de la rémunération brute annuelle (en EUR)	Modalités de calcul de la rémunération (en EUR)
Nom, prénom du mandataire.		Elu = celui qui est titulaire d'un mandat originaire. Non élu = celui qui n'est pas titulaire d'un mandat originaire.	Mandat originaire = Bourgmestre, Conseiller provincial, Conseiller communal, Conseiller de l'action sociale, Député provincial, Echevin, Président de CPAS. Pour les non élus: Sans objet.	Conseil d'administration Comité de rémunération = organe obligatoire dans les intercommunales. Comité d'attribution de logement = organe obligatoire dans les sociétés de logement de service public. Organe restreint de gestion = organe ayant reçu du conseil d'administration délégué pour exercer une partie de ses pouvoirs. Organe d'avis = organe consultatif chargé de remettre un avis. Autre organe = tout autre organe hors comité de rémunération et assemblée générale.	Ex: Président, Vice-Président, Administrateur, ...	Détenu par ou en vertu des statuts et/ou décision de l'organe de gestion.		Montant de la rémunération brute annuelle indexée, avantages de toute nature compris. Unité: EUR.	Détail de la rémunération. Emolument (rétribution, rémunération, indemnité) et/ou jeton de présence. Types d'avantages en nature (poles d'assurances, frais de représentation, téléphone, abonnements divers, ...). Montant brut en EUR/an.	

wallons-y !

Questionnaire 3 - Volet organisme supra-local

Dénomination de l'organisme supra-local:	
Type:	
Année de référence:	2016
Contact:	Nom: Prénoms: Mail: Téléphone:

Identification de votre organisme supra-local									Identification de tous les organes de l'organisme supra-local						Identification du gestionnaire principal/dirigeant de l'organisme supra-local					
Dénomination de l'organisme supra-local	Sigle social/ Ville	Code postal	Rue, n°	Forme juridique	Secteur d'activité	Associés	Nombre de parts détenues par associé	Montant correspondant aux parts détenues (en EUR)	Type	Dénomination	Missions Compétences (en vertu des statuts et/ou ROJ)	Nombre de représentants par pouvoir local / par associé	Nombre total de membres	Motivation quant au mandat	Motivation quant à la composition	Titre	Nom	Prénoms	Rémunération brute annuelle (en EUR)	Modalités de calcul de la rémunération (en EUR)
NRU	Ville	3030	Rue de l'Energie, 100	SCRL	Energie	10	100	2000	Conseil d'administration	Décisionnel		6	12			Directeur général	PETIT	Jean	30000	Rémunération fixe. Volture de société: 4000/an. Téléphone: 320/an

Questionnaire 3 - Volet mandataires

Identification des mandataires siégeant au sein de l'organisme supra-local				Représentation				Rémunérations		
Nom	Prénom	Qualité	Mandat originaire	Dénomination du pouvoir local représenté	Type d'organe	Fonction/Titre	Pouvoirs	Rémunéré/Non rémunéré	Rémunération brute annuelle (en EUR)	Modalités de calcul de la rémunération
DUPONT	Collin	Elu	Conseiller communal	ASBL Le Machin	Conseil d'administration	Président	A préciser en fonction des statuts et/ou décision de l'organe de gestion	Rémunéré	2000	Rémunération fixe ou rémunération variable. Détail des avantages en nature (polices d'assurances, frais de représentation, téléphonie, abonnements divers, ...). Montant brut en EUR/an.

Lexique 4 - Volet organisme supra-local

ENCODER 1 DONNEE PAR CELLULE SAUF POUR LES MODALITES DE CALCUL DES REMUNERATIONS. IL NE FAUT RIEN ENCODER DANS L'ONGLET LEXIQUE. LES DONNEES SONT A ENCODER DANS LES AUTRES ONGLETS. MERCI DE NE PAS MODIFIER LA STRUCTURE DU FICHER: NE FUSIONNER AUCUNE CELLULE, COLONNE OU LIGNE.

Ce questionnaire contient une Partie 1 et une Partie 2 (Voir intitulés des onglets).

La première partie concerne VOTRE ORGANISME. La première partie contient deux volets. Un volet destiné aux informations générales de VOTRE ORGANISME et un volet destiné aux mandataires au sein de VOTRE ORGANISME.

La Partie 2 concerne les ENTITES DANS LESQUELLES VOUS DETENEZ DES PARTS OU DONT VOUS ETES MEMBRE.

SEULES LES ENTITES dans lesquelles votre organisme désigne ou propose au moins un représentant au sein de l'organe de gestion sont visées.

La partie 2 contient deux volets : un volet destiné aux informations générales des entités visées et un volet destiné aux mandataires dans ces entités.

Identification de l'organisme supra-local et des entités dans lesquelles l'organisme supra-local détient des parts ou est membre et désigne au moins un représentant									Identification de tous les organes de l'organisme supra-local et des entités dans lesquelles l'organisme supra-local détient des parts ou est membre et désigne au moins un représentant				Identification du gestionnaire principal/dirigeant de l'organisme supra-local et des entités dans lesquelles l'organisme supra-local détient des parts ou est membre et désigne au moins un représentant				
Dénomination	Siège social - Ville	Code postal	Rue, n°	Forme juridique	Secteur d'activité	Associé	Nombre de parts détenues	Montant correspondant aux parts détenues (en EUR)	Dénomination du pouvoir local (pour la partie 1) ou de l'entité (partie 2)	Type d'organe	Fonction/Titre	Pouvoirs	Titre	Nom	Prénom	Montant de la rémunération (brute annuelle)	Modalités de calcul de la rémunération
Nom de l'organisme supra-local (partie 1) ou de l'entité dans laquelle l'organisme supra-local détient des parts ou est membre (partie 2).	Adresse du siège social de l'organisme supra-local (partie 1) ou de l'entité dans laquelle l'organisme supra-local détient des parts ou est membre (partie 2).			ASBL = association sans but lucratif GIE = groupement d'intérêt économique SA = société anonyme SCA = société en commandite par actions SCLB = société coopérative à responsabilité limitée SCLB = société coopérative à responsabilité limitée SCLB = société coopérative à responsabilité limitée SCLB = société coopérative à responsabilité limitée à finalité sociale SCS = société en commandite simple SMC = société en nom collectif SPRL = société privée à responsabilité limitée Autre		Nombre d'associés.	Nombre de parts détenues par associé.	Montant correspondant aux parts détenues par associé (en EUR).	Pour la partie 2: mentionner l'entité dans laquelle le mandataire siège. Conseil d'administration Comité de rémunération = organe obligatoire dans les intercommunales. Comité d'attribution de logement = organe obligatoire dans les sociétés de logement de service public. Organe restreint de gestion = organe ayant reçu du conseil d'administration délégation pour exercer une partie de ses pouvoirs. Organe d'avis = organe consultatif chargé de remettre un avis. Autre organe = tout autre organe hors comité de rémunération et assemblée générale.		Ex: Président, Vice-Président, Administrateur, ...	Détenu en vertu des statuts et/ou de décisions de l'organe de gestion				Montant de la rémunération brute annuelle indexée, avantages de toute nature compris. Unité: EUR.	Détail de la rémunération. Emolument (rétribution, rémunération, indemnité) et/ou jeton de présence. Types d'avantages en nature (polices d'assurances, frais de représentation, téléphone, abonnements divers, ...). Montant brut en EUR/an.

Questionnaire 4 - Volet mandataires

Identification des mandataires				Représentation				Rémunérations		
Nom	Prénom	Qualité	Mandat original	Dénomination du pouvoir local représenté	Type d'organe	Fonction/Titre	Pouvoirs (en vertu des statuts et/ou de décisions de l'organe de gestion)	Rémunéré/Non rémunéré	Montant de la rémunération brute annuelle (en EUR)	Modalités de calcul de la rémunération (en EUR)
Nom, prénom du mandataire.				Elu = celui qui est titulaire d'un mandat original. Non élu = celui qui n'est pas titulaire d'un mandat original.	Mandat original = Bourgmestre Conseiller provincial Conseiller communal Conseiller de l'action sociale Député provincial Echevin Président de CPAS Pour les non élus: Sans objet	Conseil d'administration Comité de rémunération = organe obligatoire dans les intercommunales. Comité d'attribution de logement = organe obligatoire dans les sociétés de logement de service public. Organe restreint de gestion = organe ayant reçu du conseil d'administration délégation pour exercer une partie de ses pouvoirs. Organe d'avis = organe consultatif chargé de remettre un avis. Autre organe = tout autre organe hors comité de rémunération et assemblée générale.	V. ce qui est prévu dans les statuts et/ou de décisions de l'organe de		Montant de la rémunération brute annuelle indexée, avantages de toute nature compris. Unité: EUR.	Détail de la rémunération. Emolument (rétribution, rémunération, indemnité) et/ou jeton de présence. Types d'avantages en nature (polices d'assurances, frais de représentation, téléphone, abonnements divers, ...). Montant brut en EUR/an.

Questionnaire 4 - Volet organisme supra-local

Dénomination de l'organisme supra-local:

Type:

Année de référence: 2016

Contact: Nom: Prénom: Mail: Téléphone:

Identification de votre organisme supra-local									Identification de tous les organes de l'organisme supra-local					Identification du gestionnaire principal/dirigeant de l'organisme supra-local					
Dénomination	Siège social - Ville	Code postal	Rue, n°	Forme juridique	Secteur d'activité	Associés	Nombre de parts détenues	Montant correspondant aux parts détenues (en EUR)	Type	Dénomination	Missions Compétences (En vertu des statuts et/ou du ROQ)	Nombre de membres	Motivation du maintien	Motivation de la composition	Titre	Nom	Prénom	Rémunération brute annuelle (en EUR)	Modalités de calcul de la rémunération (en EUR)
Intercommunale Les champs en fleurs	Beleville	8900	Rue de la Paix, 100	ASBL	México-social	Joyeuville	10	1000	Conseil d'administration	Conseil d'administration	Décisionnel	15			Directeur général	PETIT	Jean	30000	Rémunération fixe Valeur de société: 4000/an Téléphonie: 120/an
						Banheurville	25	2500											
						Puisberville	50	5000											

Questionnaire 4 - Volet mandataires désignés au sein de l'organisme supra-local

Identification des mandataires de votre organisme supra-local				Représentation				Rémunérations		
Nom	Prénom	Qualité	Mandat originaire	Dénomination du pouvoir local représenté	Type d'organe	Fonction/Titre	Pouvoirs (en vertu des statuts et/ou de décision de l'organe de gestion)	Rémunéré/Non rémunéré	Rémunération brute annuelle (en EUR)	Modalités de calcul de la rémunération (en EUR)
DUPONT	Collin	Elu	Conseiller communal	Commune de ...	Conseil d'administration	Président	V. ce qui est prévu dans les statuts et/ou de décisions de l'organe de gestion	Rémunéré	600	Jetons de présence de 150€ par séance

Questionnaire 4 - Volet entités dans lesquelles l'organisme supra-local détient des parts ou est membre et désigne au moins un représentant

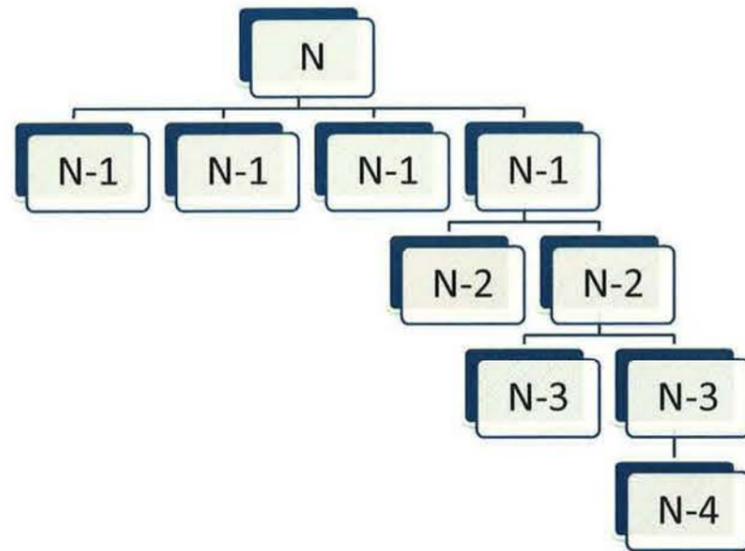
Identification des entités dans lesquelles votre organisme supra-local détient des parts ou est membre et désigne au moins un représentant									Identification de tous les organes des entités dans lesquelles votre organisme supra-local détient des parts ou est membre et désigne au moins un représentant						Identification du gestionnaire principal/dirigeant des entités dans lesquelles l'organisme supra-local détient des parts ou est membre et désigne au moins un représentant					
Dénomination	Siège social - Ville	Code postal	Rue, n°	Forme juridique	Secteur d'activité	Nombre de parts détenues	Montant correspondant aux parts détenues (en EUR)	Nombre de parts totales	Type	Dénomination	Missions Compétences (en vertu des statuts et/ou ROI)	Nombre de représentants de l'organisme supra-local	Nombre total de membres	Motivation quant au maintien	Motivation quant à la composition	Titre	Nom	Prénom	Rémunération brute annuelle (en EUR)	Modalités de calcul de la rémunération (en EUR)
SA Lohiz	Ville	2020	Rue de la Paix, 100	SA	Tourisme/Patrimoine	10	1000	100	Conseil d'administration	Sans objet	Décisionnel	3	15			Directeur général	PETIT	Jean	30000	Rémunération fixe. Voiture de société: 4000/an. Téléphone: 120/an.

Questionnaire 4 - Volet mandataires désigné par l'organisme supra-local au sein d'autres structures

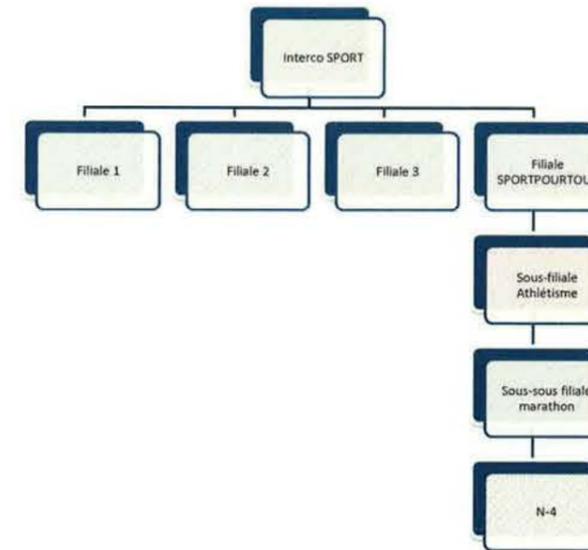
Identification des mandataires des entités dans lesquelles l'organisme supra-local détient des parts ou est membre et désigne au moins un représentant				Représentation				Rémunérations		
Nom	Prénom	Qualité	Mandat original	Dénomination de l'entité	Type d'organe	Fonction/Titre	Pouvoirs (en vertu des statuts et/ou de décisions de l'organe de gestion)	Rémunéré/Non rémunéré	Rémunération brute annuelle (en EUR)	Modalités de calcul de la rémunération
PETIT	Jean	Elu	Conseiller communal	Société...	Conseil d'administration	Administrateur	(v. statuts et/ou de décisions de l'organe de gestion)	Rémunéré	400	Jetons de présence de 100€ par séance

Lexique 5 :

ARBORESCENCE SYNTHETIQUE
Veuillez indiquer les filiales, sous-filiales, sous-sous-filiales, ... de votre intercommunale



Exemple:



Questionnaire 5 - Arborescence complète des participations des intercommunales

Dénomination de l'intercommunale: Intercommunale
 Type: 2016
 Année de référence: 2016
 Contact: Nom: Prénom: Mail: Téléphone:

Identification de l'arborescence complète des entités dans lesquelles votre intercommunale et ses filiales détiennent des parts ou sont membres et désignent au moins un représentant											Identification de tous les organes des entités de l'arborescence						Identification du gestionnaire principal/dirigeant des entités de l'arborescence					
Niveau dans l'arborescence (filiale n=1 ou filiale n=1/2 etc.)	Dénomination de la filiale (société, etc.)	Sigle (société, ville)	Code postal	Rue, n°	Forme juridique	Secteur d'activité	Dénomination de l'entité "mère" de la filiale, sous filiale, etc.	Nombre de parts détenues par l'entité "mère"	Statut correspond aux parts détenues (en %)	Nombre de parts totales	Type d'organe	Dénomination: préfixer si "autre organe" dans le colonne précédente	Mandat Compétences (en vertu des statuts et/ou RD)	Nombre de représentants de l'organe supra-local	Nombre total de membres	Abolition quel est le motif	Membres quel est la composition	Titre	Nom	Prénom	Rémunération brute annuelle (en €) (en 2016, en €)	Membres de statut de la rémunération (en 2016)
n=1	Filiale 1	ville	2020	Rue de la Fouc, 100	SA	Sport	Interco SPORT	51	1000	100	Conseil d'administration	Sans objet	Déclaré	3	11			Directeur général	Dupeux	Pierre	30000	Rémunération par volume de société: 400000€ Titre: 1200€
n=2	sous filiale football	ville	9999	Rue mar, 1	spfl	Sport	Filiale 1	75	500	80	Conseil d'administration	Sans objet	Déclaré	3	11			Directeur général	Durant	Paul	30000	Rémunération par volume de société: 400000€ Titre: 1200€
n=2	sous filiale basket	ville	9999	Rue de cloon, 2	spfl	Sport	Filiale 2	25	450	100	Conseil d'administration	Sans objet	Déclaré	3	11			Directeur général	Tartempion	Jacques	40000	Rémunération par volume de société: 400000€ Titre: 1200€
n=1	Filiale 2	ville	8889	Rue de cloon, 3	Sofl	Sport	Interco SPORT	150	800	100	Autre organe	Conseil (ouvert)	Déclaré	8	11			Directeur général	Somewhere	Use	30000	Rémunération par volume de société: 400000€ Titre: 1200€
n=2	sous filiale athlétisme	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	Filiale 2	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.
n=3	sous sous filiale natation	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	sous filiale athlétisme	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.
n=1	Filiale 3	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	Interco SPORT	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.
etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.

Questionnaire 5 -Arborescence complète des Intercommunales - Volet mandataires désignés au sein d'autres entités

Identification des mandataires des entités de l'arborescence					Représentation dans les organes des filiales, sous-filiales, etc.					Rémunérations		
Nom	Prénom	Qualité	Mandat originaire	Pouvoir local désignant (là où le mandataire exerce son mandat originaire)	Dénomination de la filiale, sous-filiale, etc.	Type d'organe	Dénomination: préciser si "Autre organe" dans la colonne précédente	Fonction/Titre	Pouvoirs (en vertu des statuts et/ou de décisions de l'organe de gestion)	Rémunéré/Non rémunéré	Rémunération brute annuelle indexée (en EUR, chiffre)	Détail de la rémunération. Emolument (rétribution, rémunération, indemnité) et/ou jeton de présence. Types d'avantages en nature (polices d'assurances, frais de représentation, téléphonie, abonnements divers, ...). Montant brut indexé en EUR/an.
Dupond	Pierre	Elu	Conseiller communal	Province de ...	Filiale 1	Conseil d'administration		Administrateur	(v. statuts et/ou de décisions de l'organe de gestion)	Rémunéré	400	Jetons de présence de 100€ par séance
Durant	Paul	etc.	etc.	Commune de ...	sous filiale football	Autre organe	Comité sportif	etc.	etc.	etc.	etc.	etc.
Tartempion	Jacques	etc.	etc.	Commune de ...	sous filiale basket	etc.		etc.	etc.	etc.	etc.	etc.
Somebody	Lise	etc.	etc.	Commune de ...	Filiale 2	etc.		etc.	etc.	etc.	etc.	etc.
etc.	etc.	etc.	etc.	Commune de ...	etc.	etc.		etc.	etc.	etc.	etc.	etc.