



Les intercommunales, éléments incontournables du secteur public wallon

David Van Den Abbeel

Dans le paysage wallon, les intercommunales sont des objets juridiques plutôt singuliers. Constituées sous la forme de personnes morales de droit privé (société anonyme ou société coopérative), elles « exercent des missions de service public et à ce titre sont des personnes morales de droit public »¹. Elles n'ont donc pas un caractère commercial. Pour autant, les intercommunales sont, en tant qu'associations de communes, le levier économique principal des pouvoirs locaux. Et c'est un levier particulièrement souple puisque, à cette association de communes, peut s'ajouter « toute autre personne de droit public et privé »². Cette flexibilité est également présente dans leur objet – puisque celui-ci doit simplement être « d'intérêt communal », c'est-à-dire relever des compétences des communes, elles-mêmes définies de manière lâche – ainsi que dans leurs moyens puisque, pour la réalisation de cet objet, elles peuvent par exemple « prendre des participations au capital de toute société ».

Ce statut spécifique des intercommunales – matière régionalisée en partie en 1980 puis de manière exclusive en 1993³ – rend ces organismes peu aisés à appréhender. Ces sociétés jouent pourtant un rôle économique de premier plan dans des domaines aussi importants et variés que la distribution de l'énergie, la gestion de l'eau courante, la collecte et le traitement des déchets, l'expansion économique ou encore, parmi beaucoup d'autres, les soins hospitaliers. Autant de secteurs dans lesquels certaines intercommunales sont actives depuis plus d'un siècle. Leurs instances sont, naturellement, un lieu d'exercice du pouvoir où s'affrontent les clivages idéologiques entre partis politiques représentés au niveau régional mais où s'expriment aussi les affiliations territoriales et les affinités locales. La complexité et, pendant longtemps,

¹ Article L1512-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 (*Moniteur belge*, 12 août 2004).

² On parle d'intercommunale pure lorsque seules des personnes morales de droit public sont associées et d'intercommunale mixte lorsque des partenaires de droit privé en font également partie.

³ La quatrième réforme institutionnelle, opérée en 1993, transfère la compétence en matière d'intercommunales aux Régions, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie.

le manque de transparence de la plupart de ces structures les amènent pourtant à être peu intelligibles du grand public malgré leurs domaines d'intervention et leur ancrage souvent très localisé. De surcroît, leur nature hybride, entre les sphères privée et publique, a conduit à une série de dérives qui ont entraîné plusieurs scandales politiques et médiatiques engendrant une méfiance généralisée quant au bien-fondé et à l'efficacité de ces entités.

Ce texte ambitionne de nourrir la réflexion sur le modèle des intercommunales wallonnes, en rappelant et en rassemblant quelques éléments factuels qui peuvent aider à l'objectiver. Pour ce faire, il s'agira de commencer par rappeler le périmètre du secteur public en Wallonie, dans lequel s'inscrivent ces intercommunales, et d'en préciser le poids dans l'économie wallonne. Les pouvoirs publics sont des acteurs économiques incontournables, notamment par leur capacité à produire des normes ainsi qu'à réguler l'activité sur un territoire donné⁴. Mais ils le sont également de manière plus directe, en tant qu'employeurs, d'une part, et en tant que partenaires économiques – en ce compris actionnaires – des acteurs du secteur privé, d'autre part. Cette réflexion se limitera dans un premier temps à ces deux aspects, qui permettent de mieux appréhender la place des pouvoirs publics dans la création de richesse. Dans un second temps, on reviendra plus longuement sur les intercommunales wallonnes, afin de comprendre leurs spécificités et la place unique qu'elles occupent au sein du secteur public de la région. Ce sera également l'occasion de s'intéresser à leur poids économique à l'heure actuelle.

Le secteur public en Wallonie

Sous l'appellation de secteur public, on désigne l'ensemble des personnes morales et des institutions qui sont sous le contrôle, total ou majoritaire, de l'État et de ses différentes composantes. Les frontières exactes de cette notion peuvent toutefois varier selon les définitions et les usages. On distingue généralement trois ensembles. Il s'agit, premièrement, des administrations de l'Autorité fédérale, des Communautés, des Régions, des provinces et des communes. On retrouve, deuxièmement, les composantes élargies de la fonction publique, à savoir l'enseignement, la magistrature, la police (locale ou fédérale), les institutions publiques de sécurité sociale, les organismes d'intérêt public (OIP), les centres publics d'action sociale (CPAS), les intercommunales... Troisièmement, il arrive que, dans une acception plus large, on intègre aussi au secteur public les entreprises sous le contrôle (au moins 51 % du droit de vote des actionnaires) des deux catégories précédentes, que ce soit sous la forme d'entreprises publiques autonomes ou de sociétés, en ce compris de droit privé. Les fondations et associations dépendant majoritairement ou exclusivement, notamment dans leur subventionnement, des deux catégories précédentes sont aussi parfois incluses dans cette définition élargie.

Entendu comme tel, on comprend aisément que le secteur public recouvre de nombreuses organisations. Les statistiques mises à disposition par l'Office national

⁴ Cf. C. GOETHALS, A. VINCENT, M. WUNDERLE, *Le pouvoir économique*, Bruxelles, CRISP (Dossier n° 82), 2013.

de sécurité sociale (ONSS) aident à s'en faire une idée. Cet organisme a une vision plutôt large du secteur public qui correspond, avec quelques nuances, aux deux premiers ensembles décrits ci-dessus. Outre l'emploi dans les administrations publiques, l'ONSS tient donc compte de celui des OIP et des sociétés anonymes de droit public, ainsi que de l'ensemble du secteur de l'enseignement, à de rares exceptions près. En revanche, l'emploi des sociétés de droit privé dont le capital est détenu, en tout ou en partie, par le secteur public relève du secteur privé puisque l'ONSS n'a aucun moyen statistique de les distinguer des autres. Avec cette définition, l'ONSS dénombre, au 31 décembre 2021, pas moins de 1 885 employeurs associés au secteur public qui ont leur siège social en Wallonie. C'est une donnée relativement stable dans le temps.

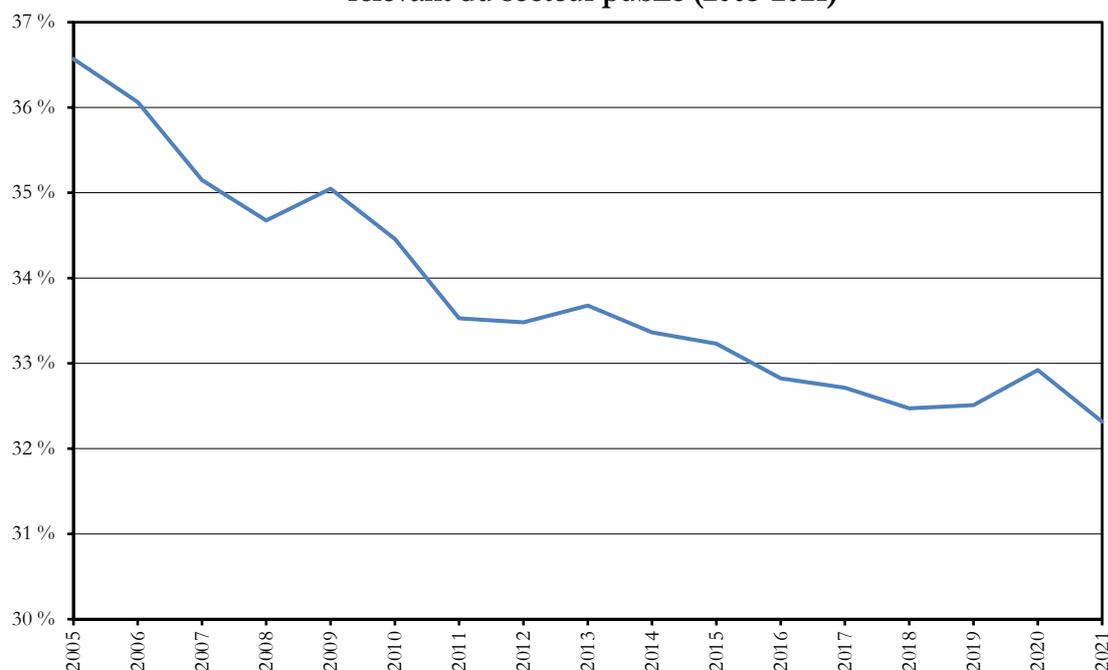
Les données décentralisées⁵ produites par l'ONSS permettent également de quantifier le nombre de travailleurs du secteur public en Wallonie. Ces statistiques donnent une photographie de la répartition des postes de travail selon l'unité locale à laquelle ils sont affectés. En effet, chaque employeur dispose d'une adresse principale, celle de son siège social, mais il est aussi tenu d'enregistrer les unités d'établissement qui correspondent aux différentes adresses auxquelles ses travailleurs sont actifs. Les statistiques concernant les unités locales permettent donc de calculer le nombre de postes de travail dédiés au secteur public et affectés à des unités locales wallonnes, peu importe la localisation du siège social, ainsi que de comparer ce résultat à celui du secteur privé (cf. Graphique 1).

Comme on le constate, la tendance générale est à la diminution de la part de l'emploi public dans l'emploi intérieur wallon. Celle-ci passe de 36,6 % en 2005 à 32,3 % en 2021. Toutefois, cette diminution en chiffres relatifs cache une augmentation en chiffres absolus puisque le nombre de ces postes de travail à caractère public, aux mêmes dates, est passé de 343 572 à 355 939. Qui plus est, cette diminution de la part de l'emploi public n'est pas régulière. En effet, après chaque crise économique, la part de l'emploi public dans l'emploi total de la Wallonie se stabilise voire remonte légèrement. Tel a été le cas à l'occasion de la crise bancaire et financière (2007-2008) ainsi que lors de la crise des dettes souveraines (2011-2012). Cette situation tient davantage au choc encaissé par le secteur privé qu'à une augmentation subite de l'emploi dans le secteur public. L'emploi du secteur public baisse légèrement pendant ces crises, mais il s'avère tout de même plus résistant que celui du secteur privé. On identifie une réaction similaire pour la crise économique provoquée par la pandémie de Covid-19 (2020), même si la part de l'emploi public s'était déjà stabilisée entre 2018 et 2019. On peut légitimement s'attendre à une nouvelle augmentation de cette proportion en Wallonie en 2022, à la suite de la crise économique déclenchée par la crise énergétique et le déclenchement d'un nouvel épisode de la guerre russo-ukrainienne. Si la tendance est négative sur la période, l'emploi public en Wallonie reste cependant supérieur à 30 %. Pour l'ensemble du pays, cette proportion s'élève à 26,8 %. Elle est de 38,0 % dans la Région de Bruxelles-Capitale où sont actives bon nombre d'institutions fédérales ou communautaires, et de 21,3 % seulement en Région flamande. Dans ces trois ensembles géographiques, la part de l'emploi public est, comme en Région wallonne, en diminution depuis 2005 : – 3,2 points de pourcentage pour la Belgique, – 1,1 point

⁵ ONSS, *Répartition des postes de travail par lieu de travail*.

de pourcentage à Bruxelles et – 3,0 points de pourcentage en Flandre. C'est donc en Wallonie (– 4,3 points de pourcentage) que cette diminution est la plus marquée.

Graphique 1. Évolution de la part des postes de travail en Wallonie relevant du secteur public (2005-2021)



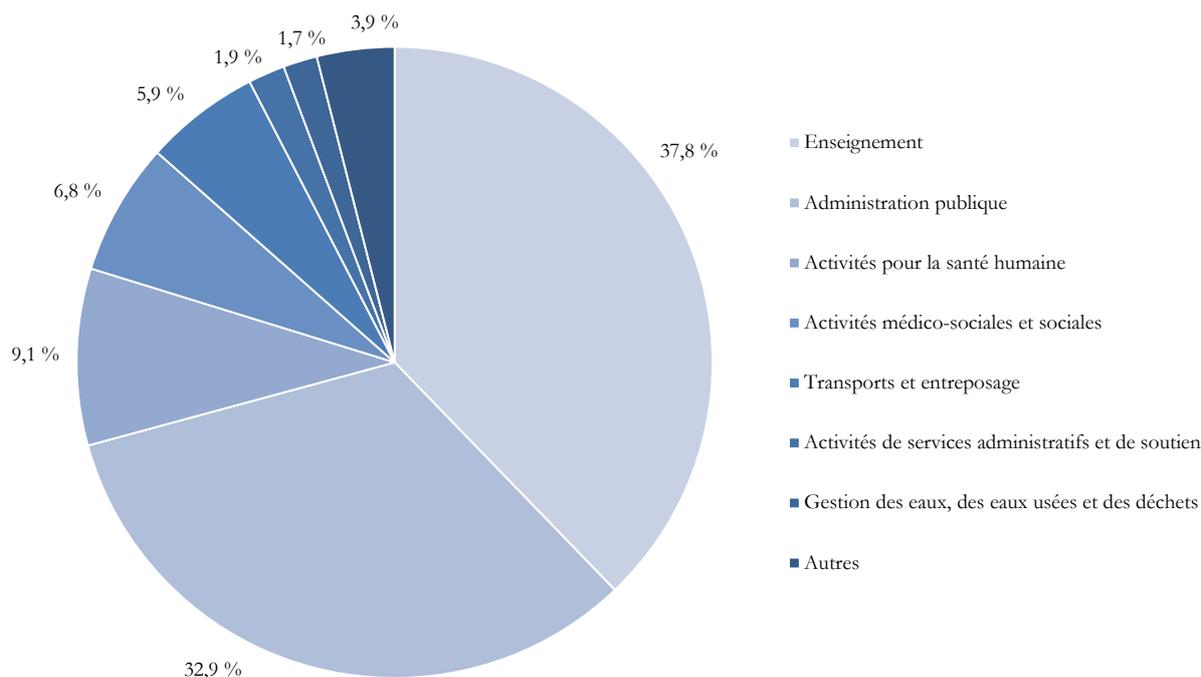
Source : données ONSS.

Ces mêmes données permettent également de se faire une idée de la diversité des secteurs économiques dans lesquels des employeurs du secteur public sont actifs. L'ONSS associe à chaque unité locale un code d'activité correspondant à la nomenclature des activités économiques NACE-BEL (déclinaison belge de la nomenclature européenne NACE)⁶. Tous les postes de travail de cette unité locale sont dès lors associés à cette activité, indépendamment de leur fonction individuelle. Ceux relevant du secteur public en Wallonie sont présents dans 18 des 20 sections de cette nomenclature NACE-BEL qui couvrent l'activité des entreprises. Il n'y a que dans l'industrie extractive et dans le secteur du commerce que l'on ne retrouve aucun poste de travail associé au secteur public. Pour autant, la plupart des postes de travail du secteur public se concentrent dans quelques secteurs clés (cf. Graphique 2). Comme on peut s'y attendre, le secteur de l'enseignement (37,8 %) et celui de l'administration publique (32,9 %) représentent à eux seuls plus de deux tiers des postes de travail du secteur public. Derrière, on retrouve le secteur public dans le secteur de la santé (9,1 %), dans lequel on retrouve notamment les hôpitaux, et dans le secteur des activités médico-sociales et sociales (6,8 %) qui inclut, entre autres, le personnel des maisons de repos et des crèches. En cinquième position, on retrouve le secteur de la logistique (5,9 %), qui inclut les activités postales et celles de fret maritime et ferroviaire. Les

⁶ SPF Économie, *NACE-BEL. Nomenclature d'activités*, Bruxelles, 2011.

deux derniers secteurs qui représentent plus de 1 % des postes de travail sont, d'une part, celui des activités de services administratifs et de soutien (1,9 %) et, d'autre part, celui de la gestion des eaux, des eaux usées et des déchets (1,7 %).

Graphique 2. Postes de travail en Wallonie relevant du secteur public selon le secteur d'activités (2021)



Source : données ONSS.

Il n'est pas nécessairement facile de mettre un visage sur les employeurs qui se trouvent derrière ces statistiques de l'emploi public. La raison en est que tous ne publient pas leurs comptes et que, de toute façon, ceux-ci ne sont pas centralisés. Toutefois, il est possible de donner des ordres de grandeur pour les principales entités concernées. Comme on l'a vu ci-dessus, le personnel enseignant représente le premier grand ensemble. Malheureusement, la Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles), active dans deux régions linguistiques, fournit uniquement des données centralisées, sans possibilité de répartition régionale⁷. On dénombre 122 740 membres du personnel du secteur de l'enseignement en Communauté française au 1^{er} janvier 2021. Il faut encore y ajouter le personnel des universités publiques. L'ULiège revendique ainsi 5 633 employés en 2020 et l'UMons, plus floue sur ses effectifs, environ 1 500. De son côté, la Communauté germanophone, active sur le territoire wallon, compte 2 600 membres du personnel dans le secteur de l'enseignement au 1^{er} janvier 2023⁸.

⁷ Communauté française, *Les chiffres-clés de la Fédération Wallonie-Bruxelles*, 2021, <https://statistiques.cfwb.be>.

⁸ Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens, <https://ostbelgienbildung.be>.

Le deuxième grand ensemble est composé des administrations publiques. Les administrations régionales, communautaires et fédérales sont des employeurs de premier plan en Wallonie. Malheureusement, en l'absence de comptes publics, les données disponibles sur ces différents organismes dépendent de leurs choix de communication ou des études réalisées. Par conséquent, il n'est pas nécessairement possible de les obtenir chaque année et il faut dès lors se contenter de comparer des données qui portent sur des années différentes. Celles-ci permettent toutefois d'illustrer l'ordre de grandeur des employeurs publics évoqués. Dans leur ensemble, les institutions publiques fédérales (en ce compris la justice et l'armée) revendiquaient, au 31 décembre 2020, 17 822 agents dont le lieu de travail est situé en Wallonie⁹. Pour sa part, le Service public de Wallonie (SPW) représentait 10 141 travailleurs au 31 décembre 2020. Une petite proportion de ceux-ci exerce toutefois ses fonctions en Région bruxelloise. En 2020, les 27 OIP wallons et entités assimilées représentaient, eux aussi, un peu plus de 10 000 travailleurs au total¹⁰. Le plus important d'entre eux, l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM), comptait 4 812 travailleurs au 31 décembre 2021¹¹. Le second, la Société wallonne des eaux (SWDE), employait à la même date 1 398 travailleurs¹². Aucun autre OIP ou entité assimilée ne déclare plus de 1 000 travailleurs. Le Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles est également un employeur public important, avec 6 389 travailleurs. Néanmoins, la majorité de ces agents travaillent en Région de Bruxelles-Capitale où sont situés les sièges sociaux des principales institutions de la Communauté française. Il n'a pas été possible de calculer une répartition régionale. Il en va de même pour le seul OIP associé à la Communauté qui dépasse les 1 000 travailleurs : l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE), qui dénombrait 1 797 travailleurs au 31 décembre 2020¹³, dont une partie conséquente est active en Wallonie dans les différentes unités locales enregistrées. De leur côté, le Ministère de la Communauté germanophone et les différentes institutions qui en dépendent représentaient 937 postes de travail au 31 décembre 2021. À ces employeurs, il convient encore d'ajouter le personnel des pouvoirs locaux. L'ONSS fournit ici des données en équivalents temps plein (ETP, et non en nombre de travailleurs, à la différence des chiffres énoncés jusqu'ici) valables au 31 décembre 2021 pour l'ensemble de la Wallonie. Les administrations communales représentent le contingent le plus imposant avec 36 781 ETP. Elles sont suivies des CPAS, qui totalisaient alors 25 913 ETP en intégrant dans ce nombre les emplois des associations de CPAS (dites Chapitre XII¹⁴). Au niveau des administrations provinciales, on recense 9 181 ETP. Les zones de police (10 490 ETP) et les zones de secours (3 300 ETP) complètent le paysage des pouvoirs locaux.

Enfin, le troisième ensemble, plus réduit, est composé d'entités plus disparates, actives, comme on l'a vu, dans des secteurs très diversifiés. On y retrouve toutefois certains

⁹ SPF Stratégie et Appui, Infocentre, <https://infocenter.belgium.be>.

¹⁰ M. MOSTY, « L'emploi public en Wallonie et en Fédération Wallonie-Bruxelles », *Regards statistiques*, IWEPS, n° 6, 2021.

¹¹ FOREM, *Rapport annuel 2021*, 2022.

¹² SWDE, *Rapport annuel 2021*, 2022.

¹³ ONE, *L'Essentiel de l'ONE 2020*, 2021.

¹⁴ En référence à la loi organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976 (*Moniteur belge*, 5 août 1976). Ces institutions ont été rebaptisées centres publics d'action sociale par une loi du 7 janvier 2002 (*Moniteur belge*, 23 février 2002).

grands employeurs publics parmi lesquels des sociétés anonymes de droit public. Certaines de ces entreprises ont leur siège social en dehors de la Région wallonne mais y disposent toutefois d'unités d'établissements, comme HR Rail, bpost et Proximus. Une partie de leur personnel exerce donc son activité en Wallonie. D'autres ont leur siège social en Wallonie, comme l'Opérateur de transport de Wallonie (OTW), avec ses 5 409 ETP en 2021. L'entreprise, propriétaire de la marque TEC, a absorbé en 2019 les cinq sociétés locales d'exploitation. Il faut aussi considérer dans cette catégorie un certain nombre d'établissements publics comme le Centre hospitalier universitaire (CHU) de Liège, qui représentait à lui seul 5 319 ETP en 2021, ou encore le Centre régional de soins psychiatriques (CRP) Les Marronniers situé à Tournai et ses 1 036 ETP. C'est aussi dans cette catégorie que l'on retrouve les intercommunales dont l'emploi sera examiné plus en détail par la suite.

Les données de l'ONSS s'arrêtent à ces trois ensembles. Néanmoins, comme on l'a vu ci-dessus, les frontières du secteur public prêtent à discussion. Le travail du CRISP sur l'actionnariat des entreprises wallonnes¹⁵ permet de rendre compte de la présence des pouvoirs publics dans les entreprises associées au secteur privé. On se contentera ici d'en brosser un rapide aperçu. Au total, la base de données de l'actionnariat wallon associe actuellement les pouvoirs publics à 735 entreprises présentes en Wallonie. Parmi celles-ci, 205 sont sous leur contrôle (plus de 50 % des parts détenues), pour un total de 18 381 ETP. Parmi les groupes d'entreprises¹⁶ publics belges identifiés, ce sont l'État belge (au sens de l'Autorité fédérale) et la Région wallonne qui se taillent la part du lion. Le bras financier principal de l'Autorité fédérale est la Société fédérale de participations et d'investissement (SFPI), une société anonyme d'intérêt public dont l'Autorité fédérale est l'unique actionnaire. La présence la plus visible de la SFPI dans le secteur privé est certainement Belfius (4 490 ETP en 2021). L'Autorité fédérale est également présente à travers d'autres canaux que celui de la SFPI. Il s'agit, notamment, du secteur non marchand, dont l'exemple le plus parlant est probablement celui de la SMALS (1 983 ETP en 2021), association sans but lucratif établie à Bruxelles mais également présente à Charleroi, en charge de l'informatisation de la sécurité sociale. Du côté de la Région wallonne, la situation a évolué récemment. Après être longtemps restée un projet, la fusion des différentes entités constituées par la Société régionale d'investissement de Wallonie (SRIW), la Société wallonne de gestion et de participations (SOGEPA) et la Société wallonne de financement et de garantie des petites et moyennes entreprises (SOWALFIN) est effective depuis le 1^{er} janvier 2023. Le nouvel organisme ensemblier s'appelle Wallonie Entreprendre (WE). Cette fusion devrait permettre, prochainement, d'y voir plus clair sur les participations détenues par la Région¹⁷. Parmi

¹⁵ Disponible en accès libre sur www.actionnariatwallon.be. Cf. également D. VAN DEN ABBEEL, F. COLLARD, M. WUNDERLE, « L'actionnariat des entreprises en Wallonie en 2020 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2548-2549, 2022.

¹⁶ Au sens où le CRISP l'entend, un groupe d'entreprises se définit comme une unité économique composée d'entités juridiquement distinctes par l'intermédiaire desquelles se déploie un réseau de relations (le plus souvent, mais pas exclusivement, sous la forme de participations financières) qui sont organisées en vue de la réalisation d'un intérêt spécifique, irréductible à la somme des intérêts de ses membres.

¹⁷ En 2019, la Cour des comptes soulignait, après l'avoir déjà fait une première fois en 2013, d'importantes lacunes dans l'exactitude et l'exhaustivité des données qui rendent impossible la détermination de la valeur réelle du portefeuille des participations financières de la Région. Au total, sur la base des informations qu'elle a pu récolter, la Cour des comptes a pu identifier, au 31 décembre

les sociétés importantes sous le contrôle de la Région wallonne, on trouve, par exemple : la Société nationale de construction aérospatiale (SONACA, 1 379 ETP en 2021), ou encore le *holding* Herstal, propriétaire de la FN Herstal (1 438 ETP en 2021). Il convient encore d'ajouter à ces différentes entreprises le groupe Ethias, détenu à parts égales par l'Autorité fédérale, la Région wallonne et la Région flamande. La société principale, Ethias, représente 1 774 ETP en 2021. Elle contrôle notamment la société informatique Network Research Belgium (NRB), qui comptabilise 847 ETP en 2021. Toutes deux ont établi leur siège social dans la province de Liège.

Les intercommunales wallonnes

Les intercommunales wallonnes n'ont pas de forme juridique spécifique. Cette situation rend difficile leur identification et l'élaboration d'une liste d'intercommunales actives s'avère à la fois fastidieuse et délicate. Comme aucun registre officiel des intercommunales wallonnes n'est disponible publiquement, nous avons choisi, pour cette étude, de croiser trois listes récentes : celle communiquée par le ministre wallon du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, Christophe Collignon (PS), en mars 2021 en réponse à une question parlementaire de Stéphane Hazée (Écolo)¹⁸ ; celle utilisée par la Cour des comptes pour une analyse financière des intercommunales¹⁹ ; et celle publiée par le CRISP en annexe de sa dernière étude sur le sujet²⁰. Aucune de ces listes ne s'est avérée complète et suffisante en elle-même. Toutes les entités de ces trois listes ont donc été vérifiées manuellement afin de contrôler, à tout le moins, leurs statuts, leurs secteurs d'activité et leur situation juridique. La liste a été figée au 31 décembre 2021, date des derniers comptes actuellement disponibles pour la plupart des intercommunales.

En définitive, ces éléments permettent d'avancer le nombre de 83 intercommunales sous la tutelle de la Région wallonne ou de la Communauté germanophone²¹ et actives en 2021. Il est assez complexe de donner une idée de l'évolution de ce nombre. En effet, le CRISP identifiait 114 intercommunales sous la tutelle wallonne en 2015. Néanmoins, le choix a alors été fait d'établir une liste exhaustive et, par exemple, plusieurs de ces entités avaient encore une existence juridique mais sans plus aucune activité réelle. En utilisant les mêmes critères que ceux de 2021, on arrive en définitive plutôt à un total de 79 intercommunales sous la tutelle de la Région wallonne et actives en 2015. Le contingent se serait donc légèrement accru lors des six dernières années.

2017, un total de 274 participations financières acquises directement ou indirectement par la Région wallonne. Cf. Cour des comptes, *Les participations financières de la Région wallonne*, 21 mai 2019.

¹⁸ Parlement wallon, *Question écrite n° 132 du 15 février 2021 de Stéphane Hazée au ministre Christophe Collignon. Réponse du 15 mars 2021. Annexe*, 2021.

¹⁹ Cour des comptes, *Analyse financière des intercommunales relevant de la tutelle de la Région wallonne*, 31 août 2021.

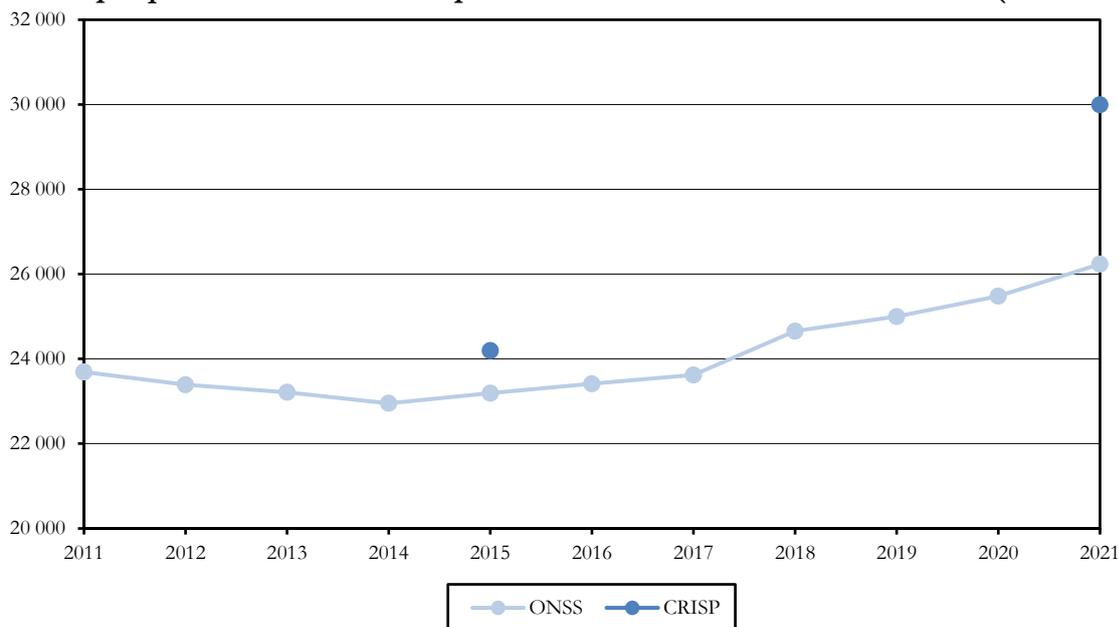
²⁰ C. GOETHALS, « La physionomie des intercommunales en Belgique », *Les @nalyzes du CRISP en ligne*, 14 mars 2017, www.crisp.be.

²¹ Depuis 2009, la Région wallonne a transféré à la Communauté germanophone la tutelle sur les intercommunales dont les communes germanophones disposeraient, ensemble, de la plus grande part d'actionnariat (Décret wallon du 30 avril 2009 modifiant l'article 3 du décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, *Moniteur belge*, 26 mai 2009). En 2021, cela concernait deux intercommunales. Dans la suite de cette analyse, ces deux sociétés seront considérées comme des intercommunales wallonnes et intégrées aux statistiques analysées.

Malheureusement, en l'absence de listes des sociétés identifiées, il n'est pas possible d'harmoniser ces décomptes pour les recensements plus anciens.

L'immense majorité de ces intercommunales ont pris la forme d'une société coopérative. Seules quatre d'entre elles sont des sociétés anonymes. Ces 83 sociétés totalisent pas moins de 9,6 milliards d'euros de capitaux propres en 2021. C'est une augmentation plutôt conséquente de 2 milliards d'euros en 6 ans (on comptait 7,6 milliards d'euros de capitaux propres pour les 79 sociétés en 2015). Afin de se faire une idée de la place qu'occupent les intercommunales au sein du secteur public, on peut s'intéresser plus avant à leurs statistiques d'emploi (cf. Graphique 3). En 2021, 71 de ces 83 intercommunales déclaraient au moins 1 ETP dans leurs comptes. Au total, les intercommunales wallonnes comptaient 29 991 ETP. Ce total représente ici aussi une augmentation conséquente puisqu'en 2015, le CRISP associait 24 194 ETP aux 79 intercommunales actives. Ces deux relevés peuvent être comparés aux statistiques proposées par l'ONSS concernant l'emploi des intercommunales (également en ETP) de 2011 à 2021. Les chiffres de l'ONSS sont inférieurs à ceux mis en avant précédemment d'un peu plus de 1 000 unités en 2015 et de plus de 3 000 en 2021. Cependant, ils donnent une idée plus continue de l'évolution de l'emploi dans le secteur. L'examen de la courbe montre une diminution de l'emploi dans les intercommunales wallonnes entre 2011 et 2014, lors de la crise des dettes souveraines (2011-2012). L'emploi des intercommunales rebondit ensuite, lentement, dans une première phase de 2014 à 2017 avant que cette augmentation s'accélère dans une seconde phase, vraisemblablement toujours en cours, depuis 2018. En termes d'emploi, les intercommunales pèsent donc pour 8,4 % du secteur public et 2,7 % de l'ensemble de l'emploi salarié wallon. Leur dynamique d'emploi (croissance de 10,8 % en 10 ans) est cependant plus solide que celle de l'ensemble du secteur public wallon (croissance de 4,1 % en 10 ans).

Graphique 3. Évolution de l'emploi dans les intercommunales wallonnes (2011-2021)



Source : données ONSS et Banque nationale de Belgique (BNB).

Si l'on s'attarde quelques instants sur la localisation des sièges sociaux de ces intercommunales, on constate que la plupart d'entre eux sont en province de Liège (30) et en province de Hainaut (24). Les provinces de Namur (15), de Luxembourg (7) et de Brabant wallon (6) se situent à un niveau sensiblement plus bas. Une seule intercommunale relevant de la tutelle wallonne a son siège social en dehors de la région, à Bruxelles ; il s'agit de la Société intercommunale pour la diffusion de la télévision, plus connue sous le nom de Brutélé²². Si l'on ramène le nombre d'intercommunales à la population de ces provinces, le point de vue change légèrement. La province de Namur arrive cette fois en tête, juste devant celles de Liège et de Luxembourg. Le Hainaut et le Brabant wallon ferment la marche. Ces tendances se confirment lors de l'examen de la répartition des sièges sociaux de ces intercommunales par commune. La ville de Liège (12) arrive loin en tête dans ce classement. Elle est suivie par celle de Namur (6). Les villes d'Arlon (5), de Charleroi (5) et de Mons (5) arrivent ensuite, juste devant celles de Chimay (4) et de Seraing (4). Au total, 41 communes wallonnes différentes hébergent le siège d'au moins une intercommunale. Il est à noter que le cadastre des intercommunales en Région wallonne réalisé en 2017 par une équipe interuniversitaire signalait déjà que toutes les communes wallonnes étaient au moins actionnaires d'une intercommunale²³. Cette situation est probablement inchangée, au vu des évolutions signalées ci-dessus. Ce même cadastre apportait également quelques éléments d'information intéressants concernant l'actionnariat de ces intercommunales. Premièrement, il identifiait 2 896 liens de participations financières vers les intercommunales wallonnes, soit une moyenne de 37,6 liens d'actionnariat par intercommunale. Ce chiffre permet de mesurer la complexité du contrôle de ces structures. Si les communes étaient alors les plus présentes dans l'actionnariat des intercommunales (79 % des liens recensés), elles ne représentaient toutefois que 38 % de la valeur de ces participations. Derrière, avec 37 % des valeurs des participations détenues, on retrouve les intercommunales elles-mêmes, illustration du maillage interne entre ces entités. Le secteur privé arrive en troisième place (13 %), juste devant les provinces (11 %).

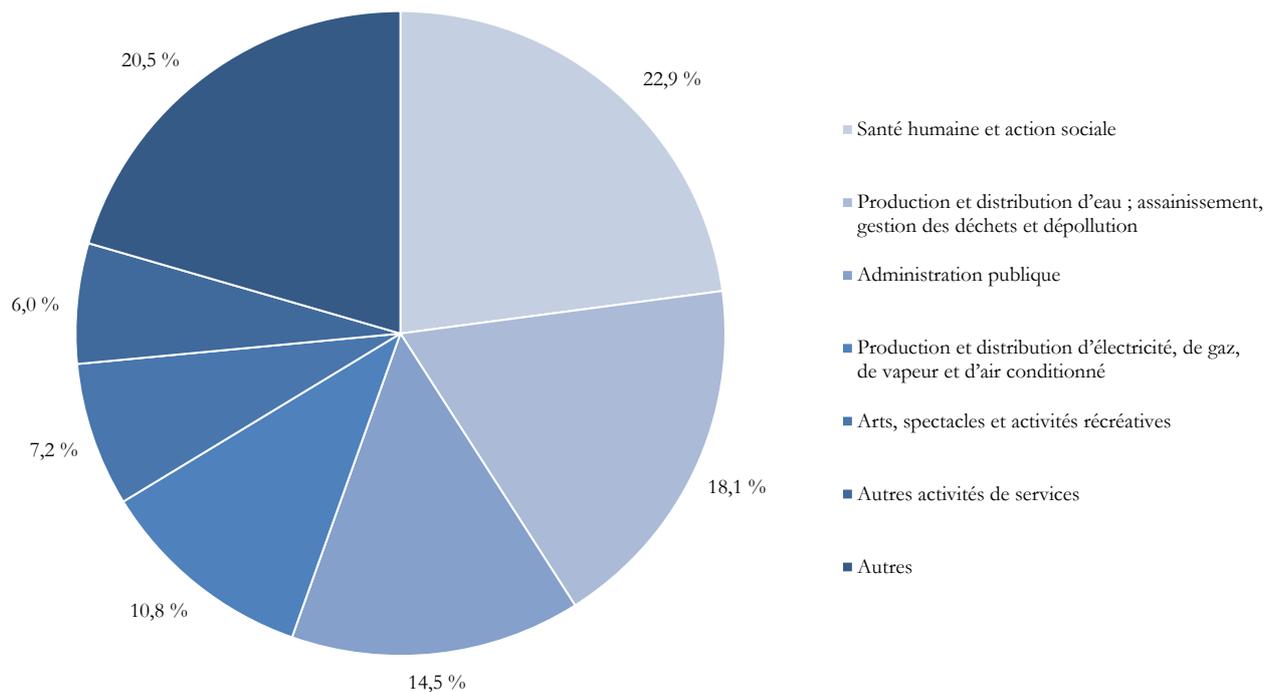
Les activités de ces différentes intercommunales sont assez diversifiées (cf. Graphique 4). Ensemble, les intercommunales wallonnes sont présentes dans 14 des 20 sections de la nomenclature NACE-BEL qui couvrent l'activité des entreprises. Néanmoins, les domaines d'action principaux sont assez différents de ceux décrits ci-dessus pour l'ensemble du secteur public. La section la plus représentée est celle de la santé humaine et de l'action sociale, dans laquelle on retrouve 19 intercommunales. Il s'agit de sociétés qui gèrent des hôpitaux, des crèches ou des maisons de repos, notamment. Le deuxième secteur bien représenté est celui qui regroupe à la fois le captage et la distribution de l'eau potable et la collecte des déchets. Ce sont des activités qui sont couvertes depuis longtemps par les intercommunales wallonnes.

²² Un accord pour la vente de 100 % des parts de Brutélé a été signé entre les communes actionnaires et l'intercommunale Enodia (ex-Publifin) en avril 2021. Cet achat s'inscrit d'emblée dans l'objectif de revendre cette société avec le fournisseur VOO, déjà propriétaire d'Enodia. Un second accord a été signé entre Enodia et le groupe français Orange, le 23 décembre 2021 pour la cession de 75 % moins une action de VOO. Ce dernier accord a été avalisé par la Commission européenne en mars 2023.

²³ F. BOUHON, C. DE VISSCHER, F. KHROUZ, G. PAGANO, *Rapport d'analyse du cadastre des intercommunales et organismes supra-locaux en Région wallonne*, 15 juin 2017, p. 39-42.

On en retrouve 15 dont c'est l'activité principale. Le secteur suivant est celui des administrations publiques. On y retrouve notamment les intercommunales chargées d'assurer l'expansion économique d'un territoire (en ce compris la gestion des parcs d'activités), ainsi que la plupart des intercommunales pures de financement (IPF), ces intercommunales chargées de gérer les participations des communes affiliées, principalement dans le domaine de l'énergie. Viennent ensuite 9 intercommunales dont l'activité principale est associée à la production ou à la distribution d'électricité. Ce sont notamment les 5 gestionnaires de réseau de distribution (GRD) wallons qui s'occupent des réseaux d'électricité et de gaz de leur territoire, parmi lesquels figure RESA. On compte 6 intercommunales actives dans les activités culturelles et sportives, par exemple via la gestion d'infrastructures sportives. Les 17 dernières intercommunales sont actives dans des secteurs très différents qui vont de la promotion immobilière au secteur du tourisme en passant par l'informatique ou encore la sylviculture.

Graphique 4. Répartition des intercommunales wallonnes par secteur d'activité principal (2021)



Source : données Banque-carrefour des entreprises (BCE), ONSS et BNB.

En termes d'emploi, le secteur de la santé humaine et de l'action sociale confirme son importance puisqu'il globalise 78,2 % du personnel des intercommunales wallonnes. Derrière, le secteur de la production et de la distribution d'eau courante, de l'assainissement, de la gestion des déchets et de la dépollution en compte 11,2 %. Certaines des intercommunales wallonnes font partie des plus importants employeurs de la Région. C'est le cas de l'Intercommunale de santé publique du pays de Charleroi (ISPPC), qui employait 4 812 ETP en 2021. Comme point de comparaison, on

rappellera qu'en 2021, seul un employeur privé ayant son siège social en Wallonie dépassait les 5 000 ETP : l'entreprise pharmaceutique Glaxosmithkline Biologicals (GSK, 8 409 ETP). L'ISPPC comprend, entre autres, 5 hôpitaux, 7 crèches, 3 maisons de repos et de soins et une série d'autres services sociaux et médicaux complémentaires. Tous ces services sont concentrés dans et autour de la Ville de Charleroi, actionnaire principal et majoritaire (61,0 %) de l'intercommunale. L'Intercommunale de soins spécialisés de Liège (ISOSL) est aussi un employeur régional important (3 386 ETP en 2021). Elle est composée, notamment, de 4 hôpitaux psychiatriques, de 2 hôpitaux de soins de gériatrie, de 11 maisons de repos et de soins et de plusieurs services de santé mentale. L'intercommunale ne publie pas la répartition de son actionnariat, mais il est probable que la Ville de Liège y détienne un rôle prépondérant. Derrière ces deux structures implantées dans les deux villes wallonnes les plus peuplées, on retrouve encore 6 autres institutions de santé qui dépassaient les 1 000 ETP en 2021 : le Centre hospitalier régional (CHR) de la Citadelle de Liège (3 204 ETP) ; Vivalia (3 001 ETP, dont le siège social est établi à Bastogne) ; le Centre hospitalier universitaire et psychiatrique de Mons-Borinage (CHUPMB, 2 439 ETP) ; le Centre hospitalier du Bois de l'Abbaye (CHBA, 1 604 ETP, dont le siège social est établi à Seraing) ; le CHR de Verviers (1 267 ETP) et le CHR de Huy (1 096 ETP). Enfin, deux autres intercommunales constituent encore des employeurs importants qui dépassent les 500 ETP en 2021 : RESA (920 ETP) et TIBI (669 ETP), intercommunale de gestion des déchets et de propreté publique dans la région de Charleroi.

En définitive, on retrouve trois formes principales d'intercommunales. Premièrement, et majoritairement, des intercommunales actives dans des secteurs qui leur sont historiquement associés (gestion des déchets et de l'égouttage, captage et distribution de l'eau courante, expansion économique, distribution d'électricité...). Dans la plupart de ces domaines, les intercommunales couvrent l'ensemble du territoire wallon, selon des découpages parfois complexes et asymétriques. Deuxièmement, des intercommunales plus locales chargées de gérer des infrastructures (hospitalières, touristiques ou sportives) qui ne sauraient être supportées par une seule commune. Troisièmement, des intercommunales plus généralistes qui sont apparues à la suite de mouvements de rationalisation et de regroupement et qui, soit s'inscrivent chacune comme structure faitière d'un groupe d'intercommunales ou de sociétés privées, soit ont concentré ces activités sous leur seul nom. C'est aussi dans cette catégorie qu'on peut classer les intercommunales qui jouent un rôle de *holding*²⁴ et dont on reparlera ci-dessous. Ces mouvements de consolidation ont plutôt été réalisés sur une base territoriale, en regroupant les différentes activités classiques des intercommunales dans un espace donné sous une même structure plutôt que sur une base sectorielle qui aurait consisté à regrouper des activités identiques, exercées sur l'ensemble du territoire wallon, dans des structures spécialisées dans un métier. C'est typiquement ce que l'on retrouve avec le groupe Bureau économique de la province de Namur (BEP), constitué de 5 intercommunales, ou encore avec le groupe IDELUX, en province de Luxembourg, lui aussi fort de 5 intercommunales. En Brabant wallon, le regroupement est similaire mais une seule intercommunale a été conservée : in BW.

²⁴ Un *holding* est une société ayant pour objectif de regrouper et de gérer des participations financières dans d'autres sociétés, notamment pour contrôler celles-ci.

Si l'examen des 83 intercommunales wallonnes laisse entrevoir leur importance économique, il met également en évidence les limites de l'exercice. La définition des intercommunales est finalement assez restrictive. De nombreuses sociétés qui leur sont associées pour des raisons financières ou historiques échappent au périmètre de l'analyse alors que, de toute évidence, elles contribuent à l'influence économique des communes. Pour s'en faire une idée, on peut considérer les deux intercommunales qui ont les capitaux propres les plus élevés. Il s'agit premièrement d'ORES Assets, avec près de 2 milliards d'euros de capitaux propres à elle seule. ORES Assets est officiellement le premier GRD de Wallonie avec 197 communes couvertes. L'intercommunale est née en 2013 de la fusion de 8 intercommunales mixtes wallonnes. Son actionnariat est majoritairement (96,8 %) détenu par 8 intercommunales pures de financement. À elle seule, CENEO, intercommunale hennuyère, détient 44,7 % des parts d'ORES Assets. ORES Assets détient elle-même 3 participations financières de plus de 10 %, dont la plus importante est celle dans la société coopérative ORES, détenue à 99,7 %. La société coopérative ORES n'est donc pas une intercommunale bien que ce soit elle qui soit la société opérationnelle. À titre d'exemple, ORES Assets ne déclare aucun ETP en 2021 alors qu'ORES renseigne 2 445 ETP. Ce montage juridique est le résultat d'évolutions historiques en cours depuis le début des années 2000. Néanmoins, *de facto* et malgré les choix de gouvernance volontaristes posés par ORES, cette construction juridique sort cette société du strict périmètre des intercommunales wallonnes. Dans ses comptes consolidés²⁵, ORES Assets affichait en 2021 un total de 2 569 ETP. Enodia (ex-Publifin), deuxième société en termes de capitaux propres (1,7 milliard d'euros), est une intercommunale pure de financement de la province de Liège. Ses activités s'apparentent à celles d'un *holding*. La société ne communique pas la répartition de son actionnariat mais on sait que la Province de Liège y est majoritaire. Enodia détient deux participations directes : Nethys (100 %) et l'intercommunale RESA (99,9 %). Elle affiche 85 ETP dans ses comptes. Toutefois, ses comptes consolidés intègrent plus de 100 sociétés détenues indirectement via un réseau de participations complexe. Ses effectifs y montent alors à 2 218 ETP, dont une partie conséquente provient toutefois de l'intercommunale RESA. À la suite des découvertes intervenues dans l'affaire Publifin, le législateur wallon a considérablement étendu le périmètre de sa tutelle en y incluant les sociétés à participation publique locale significative (SPPLS). Ce nouveau concept vise explicitement à intégrer les sociétés sous le contrôle (plus de 50 % des parts détenues) notamment des intercommunales afin de leur faire appliquer une partie des règles de publicité, de gouvernance et de contrôle qui s'appliquaient déjà aux intercommunales²⁶. Compte tenu de la complexité des constructions financières et juridiques existantes, il restera toutefois à voir si le législateur se donne les moyens de contrôler effectivement l'application de ces dispositions.

²⁵ Le dépôt des comptes consolidés constitue une obligation légale qui contraint, sous certaines conditions qui définissent notamment le périmètre de la consolidation et les méthodes comptables à adopter, à fournir, pour un ensemble de sociétés ayant chacune une personnalité juridique différente mais dépendant d'un même centre décisionnel (société mère), une vision économique de l'activité, du patrimoine et du résultat de cet ensemble.

²⁶ Décret wallon du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supralocales et de leurs filiales (*Moniteur belge*, 14 mai 2018).

Conclusion

Le secteur public joue un rôle déterminant en Wallonie. Ce rôle est évidemment composé de multiples facettes dont deux ont ici été rapidement rappelées : celle d'employeur et celle d'actionnaire. Au sein de ce secteur public, les intercommunales occupent une place spécifique. Principal levier économique des villes et communes, elles sont actives, depuis plus d'un siècle, dans une série de domaines importants de la vie quotidienne des Wallonnes et des Wallons. Ces structures, relativement souples, répondent également à des besoins locaux particuliers, notamment en matière d'infrastructures. On y retrouve donc d'importants employeurs, en particulier dans le domaine de la santé.

Pour autant, les intercommunales wallonnes peuvent également s'insérer dans des réseaux de participations complexes, impliquant parfois d'autres intercommunales. Ces montages ont souvent des raisons d'être historiques. Ils servent en tout cas à faire remonter vers les villes et communes wallonnes des flux financiers dont elles ont besoin pour équilibrer leurs budgets. Toutefois, l'existence de ces constructions financières et, en particulier, les activités de *holding* de certaines intercommunales doit encore être réfléchi par le législateur. Elles s'inscrivent assurément dans une vision capitaliste de l'action publique, pleinement en phase avec les codes contemporains de l'entreprise. Néanmoins, en brouillant les frontières entre l'action publique et l'investissement privé, elles rendent le secteur des intercommunales peu lisible et difficilement explicable au citoyen. Par ailleurs, malgré d'évidents efforts réalisés par plusieurs intercommunales lors de ces dernières années, certaines de ces entités restent encore trop peu documentées au point qu'il n'est parfois pas possible de connaître la structure exacte de leur actionnariat, par exemple. Ces éléments ne sont pas de nature à réconcilier rapidement les citoyens avec ces sociétés dont les activités sont pourtant essentielles à leur vie quotidienne.

Ce texte a été publié dans l'ouvrage : P. RAXHON (dir.), *RESA, un centenaire entre chaleur et lumière*, Liège, RESA, 2023, p. 85-98.

Pour citer cet article dans son édition électronique : David VAN DEN ABBEEL, « Les intercommunales, éléments incontournables du secteur public wallon », *Les @nalyzes du CRISP en ligne*, 15 février 2024, www.crisp.be.