



# MEMORANDUM SECTORIEL INTERCOMMUNALES

Les revendications de l'Union des Villes  
et Communes de Wallonie  
pour des pouvoirs locaux au service du citoyen



Union des Villes  
et Communes  
de Wallonie asbl

Le présent Mémoire sectoriel reprend les revendications politiques portées, avec force et conviction, par le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, sous l'égide de Paul Furlan, son Président.

Sa rédaction a été assurée par Alexandre Maitre, Directeur du Département Gouvernance locale.

Il a été approuvé en Conseil d'administration du 10 février 2009.

Toute information à propos de ce document peut être obtenue auprès de Michèle Boverie, secrétaire générale adjointe (tél. 081 240 615).

## MEMORANDUM INTERCOMMUNALES

*Les élections régionales constituent un moment important pour les pouvoirs locaux: renouvellement d'idées, optimisation ou confirmation de politiques, quels que soient les résultats du vote, les élections apportent toujours leur vent de renouveau.*

*En vue des élections régionales et communautaires de 2009, l'Union des Villes et Communes de Wallonie, représentant, notamment, les 262 communes et CPAS de Wallonie et 57 intercommunales, a l'honneur d'adresser au monde politique de la Région wallonne les revendications des pouvoirs locaux en matière d'intercommunalité.*

### Synthèse

**Partenaires techniques incontournables**, les intercommunales permettent aux communes d'offrir aux citoyens, dans les meilleures conditions de coûts, de qualité technique et d'accessibilité, **une large palette de services publics de première nécessité**, tels que la gestion des déchets et de l'environnement, la gestion des eaux, l'accueil de l'enfance, les soins de santé, la distribution du gaz et de l'électricité, l'éclairage public, ...

Elles offrent également aux communes et aux entreprises **d'indispensables services de développement territorial et économique**, ainsi qu'elles font montre d'un esprit d'entreprise, performant et dynamique, leur permettant de développer des services de qualité, innovants et accessibles au plus grand nombre.

Elles permettent de garantir la réalisation de missions d'ordre public, dans un **souci de performance allié à une garantie de primauté de l'intérêt général**, mais également de donner au plus grand nombre de citoyens et d'entreprises l'accès à des infrastructures et à des services permettant leurs épanouissements personnels et économiques, sans que la seule recherche de profits ne prime dans la détermination des prix et de l'accessibilité des services.

**Mutualisation des coûts, organisation adaptée** aux services techniques rendus **et souci de l'intérêt général**, garanti dans le lien particulier qui les unit aux communes, sont les bases qui permettent aux intercommunales d'offrir à la société ces services et avantages essentiels.

Dans un **contexte européen et international** traditionnellement entaché par une profonde incompréhension de la notion de service public, **tendant à promouvoir la privatisation des profits et la solidarisation des pertes**, ainsi qu'à influencer en ce sens les législations nationales et régionales, la défense du secteur nous apparaît comme une nécessité absolue.

En conséquence, en cette veille d'échéances électorales, le présent mémorandum vise à proposer aux autorités régionales de **donner aux intercommunales les moyens d'une efficacité en phase** avec l'évolution des techniques, avec les contraintes environnementales et de durabilité qui s'imposent désormais à tous, avec la réactivité des marchés, avec une gestion optimale des ressources humaines, techniques et financières.

Les intercommunales sont déjà largement engagées dans cette voie, mais des obstacles subsistent qui freinent leur développement au niveau des règles impactant la composition et le fonctionnement des

organes de décision, au niveau de l'organisation des liens unissant intercommunales et communes, au niveau des tâches administratives inutiles induites par les mécanismes de contrôle en place.

En ce sens, nous avons identifié plus particulièrement une série d'actions à mettre en œuvre pour une intercommunalité toujours plus efficace et un service public pérenne dans les domaines d'intérêt communal:

- l'évaluation des avantages et inconvénients des règles limitant **le cumul des mandats** exécutifs des élus locaux, en regard de leurs conséquences pour l'efficacité de la gestion des intercommunales;
- le renforcement de **l'expertise des administrateurs** d'intercommunales par la formation;
- la création d'organes d'information, d'interpellation et d'avis regroupant l'ensemble des communes affiliées sous la forme de **comités de suivi organisés, le cas échéant, par secteurs territoriaux**;
- **la réunion de certaines des assemblées générales** stratégiques et des assemblées générales ordinaires;
- la mise en place de **commissions intercommunales au sein des conseils communaux**;
- **L'évaluation et l'assouplissement des règles de tutelle**, dans un souci d'efficience, plus particulièrement en ce qui concerne les procédures de transmission obligatoire en tutelle d'annulation;

Enfin, en ce qui concerne la philosophie du service public, le présent mémorandum vise par ailleurs à **inviter les autorités régionales et les représentants de notre Région et de notre pays au parlement européen à défendre aux plus hauts niveaux de sa régulation le service public**, qui n'a pas pour seule vocation de s'endetter dans la mise en œuvre des services délaissés par le secteur privé pour causes de rentabilité, mais bien d'assurer durablement la sécurité, la tranquillité, la salubrité et aussi le bien-être et le développement de la société dans son ensemble, citoyens et opérateurs économiques.

## **1. Accroître l'efficacité**

Si la bonne gouvernance et l'efficacité de la gestion sont au cœur des préoccupations quotidiennes des intercommunales, force est de constater que divers problèmes existent, affectant les capacités de gestion des intercommunales, qu'une intervention régionale permettrait de résoudre en grande partie.

### **a. La composition et le fonctionnement des conseils d'administration**

Nous devons tout d'abord constater, dans la **pratique du fonctionnement des organes de décision que sont les conseils d'administration**, voire les comités de direction et les organes restreints de gestion en général, que l'expertise des administrateurs, leur connaissance du métier et des responsabilités qui sont les leurs pourraient être plus largement partagées, en faveur d'une implication accrue, plus généralisée, des élus locaux dans l'analyse des dossiers, dans l'énonciation de questions et dans l'apport à la décision.

Des améliorations pourraient en effet être apportées en termes de disponibilité, d'implication, de connaissance du métier de l'intercommunale par l'administrateur, en termes de compréhension du métier d'administrateur en tant que tel et des responsabilités qui en découlent, notamment en ce qui concerne la distinction à faire entre mandat intercommunal et mandat local.

Cette situation, alliée au nombre important d'administrateurs composant les conseils d'administration, pénalise le fonctionnement et la capacité de développement de l'efficacité des intercommunales. La difficulté est d'autant plus marquée au sein des intercommunales mixtes, les représentants du secteur privé, en professionnels avertis, disposant dès lors de compétences et d'une expérience permettant d'emporter les décisions en dépit d'un nombre de sièges en principe favorables aux pouvoirs locaux.

Pour pallier ces difficultés, *plusieurs pistes de solutions nous semblent pouvoir être mises en œuvre concomitamment, visant à généraliser et à développer l'expertise des administrateurs d'intercommunales, tout en maintenant et renforçant les liens entre ces dernières et les communes*, sans en freiner les capacités de décision, dans le souci de concilier au mieux démocratie locale et efficacité des outils intercommunaux.

1. *Premièrement, il nous semble opportun d'évaluer les avantages et inconvénients des règles limitant les possibilités de cumul de mandats* dans le chef des élus locaux, et notamment d'examiner les possibilités de renforcement de l'expérience exécutive et de la connaissance, par l'exercice des attributions exécutives locales, des matières traitées par la structure intercommunale, en favorisant la présence de membres des collèges au sein des organes de décision des intercommunales.
2. Deuxièmement, il nous semble essentiel de *généraliser et renforcer l'expertise des administrateurs et membres de comités de direction d'intercommunales par la formation*. L'instauration de formations obligatoires portant, d'une part, sur le métier et les responsabilités d'administrateur et, d'autre part, sur les métiers des intercommunales au sein desquelles ils siègent nous semble de nature à favoriser cette professionnalisation. L'Union des Villes et Communes de Wallonie et les fédérations d'intercommunales nous semblent être les mieux armées pour mettre au point et dispenser de telles formations.

Par ailleurs, afin d'en assurer le nécessaire succès, une sanction en termes de rémunérations (accessibilité des jetons de présence des administrateurs) pourrait, le cas échéant, être proposée.

3. Troisièmement, il nous semble opportun de *recentrer le fonctionnement des conseils d'administration sur la gestion des intercommunales en elles-mêmes et de développer d'autres canaux destinés aux échanges d'informations entre intercommunales et communes*.

Pour ce faire, il est proposé de *créer des comités de suivi*, organisés par secteurs territoriaux si la taille de l'intercommunale le nécessite, regroupant la direction de l'intercommunale et *un représentant de chacune des communes affiliées*, de préférence le membre du collège communal qui a dans ses attributions le secteur d'activités de l'intercommunale.

Ces comités de suivi permettraient non seulement à l'intercommunale d'informer régulièrement et de manière circonstanciée chacune des communes affiliées sur son fonctionnement et son évolution, mais aussi à chaque commune de faire part à l'intercommunale des questions posées sur son territoire au niveau des services offerts aux citoyens et aux entreprises. Dans ce cadre, *les comités auraient, vis-à-vis de l'intercommunale, et plus spécialement de son conseil d'administration, compétence d'interpellation et d'avis*.

L'existence de ces comités permettrait en outre de renforcer la compréhension des responsabilités de l'administrateur d'intercommunales, par différence avec les responsabilités liées aux mandats locaux qui trouveraient meilleur terrain d'expression au sein des comités. En ce sens, la diminution du nombre d'administrateurs pourrait également être envisagée.

4. *La mise en œuvre d'une Cour des comptes locale chargée de réaliser l'audit externe* nous semble également de nature à permettre d'encore mieux soutenir l'efficacité et la bonne gouvernance dans la gestion des intercommunales.

L'audit externe constituerait une avancée pour le secteur intercommunal, pour autant bien entendu qu'il s'inscrive dans la philosophie développée à cet égard par le Conseil de l'Europe, rappelant que *"Le contrôle externe n'a pas pour objectif de donner une opinion sur*

*L'opportunité des choix de gestion des collectivités locales. L'appréciation de ces choix n'appartient qu'à l'opinion publique et l'électeur".*

L'objectif du contrôle externe est en effet de **permettre à l'intercommunale d'améliorer sa gestion, sur base d'un avis éclairé de l'extérieur**, avis qui serait adressé non pas à l'autorité régionale mais au conseil d'administration de l'intercommunale.

## **b. Le fonctionnement des assemblées générales**

La multiplication des assemblées générales, par l'adjonction des assemblées consacrées aux plans stratégiques triennaux, pose des difficultés en termes de quorums de présence et de poids des associés publics par rapport au privé dans les intercommunales mixtes.

Ces difficultés se combinent avec la problématique de l'implication des communes dans l'adoption et le suivi des plans stratégiques, implication que les vecteurs d'échange actuels, en lien avec les difficultés de fonctionnement des conseils d'administration et l'absence de structure d'échanges réguliers réunissant toutes les communes, ne semblent guère favoriser.

La création des comités de suivi des intercommunales, en tant que vecteurs d'échange d'informations entre intercommunales et communes, et le renforcement de la professionnalisation des organes de gestion seraient, selon nous, de nature à renforcer l'implication des communes dans l'adoption et le suivi des plans stratégiques ainsi que leur participation effective aux assemblées générales.

D'autres mesures nous semblent cependant devoir y être combinées.

1. Nous pensons tout d'abord, sur les plans organisationnel, financier et pratique, qu'il serait opportun de permettre, lorsque le plan stratégique a déjà été adopté, que le suivi annuel de sa réalisation, l'examen du rapport annuel, celui du budget et celui des comptes puissent être opérés à l'occasion **d'une seule et même réunion de l'assemblée générale**.
2. Nous pensons par ailleurs que l'implication des communes pourrait être améliorée par un renforcement des mécanismes d'échanges d'informations entre communes et intercommunale. Nous pensons ici plus particulièrement à **la création d'une commission "intercommunales" au sein de chaque conseil communal**, au sein de laquelle siègeraient à tout le moins les représentants de la commune au sein des comités de suivi.

Cette commission, rapportant au conseil communal, se réunirait au moins une fois l'an, afin de préparer les assemblées générales des intercommunales dont la commune est membre. Elle pourrait demander la présence d'un représentant par intercommunale au cours de ses réunions pour éclairer les débats; l'intercommunale saisie de plusieurs demandes de ce type serait toutefois admise, pour des raisons de gestion optimale de ses ressources, à organiser une réunion commune des différentes commissions intercommunales en ayant fait la demande.

Par ailleurs, la disponibilité d'experts dépêchés par les intercommunales à la demande des collèges et conseils communaux qui en éprouveraient le besoin nous semble rester souhaitable, de manière générale.

## **c. L'évaluation des règles de tutelle**

La mise en œuvre du décret tutelle pose la question de la pertinence des innombrables documents tombant dans le champ d'application de la tutelle d'approbation **assortie d'une procédure de transmission obligatoire**.

La charge administrative, voire les charges financière et environnementale, en sont extrêmement lourdes tandis que *les contrôles effectifs sont, naturellement, bien moins nombreux que les dossiers transmis dans leur intégralité.*

A la lumière des actions proposées ci-avant, qui permettraient de renforcer l'expertise des administrateurs et d'accroître l'efficacité des organes de gestion des intercommunales, *une réflexion sur l'efficience et la nécessité de maintenir des telles procédures de contrôle nous semble s'imposer.*

## **2. La philosophie du service public dans une économie de marché**

Comme rappelé plus haut dans le présent document, les intercommunales permettent de garantir la réalisation de missions d'ordre public, dans un *souci de performance allié à une garantie de primauté de l'intérêt général*, mais également de donner au plus grand nombre de citoyens et d'entreprises l'accès à des infrastructures et à des services permettant leurs épanouissements personnels et économiques, sans que la seule recherche de profits ne prime dans la détermination des prix et de l'accessibilité des services.

Cette vision du service public ne peut bien entendu pas se développer en dépit de toute considération d'efficacité, d'innovation et de durabilité dans la gestion et le fonctionnement des intercommunales; c'est pourquoi nous tenons à voir encore renforcées ces qualités qui caractérisent déjà largement leur philosophie de fonctionnement et leurs résultats.

Toutefois, force est de constater l'existence au niveau des instances européennes *de conceptions philosophiques différentes du service public* et des organismes qui le font, philosophies qui *ont déjà conduit à des dérives en termes d'accessibilité et de coûts raisonnables* de ces services essentiels à la population et aux activités socio-économiques.

Ces philosophies, qui visent à la solidarisation des pertes et à la privatisation des profits, au détriment de la société et de l'intérêt général, nous semblent devoir être combattues à la base.

*Aussi, nous plaidons pour que les élus et le Gouvernement de la Région wallonne et pour que les parlementaires européens défendent notre conception durable du service public.*



Union des Villes  
et Communes  
de Wallonie asbl

