



GUBERNA
INSTITUUT VOOR BESTUURDERS
INSTITUT DES ADMINISTRATEURS



La gouvernance des intercommunales

Conclusions de l'enquête sur la gouvernance au sein des intercommunales wallonnes

Avec le soutien de:

Deloitte.

 **Belfius**

Ref. PG102012-1-03FR

Introduction

En tant qu'acteur indépendant pour toutes les matières relatives à la gouvernance, GUBERNA (*L'Institut des Administrateurs*) est convaincu que chaque organisation gagne à mettre en place un certain nombre de règles de base pertinentes en matière de gouvernance de qualité, et ce, afin de pouvoir réaliser efficacement et au mieux sa mission. Dans cette perspective, les pouvoirs publics ne peuvent se soustraire à une réflexion sur ce que les principes de gouvernance de qualité pourraient signifier pour leurs organisations. Ceci est d'autant plus pertinent que les pouvoirs publics ont un impact direct sur la société et qu'ils travaillent avec des moyens publics qu'il convient de gérer de manière rigoureuse.

GUBERNA a déjà, via son Centre Public Governance et grâce au soutien de ses partenaires, Deloitte et Belfius, réalisé des recherches pratiques sur la gouvernance des organisations publiques. L'attention s'est principalement focalisée sur les organisations publiques fédérales et régionales travaillant avec un conseil d'administration. Cette recherche a débouché sur un important rapport traitant des défis les plus importants en termes de gouvernance de qualité dans les organisations publiques ainsi que sur des lignes de conduite pour les organisations publiques autonomes.

Dans le cadre des dernières élections communales et provinciales de 2012 et des modifications qui en découlent au sein des conseils d'administration des intercommunales, GUBERNA a décidé de lancer une recherche sur les pratiques de gouvernance dans les intercommunales. Les intercommunales offrent aux citoyens des services d'intérêt général qui ont dans de nombreux cas un impact important sur leur qualité de vie. Ce sont en réalité des entreprises nées du regroupement de diverses communes (et d'éventuels partenaires privés) désireuses d'offrir le meilleur service au citoyen tout en tenant compte des spécificités techniques des matières traitées. Ce secteur revêt une importance sociétale et économique non négligeable. D'après une étude réalisée par Belfius Banque, « les intercommunales et les régies communales belges affichent EUR 34,4 milliards en total de bilan et EUR 1,1 milliard en résultat d'exercice. [...] La comparaison avec le total du bilan des communes à fin 2009 qui s'élève à EUR 59,3 milliards démontre l'ampleur des matières externalisées par ces dernières. L'emploi en équivalent temps plein atteint pas moins de 42.315 unités à l'exercice 2010. »¹

L'importance de ce secteur incite GUBERNA à s'y intéresser, d'autant plus qu'il semble que ces derniers temps, les dirigeants politiques, les médias mais aussi les intercommunales elles-mêmes accordent une attention particulière à professionnaliser les structures et les pratiques de gestion de ce type d'organisations. Cette recherche s'inscrit donc dans une démarche d'intérêt sociétal pour cet important secteur de notre économie que représentent les intercommunales.

Etant donné que les principes de gouvernance pour les intercommunales sont principalement régis par la législation régionale, il a été décidé d'aborder cette recherche par région. Le présent rapport se concentre sur les intercommunales ayant leur siège en Région wallonne. Un rapport spécifique sur les intercommunales flamandes a été publié en septembre 2012.

¹ Belfius Banque, Direction Research, « *Finances locales : les entreprises publiques locales* », Bruxelles, mai 2012, p2.

1. Contexte de la recherche

Dans le courant de l'année 2012, 80 intercommunales ont été répertoriées sur le territoire wallon. Celles-ci ont été contactées afin de collaborer à une enquête sur leurs pratiques de gouvernance. 75 de ces 80 intercommunales se sont avérées encore actives au 31 juillet 2012. Grâce à la collaboration et à l'intérêt des diverses intercommunales contactées, nous avons pu atteindre un taux de réponse d'environ 47%, ce qui signifie que 35 d'entre-elles ont accepté de répondre au questionnaire. Certaines intercommunales ont cependant refusé de répondre à l'enquête considérant que la thématique était trop sensible.

Ce rapport offre un aperçu des pratiques de gouvernance au sein des intercommunales wallonnes. Il est basé sur les réponses données au questionnaire par un représentant de chacune des intercommunales wallonnes, le président et le directeur général ayant été sollicités pour y répondre. Ce rapport n'est donc pas exhaustif puisque les résultats se limitent à l'échantillon des intercommunales qui ont pris part à l'enquête. De plus, le rapport ne reflète que la vision et l'opinion de la personne qui a accepté de répondre au questionnaire. La base scientifique de ce rapport doit donc être nuancée et d'autres recherches plus qualitatives seraient sans doute utiles afin de pouvoir prétendre à une compréhension précise des points d'attention soulevés. Malgré ces limitations, l'échantillon de 47% est suffisamment représentatif pour pouvoir faire un certain nombre d'observations pertinentes.

La recherche s'articule autour des points suivants :

- La structure de l'actionnariat ; les relations entre l'intercommunale, les pouvoirs publics et l'assemblée générale
- Les structures et processus de gestion
- Le bureau exécutif
- Le directeur général
- La surveillance sur l'intercommunale
- Les relations avec les parties prenantes

2. La structure de l'actionnariat, les relations entre l'intercommunale, les pouvoirs publics et l'assemblée générale

A. Structure de l'actionnariat

La structure actionnariale d'une intercommunale est déterminée par ses associés qui sont par définition surtout des communes, mais aussi des provinces, des partenaires privés ou encore d'autres intercommunales. Dans 56% des cas, l'actionnaire majoritaire de l'intercommunale est une commune tandis que dans 19% des cas, il s'agit d'une autre intercommunale. La majorité des intercommunales (57%) sont des intercommunales dites pures, où seuls des associés publics constituent l'actionnariat. Parmi les 43 intercommunales dites mixtes (qui comptent au moins un associé privé aux côtés des associés publics), plus de la moitié sont actives dans le secteur des réseaux de distribution énergétique.

Concernant la structure actionnariale, nous constatons une concentration importante des parts. L'associé le plus important représente en effet en moyenne 42% de l'actionnariat tandis que les trois plus grands associés possèdent ensemble près de trois quarts du capital. La variance entre intercommunales est importante puisque, selon les cas, l'associé principal possède de 11,4% à 84,3% des parts de l'association.

B. Relations entre l'intercommunale et les pouvoirs publics

Il ressort de l'enquête que les pouvoirs publics revêtent plusieurs casquettes à l'égard des intercommunales. Cette constatation correspond aux observations déjà faites lors d'une enquête antérieure menée par GUBERNA auprès des organisations publiques belges². Bien qu'il existe des variations entre les intercommunales, l'enquête indique que la Région wallonne exerce différents rôles sur l'intercommunale : régulateur, surveillant (via la tutelle), donneur d'ordre et parfois même client. Les provinces sont quant à elles, dans certains cas, clients, fournisseurs, donneurs d'ordre, surveillants et aussi régulateurs ! Enfin, les communes elles-mêmes peuvent également être amenées à exercer toutes ces fonctions, hormis celle de régulateur. La clarification de ces diverses fonctions ainsi que l'isolement de chacun des rôles, celui d'actionnaire/associé/administrateur versus ceux de surveillant, régulateur, client ou encore fournisseur de subsides nécessitent sans aucun doute plus d'attention. Les recommandations de l'OCDE à l'égard des entreprises publiques abondent d'ailleurs dans ce sens et identifient cette clarification des rôles comme étant un des points d'attention les plus importants pour la bonne gouvernance dans le secteur public³.

Un autre point d'attention concerne les intercommunales qui semblent à leur tour cumuler plusieurs fonctions, non seulement en termes d'exécution de politiques publiques mais aussi au niveau de la

² GUBERNA, "Gouvernance publique : des défis essentiels en matière de bonne gouvernance dans les organisations publiques", Bruxelles, 2009.

³ OCDE, *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, éd. de l'OCDE, Paris : 2006, p.13.

définition de celles-ci. En effet, près de 30% des intercommunales déclarent être chargées elles-mêmes des travaux préparatoires de la stratégie politique de ses associés (via le plan stratégique qui est en cohérence avec les programmes politiques des associés). La même proportion d'intercommunales indiquent être directement ou indirectement impliquées dans ces travaux préparatoires. Ces résultats indiquent donc qu'environ 60% des intercommunales participent, à des degrés divers, à la définition de la stratégie politique de ses associés. Cela peut mener à des situations conflictuelles, surtout dans les domaines dans lesquels les intercommunales entrent en concurrence avec des entreprises du secteur privé.

Enfin, la communication entre l'intercommunale et les associés semble être particulièrement importante grâce à l'obligation prévue par le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (CDLD) de transmettre annuellement aux membres des conseils communaux et provinciaux des communes et provinces associées les comptes annuels, le rapport des contrôleurs aux comptes, les documents relatifs aux prises de participation, le plan stratégique (ou l'évaluation de celui-ci) et le rapport de gestion. Certaines intercommunales vont même plus loin en envoyant également les procès-verbaux des organes de gestion.

C. Assemblée générale

Les intercommunales sondées perçoivent avant tout l'assemblée générale comme étant un moyen de communication à l'égard des associés. Au contraire de nombreuses entreprises du secteur privé, il apparaît que l'obligation légale de tenir une assemblée générale soit perçue de manière positive puisque la grande majorité des répondants s'opposent à l'idée de considérer l'assemblée générale comme étant une formalité superflue. Dans une moindre mesure, les répondants indiquent que les décisions importantes sont prises lors de l'assemblée générale. En réalité, une série de décisions importantes sont aussi prises au niveau des conseils communaux (et provinciaux), comme en atteste l'Art. L1523-12 du Code la Démocratie Locale et de la Décentralisation⁴. Enfin, l'assemblée générale n'est pas être perçue comme étant un moyen de communication envers le monde extérieur. Pourtant, seules 20% des intercommunales indiquent qu'il s'agit d'une réunion à huis-clos. Les autres sont relativement ouvertes vers le monde extérieur puisque de nombreux acteurs externes peuvent théoriquement assister aux assemblées générales (presse, syndicats, conseillers communaux, personnel, réviseurs, société exploitante, ...). Cela risque néanmoins de changer puisque le décret du 26 avril 2012 prévoit explicitement la possibilité pour tous les citoyens domiciliés sur le territoire des communes associées d'assister aux assemblées générales des intercommunales⁵.

Différents types d'acteurs sont présents lors d'une assemblée générale : représentants des pouvoirs publics, membres du conseil d'administration, membres du bureau exécutif⁶ et « autres ». Lorsque tous ces acteurs sont présents, l'assemblée générale compte en moyenne 72 personnes physiquement présentes. Etant donné la grande variance entre les réponses, le nombre médian de

⁴ **CDLD Art. L1523-12 §1^{er} al. 2** : Les délégués de chaque commune et, le cas échéant, de chaque province rapportent à l'assemblée générale, la proportion des votes intervenus au sein de leur conseil.

⁵ **Décret 26/04/2012, Art. 42 2°** : « La convocation mentionne que la séance de l'assemblée générale est ouverte à toutes les personnes domiciliées sur le territoire d'une des communes, provinces ou CPAS associés. »

⁶ Les réponses à l'enquête ont mis en évidence différentes appellations pour désigner cet organe : collège exécutif, comité de direction et bureau exécutif. Dans le cadre de ce rapport, nous avons décidé d'opter pour ce dernier terme.

54 personnes présentes est sans doute plus pertinent. Les représentants des associés (« délégués communaux ») ainsi que les membres du conseil d'administration sont présents dans la quasi-totalité des cas. Des membres du bureau exécutif ne le sont que dans 69% des cas, tandis que d'autres personnes assistent physiquement à l'assemblée générale dans 17% des cas seulement. Comme mentionné précédemment, le décret du 26 avril 2012 prévoit la possibilité pour les citoyens d'assister aux assemblées générales, ce qui risque d'augmenter sensiblement le nombre de personnes physiquement présentes à l'avenir.

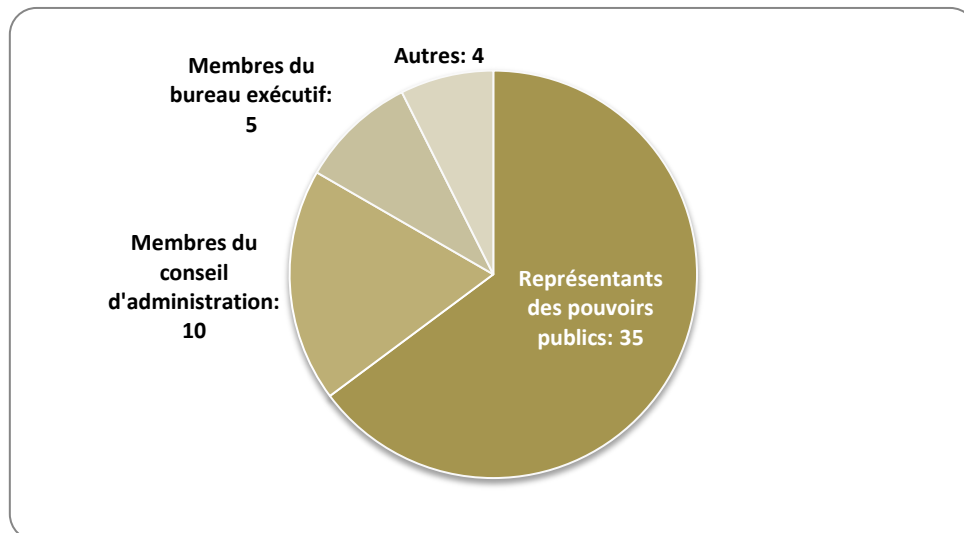


Figure 1 – Nombre médian de personnes physiquement présentes lors d'une assemblée générale

Sur base des réponses obtenues, il apparaît qu'une seule et même personne peut être à la fois administrateur et délégué communal à l'assemblée générale. En effet, deux répondants ont précisé que seuls les administrateurs mandatés comme délégués à l'assemblée générale possédaient un droit de vote. Toutefois, cette limitation n'a pas l'air de s'appliquer à toutes les intercommunales car les résultats de l'enquête montrent que les représentants des pouvoirs publics ont presque toujours un droit de vote tandis que les membres du conseil d'administration ou du bureau exécutif en possèdent un dans plus d'un quart des intercommunales sondées. Le CDLD prévoit que les délégués de chaque commune rapportent à l'assemblée générale la proportion des votes intervenus au sein de leur conseil⁷. Si l'on considère la décharge donnée aux administrateurs, il se peut dès lors que ce soit la même personne qui vote sa propre décharge (sur base des votes intervenus au sein de son conseil communal). En terme d'image, les intercommunales gagneraient en clarté à ce que deux personnes différentes remplissent la fonction d'administrateur et de délégué communal afin qu'une seule personne ne soit pas amenée à changer de casquette lors de l'assemblée générale. En effet, s'il y a une trop grande interférence entre l'assemblée générale et le conseil d'administration, l'assemblée générale ne peut pas jouer pleinement son rôle de surveillance sur le conseil d'administration. C'est par exemple souvent le cas dans le secteur associatif⁸.

⁷ CDLD Art. 1523-12

⁸ Dans le secteur associatif, beaucoup d'organisations sont confrontées à une assemblée générale qui n'est souvent composée que du conseil d'administration lui-même.

Dans près de 30% des cas, l'assemblée générale ordinaire dure 1 heure et le temps moyen fait état de 55 minutes, avec toutefois de grandes différences entre les intercommunales puisque les réponses s'étalent de 15 minutes à 2 heures.

3. Les structures et processus de gestion

A. Composition du conseil d'administration

Les intercommunales ont la réputation de compter une pléthore d'administrateurs. Consciente de la nécessité de limiter la taille des conseils d'administration des intercommunales, la Région wallonne a décidé de fixer à 30 le nombre maximal d'administrateurs par conseil⁹ (avec certaines exceptions). Cette limitation permet donc d'éviter des conseils d'administration exagérément étendus.

L'enquête menée auprès des intercommunales wallonnes révèle qu'un conseil d'administration comporte en moyenne 23,32 membres. Parmi ceux-ci, 21,88 possèdent un droit de vote, tandis que 1,44 n'en possèdent pas. Il est intéressant de noter qu'en considérant les membres sans droit de vote présents, il peut y avoir jusqu'à 37 personnes présentes au sein de certains conseils d'administration. A contrario, plusieurs intercommunales sondées comptent moins de 10 administrateurs et se situent dès lors en-dessous du seuil minimum fixé par la législation wallonne. Il apparaît par ailleurs que les personnes ne détenant pas de droit de vote présentes au conseil d'administration soient généralement des membres du management de l'intercommunale, des représentants syndicaux ou des observateurs. Le décret prévoit en effet que des délégués du personnel peuvent siéger avec voix consultative au conseil¹⁰ mais ne dit par contre rien sur la participation des membres du management au conseil (à l'exception de la participation du directeur général¹¹).

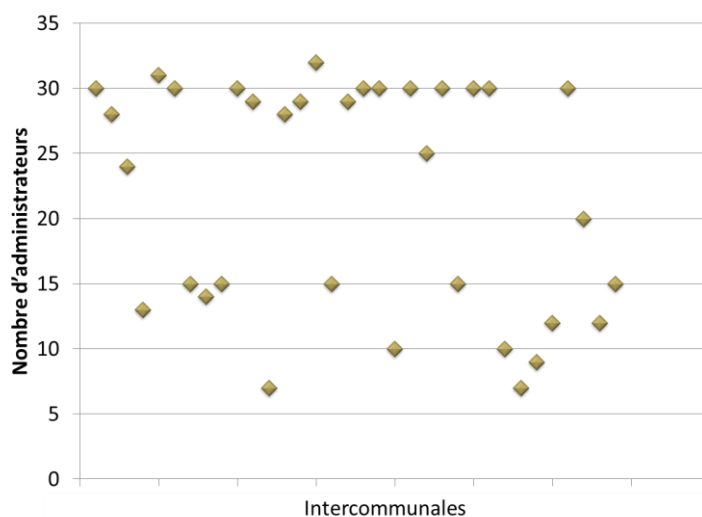


Figure 2 - Nombre d'administrateurs possédant un droit de vote par intercommunale

⁹ CDLD Art. L1523-15 §5: Le nombre de membres du conseil d'administration ne peut être inférieur à 10 unités ni supérieur à 30 unités.

¹⁰ CDLD Art. L1523-15 §7 : Le conseil d'administration peut comprendre un ou plusieurs délégués du personnel qui siègent avec voix consultative.

¹¹ CDLD Art. L1523-7 : Le directeur général ou la personne qui occupe la position hiérarchique la plus élevée assiste aux séances de tous les organes avec voix consultative et n'est pas pris en considération pour le calcul de la représentation proportionnelle ni pour le calcul du nombre d'administrateurs.

Malgré cette limitation, les intercommunales possèdent toujours des conseils d'administration assez importants à l'image de ce qui avait été constaté dans l'étude sur la gouvernance des organisations publiques (avec un minimum de 3 et un maximum de 31 administrateurs)¹². Ceci s'explique par la primauté du modèle de représentativité dans ce type d'organisation. L'ampleur d'un conseil d'administration doit cependant rester un point d'attention, et ce, pour plusieurs raisons. Un conseil d'administration trop étendu est un obstacle à la qualité des discussions, à la prise de décision effective et au déroulement efficient des réunions du conseil. En outre, un conseil d'administration trop grand peut engendrer la création d'organes intermédiaires tels qu'un bureau exécutif qui remplit davantage la fonction du conseil d'administration classique avec pour conséquence que le conseil officiel ne joue plus qu'un rôle limité.

D'après l'enquête, si, durant son mandat, un administrateur ne peut/souhaite plus exercer ses fonctions, il est dans 88% des cas automatiquement remplacé. Son remplaçant est alors désigné par l'instance qu'il représente et doit appartenir au même groupe politique que l'administrateur qu'il remplace, s'il s'agit d'un administrateur public. Dans l'hypothèse où un administrateur ne peut être présent au conseil d'administration, celui-ci peut, dans plus de 90% des cas, se faire représenter par quelqu'un d'autre. Près de 42% des intercommunales sondées indiquent que lorsqu'un administrateur ne peut être présent à une réunion du conseil, il se fait remplacer par un autre administrateur qui détient une procuration. Par contre, environ 39% des répondants indiquent qu'il peut se faire remplacer par un autre administrateur, sans pour autant faire mention d'une quelconque procuration. Enfin, 19% des intercommunales indiquent que l'administrateur absent peut se faire remplacer par le détenteur d'une procuration, quelle que soit la nature de cette personne. Le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation prévoit à cet égard que tout membre d'un organe de gestion a la possibilité de donner procuration à un autre membre du même organe qui sera désigné au sein de la catégorie à laquelle appartient le mandant¹³. Or, les pratiques observées paraissent s'opposer à cette disposition législative. Il se peut cependant que les répondants n'aient pas fait preuve d'une précision suffisante dans leur réponse. En tout état de cause, cette question mérite d'être traitée avec attention par les intercommunales.

En matière de diversité de genre, les intercommunales affichent un score moyen de 21% de femmes au sein de leur conseil d'administration. Les intercommunales diffèrent toutefois fortement entre elles puisque certaines ne comptent que 3% de femmes tandis que d'autres comptent davantage de femmes que d'hommes (70% contre 30%). La Région wallonne a légiféré en la matière en imposant aux intercommunales que les administrateurs soient de sexe différent¹⁴. Cette disposition implique qu'il faille au moins une personne de sexe différent mais n'établit par contre pas de réels quotas, à l'image de ce que prévoit la loi pour les sociétés cotées par exemple. Indirectement, l'obligation de la mixité sur les listes électorales peut également jouer un rôle. Avec 21% de femmes au sein de leur

¹² GUBERNA, "Gouvernance publique : des défis essentiels en matière de bonne gouvernance dans les organisations publiques", Bruxelles : 2009.

¹³ **CDLD Art. L1523-2**: Les statuts reprennent au moins la composition et les pouvoirs des organes de gestion de l'intercommunale, les modes de désignation et de révocation de leurs membres ainsi que la possibilité pour ceux-ci, à l'exception des délégués aux assemblées générales, de donner procuration à un autre membre du même organe qui sera désigné au sein de la catégorie à laquelle appartient le mandant.

¹⁴ **CDLD Art. L1523-15**: Les administrateurs représentant les communes ou provinces associées sont de sexe différent.

conseil, les intercommunales performant bien en termes de diversité de genre. A titre exemplatif, les sociétés cotées belges comptaient en 2012 12% de femmes au sein de leur conseil¹⁵.

75% des intercommunales sondées estiment que leur conseil d'administration est suffisamment diversifié au regard de l'expertise et de l'expérience. Cependant, ces 75% doivent être tempérés par les 21% de répondants qui indiquent que cette expertise et cette expérience proviennent du fait que toutes les communes associées sont représentées et que la pluralité politique et géographique sont donc respectées. Il semble y avoir ici une confusion entre la représentativité et l'expertise pure. Par ailleurs, 8% des intercommunales estimant que leur conseil d'administration est suffisamment diversifié au regard de l'expertise et de l'expérience l'attribuent notamment au fait que des administrateurs du secteur privé participent aux réunions du conseil. Enfin, une intercommunale indique que son conseil est suffisamment diversifié mais que des formations spécifiques sur des thèmes relatifs à l'objet de la société sont nécessaires afin de maintenir le seuil des compétences de chacun dans les domaines gérés. Outre ces nuances, il apparaît que 25% des intercommunales sondées affirment sans détour que leur conseil d'administration manque d'expérience et d'expertise. Les sondés pointent du doigt un manque d'expérience dans différents domaines (finance, comptabilité, ...), une méconnaissance du secteur et un manque d'expertise technique. Certains répondants estiment que des experts ou des administrateurs indépendants pourraient être sollicités.

Comme mentionné précédemment, la composition des conseils d'administration des intercommunales répond presque exclusivement aux exigences de représentativité. Il est en effet inhérent aux organisations publiques d'avoir une représentation politique et que celle-ci s'exprime au travers d'administrateurs politisés qui reflètent l'équilibre politique en vigueur. La composition des organes de gestion est donc souvent revue à la suite des élections, à l'image de ce qui se passe pour les intercommunales. La composition des conseils d'administration des organisations publiques devrait toutefois, quelle que soit la nature de celles-ci, concilier idéalement deux objectifs : la représentativité démocratique mais aussi les compétences de gestion, les connaissances et l'expertise adéquates.

Afin de rencontrer les exigences de qualité de la gouvernance, il convient d'établir un processus de sélection professionnel et transparent, avec suffisamment d'attention portée à l'expertise, la connaissance et l'expérience. C'est pourquoi, GUBERNA plaide pour que la loi permette une combinaison, au sein des conseils d'administration, de représentants « politiques » et d'administrateurs « externes ». Comme en témoignent certaines réactions à l'enquête, cette formule suscite de plus en plus d'intérêt auprès des acteurs de terrain et mérite sans doute une réflexion plus profonde de la part des responsables politiques.

B. Présence d'experts externes

Bien que rien ne soit prévu par la législation wallonne concernant la présence éventuelle d'experts externes, 47 % des intercommunales sondées affirment que des experts externes (qui ne sont pas des représentants des associés) sont présents au conseil d'administration. Lorsque de tels experts

¹⁵ GUBERNA, Monitoring 2012 sur les sociétés cotées

sont présents au conseil, il s'agit le plus souvent d'une seule personne. Il ressort de l'enquête que ces experts sont généralement issus de la direction de l'intercommunale ou qu'ils revêtent la qualité réviseur d'entreprise ou de contrôleur aux comptes. En outre, d'autres personnes possédant une expertise particulière prennent part aux réunions du conseil. Parmi les intercommunales qui accueillent des experts externes à leurs réunions du conseil, c'est le conseil d'administration lui-même qui propose ces experts dans plus de 57% des cas. Dans 14,4% des cas, ce serait les partis politiques. Enfin, il est à noter que la majorité des experts renseignés possèdent une voix consultative au conseil.

Des questions se posent quant au statut de ces experts. Ceux-ci semblent en effet pouvoir assister aux réunions du conseil et dès lors avoir accès à tous les documents qui en découlent. L'enquête ne permet pas de savoir s'ils sont invités ponctuellement ou s'ils prennent constamment part aux réunions. Si ces experts assistent de manière récurrente aux réunions du conseil, qu'en est-il du devoir de confidentialité et de la responsabilité qui leur incombent étant donné que ces contraintes ne s'appliquent normalement qu'aux administrateurs ?

C. Modalités de sélection et processus de nomination

En matière de sélection des administrateurs, les intercommunales wallonnes se conforment aux textes en vigueur et désignent les administrateurs publics représentant les communes/provinces associées à la proportionnelle (selon les règles fixées par la « Clé D'Hondt ») parmi l'ensemble des conseils des communes/provinces associées, et ce, à l'issue de chaque scrutin communal et provincial. Plus de 60% des répondants indiquent toutefois que le candidat-administrateur doit satisfaire à des critères prédéfinis. Mais il apparaît que ces critères n'ont aucun lien avec l'expertise ou l'expérience mais ont davantage trait au respect, par le candidat-administrateur, des conditions posées par la loi (ex : être membre d'un conseil communal ou provincial). Certains sondés insistent sur le fait que les candidats-administrateurs doivent répondre aux règles sur les incompatibilités également prévues par la loi. Par ailleurs, il n'existe aucune limite d'âge pour exercer la fonction d'administrateur.

En comparaison avec quelques organisations du secteur public, le secteur des intercommunales aurait fort à gagner à réfléchir aux principes de gouvernance prônant un processus professionnel de sélection des administrateurs. L'élaboration, par le conseil d'administration, d'un profil-type souhaité reprenant en détails l'expérience et les compétences souhaitées/nécessaires est actuellement inexistant. Etant donné que le processus de sélection des administrateurs est déterminé par la loi, c'est une évolution législative qui permettrait que les candidats proposés soient les plus expérimentés et aient le plus d'expertise possible dans les domaines d'activité des intercommunales. Néanmoins, dans le cadre législatif actuel, une sélection plus transparente et plus objective des administrateurs parmi les mandataires politiques serait bénéfique à la professionnalisation des conseils. Une formation spécifique à l'attention des mandataires appelés à occuper un fonction d'administrateur constitue à cet égard une piste de réflexion intéressante.

Pour l'instant, l'approche retenue s'inspire du modèle représentatif où les associés peuvent envoyer de leur propre initiative le candidat qu'ils ont sélectionné en leur sein, avec pour seule contrainte le

résultat des élections. Selon le type d'associé, cette sélection se fait par le conseil communal, le conseil provincial, l'intercommunale associée ou le partenaire privé associé. La nomination formelle des administrateurs est actée par l'assemblée générale¹⁶.

Dans la quasi-totalité des intercommunales, la nomination des candidats-administrateurs n'est pas motivée. Ceci peut à nouveau s'expliquer par l'équilibre politique qui est recherché et par la volonté des partis politiques de ne pas émettre de jugement de valeur sur l'un ou l'autre candidat qu'un associé suggérerait. La nomination par l'assemblée générale ne s'apparente donc qu'à un acte purement formel visant à entériner les décisions prises au sein des conseils communaux/provinciaux des associés.

Une fois les nouveaux administrateurs nommés, ceux-ci se voient offrir une séance de présentation de l'intercommunale dans 70% des cas. Dans 30% des intercommunales sondées, il n'existe toutefois aucune introduction à l'intercommunale. Afin de faire du conseil d'administration d'une intercommunale un organe de gestion efficient, ce type de séance d'introduction devrait être généralisé à l'ensemble des intercommunales.

Dans le même ordre d'idée et dans l'optique d'une professionnalisation des conseils, la formation des administrateurs d'intercommunales suscite un autre point d'attention important. D'après l'enquête, il s'avère que seule la moitié des administrateurs des intercommunales sondées suivent des formations liées aux domaines d'activités de l'intercommunale. Ces résultats sont quelque peu surprenants eu égard au Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation qui spécifie que l'administrateur doit s'engager par écrit à mettre à jour ses compétences professionnelles dans les domaines d'activités de l'intercommunale lors de son entrée en fonction et chaque fois que l'actualité liée à un secteur d'activité l'exige¹⁷. Cette déclaration d'engagement prévue par la loi ne semble, dans la pratique, n'être qu'une déclaration de bonne intention qui peine à être suivie d'effets concrets. Il y a donc sur ce point une marge de progression possible.

D. Le président

Dans la quasi-totalité des intercommunales ayant participé à l'enquête, le président est amené à exercer son rôle pour 6 ans, soit la durée de la législature communale et provinciale. Seule une intercommunale a instauré un système de présidence tournante entre les différents associés publics. A l'image de ce qui a été observé pour les administrateurs ordinaires, le président ne semble pas devoir répondre à des critères particuliers autres que ceux prévus par la loi¹⁸. Près d'un quart des

¹⁶ La désignation par l'assemblée générale des administrateurs proposés par les associés suite aux élections communales et provinciales de 2012 aura lieu au plus tard le 30 juin 2013. Une période transitoire comprise entre les élections et la première assemblée générale du mois de juin est prévue afin d'éviter tout vide de pouvoir. Les « anciens » administrateurs sont alors autorisés à nommer transitoirement de nouveaux administrateurs jusqu'au mois de juin. Une circulaire spécifique est censée réguler cette cooptation.

¹⁷ **CDLD Art. L1532-1 §1** : A son installation, l'administrateur ou le membre du comité de gestion de l'association s'engage par écrit à développer et à mettre à jour ses compétences professionnelles dans les domaines d'activités de l'intercommunale ou de l'association lors de leur entrée en fonction et chaque fois que l'actualité liée à un secteur d'activité l'exige.

¹⁸ **CDLD Art. L1523-8**: Quelle que soit la proportion des apports des diverses parties à la constitution du capital ou du fonds social, les communes disposent toujours de la majorité des voix ainsi que la présidence dans les différents organes de

intercommunales sondées précisent que le choix du président est la résultante de négociations entre les partis politiques. Dans plus de 90% des cas, le président est proposé et nommé par le conseil d'administration lui-même. Il s'agit en fait d'une ratification par le conseil d'administration d'une décision politique. Il apparaît néanmoins que, dans 9,1% des cas, le président soit nommé par l'assemblée générale.

Les résultats de l'enquête montrent qu'il est demandé au président du conseil de remplir davantage de rôles que l'administrateur ordinaire, ce qui implique un investissement supplémentaire évident. Il est attendu du président – par ordre décroissant d'importance selon les sondés – qu'il anime et modère les débats, qu'il assure une fonction de pivot entre la direction, le conseil d'administration et les associés, qu'il soit le garant de l'organisation des réunions du conseil, qu'il joue un rôle de représentation vis-à-vis du monde extérieur, qu'il soit une caisse de résonance pour le directeur général, et en dernier ressort, qu'il établisse l'agenda. L'importance du rôle du président dans la gestion quotidienne de l'intercommunale a également été mentionnée. Le président du conseil semble aussi jouer un rôle important au sein du bureau exécutif (pour autant qu'un tel organe ait été constitué) étant donné que dans toutes les intercommunales qui possèdent un bureau exécutif, le président du conseil est également le président du bureau. De cette manière, le président est aussi directement impliqué dans la préparation du conseil d'administration puisque cette tâche est identifiée par les répondants comme étant la tâche la plus importante remplie par le bureau exécutif.

Au vu de toutes ces responsabilités qui incombent au président du conseil, une attention accrue devrait être portée à la sélection du président de l'intercommunale et des éléments objectifs de compétence et d'expérience devraient être pris en considération.

E. L'organisation du conseil d'administration

Les intercommunales wallonnes organisent en moyenne 6,5 (médiane: 5) réunions du conseil par an, avec un minimum de 2 et un maximum de 10. La plupart des intercommunales sondées organisent 10 réunions annuelles. A titre d'exemple, ces chiffres sont assez élevés en comparaison avec le secteur privé, mais sont cependant plus faibles que dans les autres organisations publiques belges (qui organisent la plupart du temps de 10 à 11 réunions avec une moyenne de 9). Les réunions du conseil d'administration des intercommunales semblent en outre être d'une durée relativement courte. La majorité des intercommunales sondées ont renseigné une durée moyenne d'une heure, tandis que la moyenne de toutes les réponses affiche 81 minutes, avec un minimum de 45 minutes et un maximum de 3 heures. Ces chiffres témoignent de durées de réunions inférieures à celles observées dans les autres organisations publiques belges qui affichent généralement des durées moyennes de réunions du conseil de 130 minutes (avec des chiffres qui s'étalent de 30 à 270 minutes). Pour information, il ressort de l'enquête que GUBERNA a menée auprès des entreprises privées que la durée moyenne d'une réunion du conseil soit bien plus importante (170 minutes en moyenne pour les sociétés non-cotées), spécialement si l'on considère les sociétés cotées (200 minutes de moyenne). Ces chiffres datent cependant de quelques années (respectivement 2006 et

gestion de l'intercommunale (sauf en cas de prépondérance provinciale ou régionale prévue par les articles L1523-19 et L1523-20 du CDLD).

2003) et sous-estiment donc vraisemblablement les durées de réunions actuelles qui ont tendance à s'allonger. Les résultats de l'enquête menée auprès des intercommunales montrent que dans la grande majorité des cas, les réunions du conseil d'administration se tiennent après les heures de bureau, ce qui pourrait être une des explications de la relativement courte durée de celles-ci.

Le pourcentage moyen de présence des administrateurs aux réunions du conseil est de 78% (avec un minimum de 60% et un maximum de 95%). Ces chiffres sont plutôt bons, surtout en tenant compte de la taille des conseils d'administration. Le taux de présence au sein des intercommunales wallonnes est comparable à celui observé auprès des autres organisations publiques belges (mais sont moins bons que dans les sociétés cotées belges par exemple - 91% de présence aux conseils d'administration en 2010).

Un procès-verbal des réunions du conseil d'administration est rédigé dans toutes les intercommunales sondées, la plupart du temps par le ou la secrétaire des instances. Il arrive cependant que cette tâche soit dévolue au directeur général, à un agent de l'intercommunale ou à une personne désignée en début de séance. Dans plus de 85% des cas, le procès-verbal contient une brève synthèse des discussions, alors que dans 77% des cas, il reprend les discussions sur base nominative. En outre, le procès-verbal contient souvent une liste des décisions prises (c'est le cas pour 71,4% des intercommunales sondées). Néanmoins, seul un quart des intercommunales rédige une liste de « to do », une pratique qui constitue certainement un exemple à suivre.

L'information dont bénéficient les administrateurs des intercommunales obtient un très bon score selon l'enquête. Aussi bien l'ordre du jour de la réunion que les documents préparatoires sont transmis aux administrateurs en temps voulu. Le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation prévoit que l'ordre du jour doit être envoyé aux administrateurs au moins 7 jours francs avant celui de la réunion¹⁹. D'après l'enquête, les administrateurs reçoivent les documents préparatoires en moyenne 8,42 jours avant la réunion du conseil, certaines intercommunales les envoyant même 15 jours à l'avance. La plupart du temps, ces documents sont transmis 7 jours avant la réunion du conseil de l'intercommunale. Dans 64,7% des intercommunales ayant répondu à la question, les administrateurs bénéficient également d'information entre les réunions du conseil. La forme (email, courrier, téléphone) et le contenu (événement particulier, état des lieux d'affaires en cours, informations sur des sujets ponctuels,...) de ces informations varient selon les intercommunales.

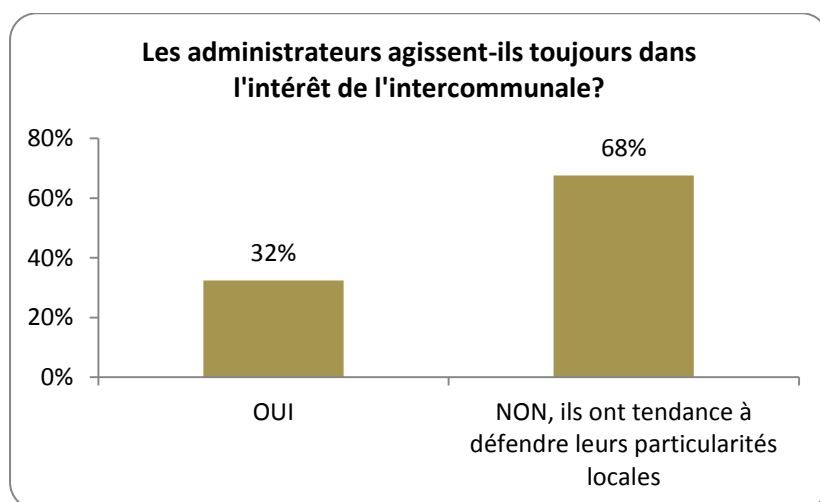
Dans la quasi-totalité des intercommunales interrogées, les administrateurs peuvent, de leur propre initiative, prendre contact avec les figures-clés de l'intercommunale. Ces personnes sont généralement le directeur général, le secrétaire des instances, les délégués syndicaux et les membres du personnel. Cette prise de contact ne semble cependant pas régulée par une procédure écrite puisque seules 23% des intercommunales sondées déclarent posséder une telle procédure. Ce point mérite certainement plus d'attention car, du point de vue de la gouvernance, il est important d'éviter que des rencontres trop fréquentes entre les administrateurs individuels et les membres du personnel de l'intercommunale rendent difficile le fonctionnement de l'intercommunale et débouchent sur de possibles conflits d'intérêts.

¹⁹ CDLD Art. L1523-10 §2: Sauf en cas d'urgence motivée, la convocation à une réunion de l'un des organes de gestion se fait par écrit et à domicile au moins 7 jours francs avant celui de la réunion. Elle contient l'ordre du jour.

Le devoir de discrétion des administrateurs n'a jamais posé problème pour 82% des intercommunales interrogées. 6% d'entre-elles n'ont pas souhaité répondre à cette question et près de 12% affirment avoir déjà rencontré des problèmes liés au devoir de discrétion des administrateurs. Ces problèmes concernent principalement des fuites dans la presse avant qu'une décision formelle ne soit intervenue mais aussi des fuites auprès du personnel. Ce dernier cas de figure témoigne de l'importance de la régulation des contacts entre les administrateurs et le personnel, comme mentionné précédemment. Le fait que certaines personnes puissent assister aux conseils d'administration sans droit de vote peut également poser question puisqu'elles ne sont apparemment pas tenues au devoir de discrétion inhérent à la fonction d'administrateur. Une clarification sur les modalités de ce devoir essentiel s'avèrerait donc sans doute utile afin d'éviter tout problème et d'optimiser le fonctionnement du conseil. Ce point d'attention a également été soulevé par l'enquête sur les intercommunales en Flandre (2012) et par celle auprès des organisations publiques belges (2009).

F. Fonctionnement du conseil d'administration

La concertation entre les administrateurs et les associés ("actionnaires") est omniprésente dans le contexte intercommunal. Cette constatation est logique puisque les administrateurs, en tant qu'élus, font aussi partie des collèges communaux et provinciaux des communes et provinces associées. La concertation se matérialise surtout via le rapport annuel, à l'occasion de la présentation du plan stratégique mais aussi directement au sein des conseils communaux et provinciaux. Dans ce contexte, il convient de se demander si cette concertation entre les administrateurs et les associés ne devient pas un vecteur décisionnel parallèle au conseil d'administration, vidant ainsi celui-ci de son contenu. D'après les réponses reçues, il apparaît que selon plusieurs intercommunales, les administrateurs représentent en priorité leur commune au sein du conseil d'administration. Or, légalement, les administrateurs défendent les intérêts de la société dans laquelle ils sont administrateurs. Près de 68% des répondants affirment d'ailleurs que les administrateurs ont tendance à défendre leurs particularités locales, pour 32% qui affirment qu'ils agissent toujours dans l'intérêt de l'intercommunale.



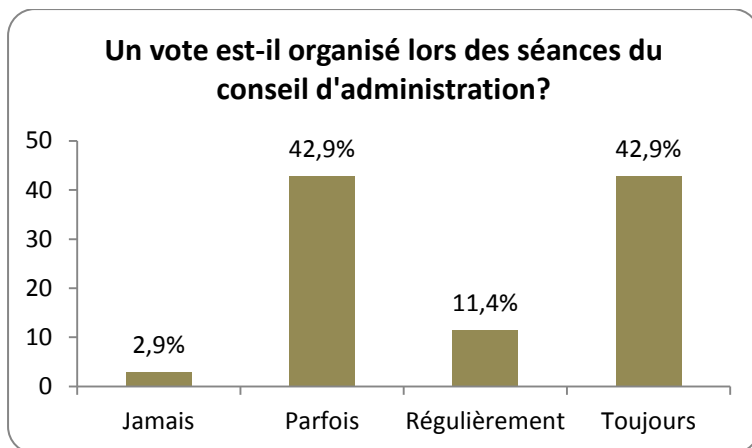
Ces résultats soulèvent une question primordiale en termes de gouvernance, à savoir, le rôle des différents organes de gestion. Normalement, le conseil d'administration doit agir dans l'intérêt de la société. Or, l'enquête menée auprès des intercommunales montre que le conseil d'administration joue davantage le rôle qui est celui réservé à l'assemblée générale, à savoir celui de représentation des différents associés. Cet amalgame entre les rôles des deux organes peut également être un facteur explicatif du nombre élevé d'administrateurs présents au sein du conseil d'administration. L'approche adoptée semble être une fois de plus celle de la représentativité avant tout.

Cet amalgame peut également impliquer l'affaiblissement du rôle du conseil d'administration qui se voit vider de sa substance. Certains répondants affirment en effet que les débats stratégiques ont lieu directement au sein des conseils communaux et non au sein du conseil d'administration comme ça devrait normalement être le cas. Cette observation ne peut toutefois pas être généralisée à l'ensemble des intercommunales car certaines déclarent qu'il n'y a pas ou peu de débats relatifs aux intercommunales au sein des communes. Il n'empêche qu'une telle analyse peut également être un facteur explicatif de la relativement courte durée des conseils d'administration. Le challenge consiste donc à établir une concertation efficace entre les administrateurs des intercommunales et les communes associées sans pour autant que toutes les décisions soient déjà prises a priori au sein des conseils communaux.

Quant aux règles de fonctionnement pur du conseil d'administration, les intercommunales se réfèrent généralement au règlement d'ordre intérieur qui est prescrit par l'article L1523-10 §1^{er} du CDLD. Près de 10% des intercommunales sondées déclarent néanmoins ne pas en posséder. Certaines intercommunales vont même plus loin en ayant élaboré des règles de déontologie et d'éthique. Le règlement d'ordre intérieur prévu par la législation wallonne est une disposition intéressante en termes de gouvernance puisqu'il s'inscrit dans l'optique d'un meilleur fonctionnement des organes et permet de décrire les procédures de gestion adéquates de manière plus détaillée que dans les statuts qui restent plus généraux.

Le degré de formalisme des réunions du conseil d'administration des intercommunales est relativement important. La plupart des réunions commencent à l'heure, les administrateurs ne peuvent prendre la parole qu'après avoir reçu l'autorisation du président et les répondants estiment qu'il y a suffisamment de discipline lors des réunions. Par contre, il arrive plus fréquemment que les réunions ne finissent pas à l'heure. Il est à nouveau important de souligner que les réponses sont très divergentes d'une intercommunale à l'autre. Au vu de la taille assez importante des conseils d'administration des intercommunales, un haut degré de formalisme est nécessaire pour assurer le bon déroulement des réunions. Une approche plus informelle s'avèrerait sans doute quasiment impossible.

Ce formalisme s'exprime indirectement par le fait que les administrateurs procèdent au vote afin de dégager une décision. En effet, 43% des répondants affirment qu'ils passent parfois au vote et ils sont tout autant à déclarer qu'ils passent toujours au vote lors des séances du conseil d'administration (cfr. tableau ci-dessous). D'une part, le recours systématique au vote n'est pas toujours synonyme de gouvernance optimale. Le conseil d'administration doit en effet s'efforcer, en tant qu'organe collégial, d'atteindre le consensus en son sein. D'autre part, elle est assez logique dans ce contexte étant donné le caractère parlementaire de la composition des conseils d'administration des intercommunales.



L'ensemble des intercommunales sondées affirment qu'il y a suffisamment d'ouverture durant les réunions du conseil. Il est accepté que des questions critiques soient posées et toutes les opinions sont généralement entendues. Dans 60% des intercommunales interrogées, des débats ont régulièrement lieu lors des réunions du conseil et pour 20% d'entre-elles, ils ont toujours lieu. Ces résultats sont interpellants au regard du temps plutôt limité des réunions du conseil et de leur taille. Il est en effet difficile d'organiser des débats de fond avec tant d'acteurs sur un temps tellement limité. En outre, il a été précédemment observé que les débats ont surtout lieu au sein des conseils communaux, réduisant ainsi le conseil d'administration à ce qui est appelé dans le milieu de la gouvernance un « rubber stamping board », où le conseil ne fait qu'approuver les décisions prises à un autre niveau. En tout état de cause, des débats devraient toujours avoir lieu au sein du conseil d'administration, puisqu'ils sont l'essence même de l'existence de cet organe. Il est aussi très important de souligner que c'est le conseil d'administration qui est responsable en dernière instance des décisions prises, même si celles-ci sont en réalité prises à un autre niveau que celui du conseil ou par un des comités restreints de gestion.

Bien que la sélection des administrateurs ne se focalise pas (dans un premier temps) sur des compétences ou des expériences particulières, 67,6% des répondants indiquent que les compétences et les expériences présentes au sein du conseil d'administration sont suffisantes afin de nourrir les discussions et de prendre des décisions. Comme évoqué ci-avant dans le rapport, la justification de cette affirmation réside en fait davantage dans la qualité de représentativité des administrateurs plutôt que dans leurs compétences en tant que telles. En effet, certaines réponses soulignent que les administrateurs sont compétents car ils peuvent engager la responsabilité des associés qu'ils représentent. Une minorité d'intercommunales mentionnent tout de même la présence de mandataires possédant un bagage financier, juridique ou de gestion pertinent à l'exercice de la fonction d'administrateur. Parmi le tiers d'intercommunales affirmant ouvertement que la composition du conseil d'administration ne permet pas d'alimenter des discussions de fond et de prendre des décisions, certaines évoquent à nouveau le fait que des administrateurs indépendants ou des experts externes pourraient être sollicités. D'autres pointent la méconnaissance du secteur, le manque d'expertise technique mais aussi d'implication de la part des administrateurs. Enfin, des répondants évoquent également la difficulté pour certains administrateurs de présenter clairement (et avec la transparence requise) les dossiers et de gérer les débats afin de parvenir à une décision. La gestion des débats est une des qualités requises pour occuper la fonction de président du conseil qui, comme évoqué précédemment, devraient être prises davantage en considération lors de sa sélection.

Aucune intercommunale (sauf une) n'a mis en place un processus d'évaluation du conseil d'administration. La seule évaluation recensée par l'enquête concerne uniquement la présence aux séances et n'a donc pas pour objet l'évaluation de la composition du conseil et de son fonctionnement. Tous les principes de gouvernance incitent les conseils à mettre en place un système d'évaluation, au moins dirigé en interne. Une telle évaluation est entre autres destinée à identifier les compétences manquantes au sein du conseil, et ce, afin de les combler par le recrutement de nouveaux administrateurs. L'évaluation porte en outre sur le fonctionnement du conseil en tant qu'organe et a pour finalité son amélioration continue. Mais, tant que le caractère parlementaire de la composition du conseil sera la règle, l'évaluation de la composition du conseil aura un impact moindre, si ce n'est pour cibler certaines carences à palier. Par contre, l'évaluation du fonctionnement en tant que tel pourrait être profitable dès aujourd'hui aux intercommunales.

G. Rôles et tâches du conseil d'administration

L'attention croissante pour la gouvernance de qualité s'est surtout manifestée au travers une quête d'efficacité et de performance du conseil d'administration en analysant tant son rôle de « contrôle » que de « conduite » de l'organisation. Les enquêtes menées autant auprès des entreprises publiques que privées, cotées ou non, montrent en réalité des pratiques de gestion qui peuvent différer très fortement d'une organisation à l'autre.

L'enquête menée auprès des intercommunales wallonnes indique que les conseils d'administration semblent jouer le rôle qui leur est théoriquement dévolu, à savoir, le contrôle et la conduite stratégique. Ce sont effectivement les deux tâches les plus importantes qui sont identifiées par les répondants à l'enquête. En troisième et quatrième positions, le conseil d'administration remplit le rôle de caisse de résonance pour le directeur général et le management, mais aussi pour le bureau exécutif. Le conseil ne semble par contre pas jouer le rôle d'organe opérationnel, ce qui est souvent identifié comme un travers dans le rôle du conseil. Ici aussi, il existe de grandes disparités entre les réponses. Le détail de la répartition du temps disponible du conseil d'administration confirme ces observations puisqu'il consacre en moyenne un peu plus de 43% de son temps au contrôle et autant à la stratégie. Il ne consacre par contre que 13,3% de son temps à la gestion opérationnelle.

D'après l'enquête, les tâches exercées par le conseil concernent surtout l'approbation des budgets, les décisions relatives à la délégation des responsabilités et la désignation du directeur général. Il est par contre étonnant de voir qu'une fois le directeur nommé, le conseil d'administration ne semble pas effectuer de contrôle sur celui-ci. De même, le contrôle des moyens d'exploitation et de leur affectation et le contrôle de l'efficacité des systèmes de contrôles internes sont désignés comme étant les tâches exercées dans une moindre mesure par le conseil d'administration. Si la fonction de contrôle est désignée comme étant primordiale, il apparaît que celle-ci pourrait inclure une palette de tâches plus large.

H. Rémunération des administrateurs

Avant toutes choses, l'enquête démontre que la transparence sur la rémunération des administrateurs des intercommunales n'est pas optimale. Seule la moitié des intercommunales sondées ont accepté de donner des chiffres, et 52% des intercommunales sondées déclarent d'ailleurs explicitement qu'elles ne donnent aucun aperçu de cette rémunération, via le rapport annuel par exemple. Cela pose question à l'heure où les responsables politiques prônent la transparence sur la rémunération, comme en témoignent les récentes démarches visant à rendre publiques les rémunérations individuelles des administrateurs et top managers des entreprises publiques fédérales et des sociétés cotées. Ces politiques de transparence sont justifiées par le fait que ces organisations travaillent à l'aide de moyens « publics » (bien que ce ne soit pas tout à fait le cas des sociétés cotées) et qu'il est dès lors normal de communiquer les montants précis. Pour les intercommunales, il n'existe apparemment aucune obligation de publicité bien qu'elles travaillent directement avec des fonds publics.

Heureusement, une partie des intercommunales sondées a accepté de communiquer les données relatives à la rémunération des administrateurs. Force est de constater que les systèmes de rémunération sont hétérogènes. Tout d'abord, dans près de 15% des intercommunales ayant répondu à l'enquête, les mandats sont exercés à titre gratuit. Ensuite, lorsque les mandats sont rémunérés, les systèmes de rémunération sont très différents selon les intercommunales. Dans certains cas, seul le président est rémunéré sous forme de défraiement, dans d'autres, il existe trois rémunérations distinctes selon que l'administrateur soit ordinaire, président ou vice-président, d'autres encore ont mis en place un système de réduction de rémunération en cas d'absentéisme récurrent et enfin, dans certaines intercommunales, il existe une politique de rémunération propre aux administrateurs qui font en outre partie du bureau exécutif.

Ces pratiques se distinguent de celles observées dans le secteur privé où la règle est généralement une rémunération annuelle fixe couplée à une rémunération variable calculée sur base de la présence effective aux réunions du conseil et de ses comités. Dans les intercommunales wallonnes, il s'agit plutôt de jetons de présence attribués aux administrateurs ordinaires, couplés éventuellement à des frais de déplacement. Seule une intercommunale rémunère ses administrateurs ordinaires sous forme d'un montant annuel fixe. Pour le président, les deux logiques s'affrontent : dans la majorité des cas, le président reçoit un montant annuel fixe (éventuellement réduit en cas d'absences récurrentes) tandis que dans une minorité de cas, il est rémunéré sous forme de jetons de présence, à l'image de ce qui est prévu pour les administrateurs ordinaires. De plus, le président bénéficie souvent de frais de représentation, de frais de déplacement ou encore de frais professionnels (téléphone par exemple).

L'enquête révèle que le jeton de présence moyen de l'administrateur d'une intercommunale s'élève à 137€ brut (avec un minimum de 50€ et un maximum de 197€). Celui du président monte à 150€ (avec un minimum de 50€ et un maximum de 360€). Si le président est rémunéré sous la forme d'un montant annuel fixe, celui-ci s'élève en moyenne à 17.006€ (avec un minimum de 694€ et un maximum de 37.726€). Les frais de déplacement sont définis par le taux officiel de la Région wallonne. Ces montants sont relativement faibles en comparaison avec le secteur privé mais sont en

partie compensés (dans le cas des jetons de présence) par le fait que les réunions des conseils d'administration des intercommunales sont plus fréquentes et plus courtes.

Légalement, c'est l'assemblée générale qui fixe les indemnités des administrateurs, d'après les recommandations du comité de rémunération²⁰. Dans les faits, la situation a pourtant l'air d'être plus confuse. La majorité des répondants affirment que c'est effectivement l'assemblée générale qui fixe les indemnités des administrateurs, éventuellement après avis du comité de rémunération. Dans 7,7% des cas, ce serait uniquement le comité de rémunération (alors que celui-ci ne devrait normalement ne donner que des recommandations). Plus surprenant encore, dans 11,5% des cas, ce serait le conseil d'administration lui-même qui fixerait ces indemnités, le rendant ainsi juge et partie. Par ailleurs, contrairement à l'usage répandu dans les entreprises privées, les mandats au sein du comité de rémunération sont exercés à titre gratuit (CDLD Art. L1523-17).

Enfin, l'assemblée générale peut allouer aux membres des organes restreints de gestion, par séance effectivement prestée, un jeton de présence dont le montant est inférieur ou égal à ceux accordés aux membres du conseil d'administration. L'enquête ne nous permet malheureusement pas de déterminer si cette pratique est répandue ou non.

I. Responsabilité des administrateurs

Quasiment aucune intercommunale wallonne n'a déjà rencontré de problèmes en matière de responsabilité des administrateurs. Toutefois, plus de 90% des intercommunales déclarent que la responsabilité des administrateurs constitue un point d'attention pour le conseil d'administration. L'enquête ne permet pas de définir quelles sont les raisons qui motivent les intercommunales à accorder tant d'attention à la responsabilité des administrateurs. D'autres recherches plus qualitatives s'avèreraient sans doute utiles.

Outre le fait qu'elles accordent beaucoup d'importance à cette question, 82% des intercommunales sondées ont souscrit une assurance couvrant la responsabilités des administrateurs. Cela démontre qu'elles sont sensibilisées aux droits et devoirs des administrateurs mais aussi de la responsabilité qui incombe à leur fonction. Les 18% d'intercommunales n'ayant pas souscrit ce type d'assurance devraient accorder une attention particulière à ce point.

J. Comités spécialisés du conseil d'administration

L'enquête s'est également penchée sur la présence ou non de comités spécialisés au sein du conseil d'administration, à l'exception du bureau exécutif qui sera analysé dans un point spécifique de ce rapport. 77% des intercommunales ayant répondu au questionnaire déclarent avoir constitué ce type de comité en leur sein. Pour un peu plus de 74% d'entre elles, il s'agit d'un comité de

²⁰ **CDLD Art. L1523-17:** Le comité de rémunération émet des recommandations à l'assemblée générale pour chaque décision relative aux jetons de présence, aux éventuelles indemnités de fonction et à tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, directement ou indirectement accordés aux membres des organes de gestion.

rémunération, tel que prescrit par l'Art. L1523-17 du CDLD. Vu que la présence d'un tel comité est une obligation légale, il est surprenant de ne pas le retrouver dans l'ensemble des intercommunales. Outre ce comité de rémunération, on observe également dans quelques cas la présence d'un comité de gestion de secteur, et dans un cas, la présence d'un comité d'audit, d'un comité stratégique et d'un comité de nomination (dont l'enquête ne permet pas de déterminer le rôle).

Les compétences de ces comités semblent être très différentes d'une intercommunale à l'autre. En effet, le comité de rémunération a une compétence d'avis pour 7,7% des répondants, une compétence décisionnelle pour 15,4% d'entre eux et combine ces deux compétences dans 76,9% des cas. Certaines intercommunales mentionnent que le comité de rémunération a une compétence d'avis pour la fixation de la rémunération des administrateurs (la décision finale appartenant à l'assemblée générale) et une compétence décisionnelle pour la fixation de la rémunération des directeurs. Le seul comité d'audit recensé possède une compétence d'avis. Les comités de gestion de secteur possèdent généralement une compétence décisionnelle. Etant donné que tous ces comités émanent directement du conseil d'administration, la compétence décisionnelle devrait rester du ressort du conseil d'administration dans son ensemble.

Il ressort des résultats que la collaboration entre ces comités et le conseil d'administration en lui-même fonctionne bien. Seule une intercommunale affirme que le reporting des comités vers le conseil d'administration n'est pas adéquat. Ce reporting prend généralement la forme d'un rapport écrit.

4. Le bureau exécutif

A côté du conseil d'administration en tant que tel, la création d'organes restreints de gestion est prévue par la législation wallonne. Cette possibilité offerte aux intercommunales est très souvent concrétisée : 80% des répondants indiquent avoir délégué une partie des pouvoirs du conseil à un ou plusieurs organes restreints de gestion. Pour près de 93% de ceux-ci, cette délégation se matérialise au travers de la constitution d'un bureau exécutif.

Le bureau exécutif est en fait un organe émanant du conseil d'administration, à l'image des comités spécialisés analysés ci-avant. Il est donc composé majoritairement d'administrateurs. Dans tous les cas observés, la présidence du bureau exécutif est assumée par le président du conseil d'administration. Les autres membres du bureau sont souvent les vice-présidents du conseil d'administration.

L'enquête démontre que le bureau exécutif est composé en moyenne de 9,5 membres (avec une variation de 4 à 18 personnes). Du point de vue de la gouvernance, la taille de cet organe est plus propice à un fonctionnement efficient. Si l'on considère uniquement les membres possédant un droit de vote, le nombre moyen descend à 8,5 personnes. Cela reflète le fait que, dans certains cas, des membres sans droit de vote participent aux réunions du bureau exécutif. Il s'agit par exemple du secrétaire des instances, du directeur général, d'un conseiller technique ou encore d'un représentant syndical. En termes de diversité de genre, le bureau exécutif performe un peu moins bien que le conseil d'administration puisqu'il compte 18% de femmes en son sein.

Les membres du bureau sont proposés par les associés (via les partis politiques) ou par le conseil d'administration lui-même. Il arrive aussi que les syndicats soient représentés dans ces instances (avec voix consultative). Dans tous les cas, c'est le conseil d'administration qui les nomme. La question de savoir si les critères de sélection habituels (diplôme, expertise, vision sociétale, expérience, disponibilité, ...) peuvent jouer un rôle dans la sélection de telles personnes ne semble à nouveau pas se poser dans le contexte intercommunal. Les répondants mentionnent effectivement que ce sont les partis politiques qui proposent les candidats selon leurs critères (en tenant évidemment compte des critères légaux inhérents à l'accession au statut d'administrateur).

On pourrait s'attendre à ce que ce bureau exécutif remplisse principalement des tâches exécutives, or, les résultats de l'enquête nuancent cette affirmation. En effet, d'après les répondants, les fonctions principales du bureau exécutif sont la préparation du conseil d'administration et ensuite, le fait d'être une caisse de résonance pour le directeur général et pour les dirigeants. Dans une moindre mesure, le bureau exécutif aurait une fonction de contrôle et de stratégie et serait en dernière instance seulement un organe opérationnel. Le temps annuel disponible du bureau exécutif est approximativement réparti de la manière suivante : préparation des réunions du conseil d'administration (40%), opérationnel (22%), contrôle (21%) et stratégie (15%).

89% des intercommunales sondées estiment qu'il existe une répartition claire des tâches entre le conseil d'administration et le bureau exécutif. Cette répartition est généralement actée dans les statuts, parfois dans les règlements d'ordre intérieur des organes ou encore précisée par la délégation de pouvoir. Les tâches classiques déléguées au bureau exécutif sont la préparation et l'exécution des décisions du conseil d'administration. Il est intéressant de noter que l'Art. L1523-18

du CDLD prévoit que 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 général, les résultats montrent que le bureau exécutif doit rendre compte au conseil d'administration et que c'est ce dernier qui exerce le contrôle sur le bureau. Une intercommunale mentionne qu'aucun contrôle n'est exercé sur le bureau exécutif. Cependant, étant donné que le bureau exécutif est composé de membres du conseil d'administration, ce sont les mêmes personnes qui informent le conseil de leur action (en tant que membres du bureau exécutif) et qui évaluent ensuite leur propre action (en tant que membres du conseil d'administration) !

En termes de composition, le conseil d'administration est une émanation directe des associés, tandis que le bureau exécutif est une émanation du conseil. Au regard du nombre d'administrateurs, de leur caractère représentatif et de leurs liens extrêmement étroits avec les associés, le conseil d'administration ressemble à une « mini assemblée générale ». Le bureau exécutif semble par contre correspondre davantage à ce qui est appelé en termes de gouvernance un « working board ». Toutefois, ses tâches sont trop limitées que pour parler d'un « working board » à part entière, sa compétence principale étant de préparer les réunions du conseil.

Concernant la prise de décision au sein du bureau exécutif, la majorité des intercommunales sondées ont opté pour un modèle de vote majoritaire (avec la voix du président prépondérante dans de nombreux cas). Dans la pratique toutefois, les répondants précisent que les décisions sont souvent prises au consensus. Pour un cinquième des intercommunales, le consensus serait même la norme. Cette tendance à rechercher le consensus confirme l'idée que le bureau exécutif, de par sa taille restreinte, répond davantage aux règles de gouvernance propres aux conseils d'administration que le conseil d'administration lui-même.

Comme spécifié précédemment dans ce rapport, les membres du bureau exécutif peuvent percevoir une rémunération supplémentaire. Cette rémunération prend généralement la forme d'un jeton de présence, identique à celui prévu pour le mandat au sein du conseil d'administration. L'indemnité du président est incluse dans sa rémunération annuelle fixe qui lui est octroyée pour son mandat de président du conseil. La rémunération du bureau exécutif est, dans la plupart des cas, décidée par l'assemblée générale sur proposition du comité de rémunération (lorsqu'il existe).

5. Le directeur général

D'après l'enquête, c'est le conseil d'administration qui joue le rôle majeur dans la proposition du directeur général. Au niveau de la sélection en tant que telle, les répondants affirment qu'elle est dirigée en externe, via des annonces publiques et des bureaux de sélection. La sélection ne peut donc être assimilée à un processus politique. Les intercommunales sondées qualifient en effet de neutre le rôle joué par les partis politiques et les actionnaires, avec néanmoins de fortes disparités dans les réponses. Il apparaît enfin que, dans 86% des cas, ce soit le conseil d'administration qui est responsable de la nomination formelle du directeur général. Dans une intercommunale, cette tâche incombe au bureau exécutif et dans une autre, à l'assemblée générale.

Selon les intercommunales ayant complété le questionnaire, le directeur de l'intercommunale rend compte dans 40% des cas à la fois au conseil d'administration, au bureau exécutif et aux actionnaires. Dans un quart des cas, il rend compte uniquement au conseil d'administration tandis que dans 20% des cas, il rend compte simultanément au conseil et au bureau exécutif. Ce compte-rendu prend généralement la forme écrite et orale. Les vecteurs sont divers : rapport de gestion, rapport annuel, participation aux réunions du conseil, rapport d'activité, questions directes de la part des administrateurs, plan stratégique. C'est le conseil d'administration qui évalue le directeur dans 56% des intercommunales ayant répondu à la question. Ce rôle est rempli par le bureau exécutif dans 37% des cas. Le directeur général est parfois évalué uniquement par le président. Il est intéressant de noter qu'une intercommunale précise avoir mis au point un formulaire d'évaluation complété par le président du conseil, sur base d'un rapport écrit et d'un entretien individuel.

Dans la quasi-totalité des intercommunales sondées, le directeur général est rémunéré sous forme d'un salaire fixe. Il est par contre difficile de déceler qui détermine vraiment la rémunération du directeur général. Une pratique courante veut que le bureau exécutif soit informé de la rémunération du directeur général mais que le comité de rémunération décide en dernière instance. Dans d'autres intercommunales, c'est le comité de rémunération qui décide seul de cette rémunération. Comme mentionné plus haut il n'est pas idéal que les comités spécialisés revêtent une compétence décisionnelle, vu que la responsabilité incombe en dernier ressort au conseil d'administration. Certaines intercommunales précisent enfin que le salaire du directeur général est défini selon des barèmes provinciaux ou par la tutelle de la Région wallonne.

6. La surveillance sur l'intercommunale

Un premier contrôle est exercé en externe par un réviseur d'entreprise. Dans ce cas, la proposition du réviseur d'entreprise est assurée par le conseil d'administration (57,6%), par le bureau exécutif (21,2%) ou par le directeur général (15,2%). La nomination formelle est par contre assurée par l'assemblée générale, comme prévu par le CDLD²¹. Dans deux cas cependant, c'est le conseil d'administration qui se charge de proposer et de nommer le réviseur d'entreprise. Les intercommunales sondées précisent que la sélection du réviseur d'entreprise est en fait la conséquence d'un marché public. C'est d'ailleurs sur base de ce même marché public qu'est déterminée la rémunération du réviseur, qui est formellement approuvée par l'assemblée générale (ou le conseil d'administration dans une minorité de cas). Il est à noter que l'article L1523-24 §1^{er} du CDLD prévoit que *chaque intercommunale institue un collège des contrôleurs aux comptes. Il est composé d'un ou plusieurs réviseurs et d'un représentant de l'organe de contrôle régional habilité à cet effet. Il est chargé du contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de la régularité des opérations au regard notamment du code des sociétés et des statuts de l'intercommunale.*

Un deuxième contrôle externe intervient via la tutelle wallonne. La DGO5 (Direction Générale des Pouvoirs locaux) exerce en effet une tutelle sur toutes les intercommunales ayant leur siège en Wallonie. 42,5% des intercommunales sondées déclarent en outre avoir mis en place un système d'audit interne. L'enquête ne permet toutefois pas de déterminer le contenu d'un tel audit interne.

7. Relations avec les parties prenantes²²

Les intercommunales sondées ont énuméré une série d'acteurs qu'elles identifient comme étant leurs « stakeholders ». Si l'on regroupe ces différentes réponses en catégories plus larges, on obtient, par ordre décroissant d'importance : les communes, les clients, les syndicats et partenaires sociaux, les travailleurs, les autres intercommunales, les sociétés privées associées et les régulateurs. 85,7% des intercommunales déclarent qu'un dialogue existe avec leurs parties prenantes. Ce dialogue prend la forme de séances d'information, de concertations avec les représentants syndicaux, d'enquêtes de satisfaction internes et externes, de rencontres informelles ou encore de visites. Dans deux tiers des cas, ces relations avec les parties prenantes sont évoquées de manière externe, via le rapport annuel, des newsletters, des magazines ad-hoc ou encore sur le site internet. Cette communication entre les intercommunales et leurs parties prenantes est très positive. Elle semble être un point d'attention de la part des intercommunales.

²¹ **CDLD Art. L1523-24 §2:** Le ou les réviseurs d'entreprise sont nommés par l'assemblée générale parmi les membres, personnes physiques, personnes morales ou entités quelle que soit leur forme juridique, de l'Institut des Réviseurs d'entreprises, pour une durée maximale de trois ans, renouvelable une seule fois de façon successive au niveau d'un même cabinet ou d'un même réseau.

²² La notion de parties prenantes ("stakeholders") doit être comprise comme étant tous ceux qui sont concernés par l'association intercommunale, tels que les travailleurs, les clients, les fournisseurs, les partenaires sociaux, etc.

Conclusion

Les intercommunales font partie du paysage local belge et remplissent des missions très variées et indispensables qui visent à répondre aux besoins des citoyens. Elles permettent aux communes de remplir des missions qu'elles ne pourraient pas assurer efficacement à leur propre échelle. Ces associations de communes visent à rendre l'action publique locale plus cohérente en réunissant leurs forces et en réalisant des économies d'échelle. Les intercommunales sont donc des piliers indispensables du système politico-économique belge et représentent une part non-négligeable de l'activité économique nationale.

Au vu de leur importance et des fonds publics dont elles bénéficient, il est nécessaire que les intercommunales soient administrées de manière optimale et qu'elles visent à mettre en place une gouvernance de qualité. De nombreuses évolutions encourageantes ont été observées ces dernières années dans ce domaine et le législateur wallon semble conscient de la nécessité de renforcer la gouvernance de ces structures atypiques. Ce rapport identifie plusieurs points nécessitant une attention particulière et espère pouvoir ouvrir un débat plus large sur les défis de gouvernance que les intercommunales et les décideurs politiques devraient relever. Certains points d'attention s'adressent directement aux intercommunales tandis que d'autres sont inhérents à la législation en vigueur et s'adressent alors davantage aux responsables politiques wallons. Le taux de réponse important et la qualité des réponses obtenues à l'enquête sont la preuve d'un intérêt des intercommunales elles-mêmes pour cette thématique. Comme souvent dans le secteur public, ce sont les acteurs de terrain qui sont en priorité demandeurs d'une réflexion sur la gouvernance des structures dans lesquelles ils évoluent.

Ce rapport n'a pas la prétention de révolutionner la gestion des intercommunales mais dresse un état des lieux de la gouvernance de celles-ci et lance des pistes afin d'optimiser certains points qui apparaissent comme étant perfectibles. Il appartient en tout état de cause au pouvoir politique de décider des orientations qu'il souhaite donner à la gouvernance de ces structures.

Le rapport a démontré que des évolutions substantielles seraient nécessaires afin que les intercommunales puissent jouir de l'indépendance et de l'autonomie qui leur semblent être dévolues. La lecture de ce rapport devrait encourager les responsables politiques à **clarifier les rôles et la composition des organes des intercommunales**. Des évolutions en la matière ne pourront qu'être bénéfiques à l'intercommunale, à tous les citoyens qui jouissent de leurs services, mais aussi plus largement à tous les stakeholders qui gravitent autour d'elles.

CONTACTS

Prof. dr. Lutgart Van den Berghe
Executive Director

Tel: +32 9 210.98.95
Fax: + 32 9 210.98.90

Renaud Van Goethem
Researcher

Tel: +32 2 518.18.08
Fax: + 32 2 514.32.82
renaud.vangoethem@guberna.be