

Le réseau économique des provinces. L'exemple de la Province de Namur

David Van Den Abbeel

La société belge – et singulièrement ses partis politiques – entretient aujourd'hui une relation pour le moins ambiguë avec les institutions provinciales. Consacrées à l'origine par l'article 1^{er} de la Constitution du 7 février 1831, la division du territoire belge en provinces, dans la continuité des anciens départements français, n'engendre alors aucun débat majeur¹. Pourtant, depuis les années 1970 au moins, la légitimité de ce niveau de pouvoir est périodiquement remise en question. Après l'affaire Publifin, qui a notamment mis en avant le rôle économique de la Province de Liège, et à la veille des élections locales d'octobre 2018, ce débat reste largement d'actualité.

Depuis la régionalisation de la loi provinciale décidée lors de la cinquième réforme institutionnelle, en 2001, les destins des institutions provinciales flamandes et wallonnes évoluent à des rythmes différents. En 2011, les deux Régions ont réduit leur nombre de conseillers provinciaux ; la Région wallonne davantage que la Région flamande et la première a également réduit le nombre de députés provinciaux, ce que n'a alors pas fait la seconde². La Région flamande a procédé, en 2017, pour une entrée en vigueur après les élections provinciales du 14 octobre 2018, à une seconde réduction du nombre de ses conseillers, à laquelle elle a cette fois ajouté une réduction de ses députés³. Elle a également adopté une série de dispositions visant à alléger ses provinces d'une partie conséquente de leurs compétences à partir du 1^{er} janvier 2018⁴. Bien que le gouvernement wallon Borsus (MR/CDH) affiche des intentions similaires, notamment dans la déclaration de politique régionale⁵, et qu'un vif débat sur le sujet ait eu lieu à l'été 2017, aucune réforme importante⁶ n'est à ce jour annoncée avant la prochaine législature en ce qui

¹ Concernant l'histoire des institutions provinciales, de leurs organes et de leurs compétences, voir M. COLLINGE, *La province*, Bruxelles, CRISP, Dossier n° 66, 2006.

² P. BLAISE, V. DE COOREBYTER, J. FANIEL, « La préparation des élections communales et provinciales du 14 octobre 2012 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2150-2151, p. 12-13.

³ Décret flamand du 30 juin 2017 portant modification du décret provincial du 9 décembre 2005, du décret électoral et provincial du 8 juillet 2011, du décret relatif à l'organisation d'élections numériques du 25 mai 2012 et du décret relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes du 4 avril 2014, *Moniteur belge*, 14 août 2017 et décret spécial flamand du 30 juin 2017 portant modification du décret provincial du 9 décembre 2005 et du décret portant organisation des élections locales et provinciales du 8 juillet 2011, *Moniteur belge*, 12 juillet 2017.

⁴ Décret flamand du 18 novembre 2016 portant l'attribution de tâches rénovées et le financement modifié des provinces, *Moniteur belge*, 13 décembre 2016.

⁵ « La Wallonie plus forte », 25 juillet 2017, www.wallonie.be, p. 6.

⁶ Les provinces wallonnes ont toutefois déjà été dessaisies d'une série de compétences en matière de voiries et de cours d'eau en 2004 puis concernant le logement et l'énergie en 2014, à chaque fois au bénéfice

concerne les provinces wallonnes. Les représentants de ces dernières pointent toutefois une série de mesures budgétaires qui limiteront *de facto* leur champ d'action⁷.

C'est essentiellement la longévité des institutions provinciales et la diversité de leurs activités qui complexifient la concrétisation de ces réformes. La Cour des comptes pointe ainsi, suite à la réduction de compétences des provinces flamandes, l'impossibilité « d'adopter une approche uniforme pour l'ensemble des provinces et des compétences »⁸. Elle précise également que le transfert de plusieurs institutions⁹ des provinces vers l'Autorité flamande n'a finalement pas pu être réalisé, que ce soit à cause des difficultés engendrées par ce transfert ou par manque d'intérêt de la Flandre elle-même. La récente étude financée par l'Association des provinces wallonnes (APW), qui passe en revue différentes hypothèses pour le futur de ces institutions, dont leur suppression, soulève les mêmes écueils du côté wallon. En outre, des facteurs propres au découpage institutionnel que connaît le sud du pays renforcent encore ces difficultés. À la différence de l'Autorité flamande, la Région wallonne n'est pas compétente en matière d'enseignement ni de culture et elle n'exerce qu'une partie des matières personnalisables – et encore est-ce seulement sur le territoire de la région de langue française. Ces compétences relèvent de la Communauté française et, pour les communes de la région de langue allemande, de la Communauté germanophone ; le territoire de la province de Liège relève donc pour partie de l'autorité de la première, pour partie de l'autorité de la seconde et, dans sa totalité, mais pas partout identiquement, de l'autorité de la Région wallonne¹⁰. La réforme et, *a fortiori*, la suppression pure et simple du niveau institutionnel provincial ne relèvent donc pas simplement d'un quelconque courage politique, elles font également face à de vraies difficultés institutionnelles.

Une autre raison de cette complexité est à chercher dans l'ancrage territorial fort de ces institutions, qui est une caractéristique des pouvoirs locaux. Non contentes de déployer une série de services directs ou indirects à leur population, les provinces s'inscrivent également au cœur d'un réseau relativement dense d'organismes (intercommunales, associations...) dont les activités dépendent, en tout ou en partie, des impulsions données par les institutions provinciales.

C'est la diversité et la richesse de ces réseaux que cette @analyse du CRISP en ligne tente d'éclairer en essayant de cerner le poids économique de la Province de Namur. Celle-ci a été retenue en raison de sa démographie et de son maillage économique qui en font un exemple plus dense que les Provinces de Brabant wallon et de Luxembourg, mais moins complexe et moins médiatisé que les Provinces de Hainaut et de Liège.

de la Région wallonne. Cf. le décret wallon du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *Moniteur belge*, 30 mars 2004 et le décret wallon du 20 février 2014 modifiant le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *Moniteur belge*, 19 mars 2014.

⁷ C'est le propos des sorties récentes du président du collège provincial de la province de Hainaut, Serge Hustache (PS, *Le Soir*, 3 mai 2018), puis de son homologue namurois, Jean-Marc Van Espen (MR, *La Libre Belgique*, 17 juillet 2018).

⁸ Cour des comptes, *Afslanking van de provincies. Bevoegdheidsoverdracht en financiële verevening*, Rapport au Parlement flamand, février 2012, www.courdescomptes.be (document également reproduit dans Vlaams Parlement, *Verslag van het Rekenhof over de afslanking van de provincies. Bevoegdheidsoverdracht en financiële verevening*, n° 39-A – 1, 26 février 2018).

⁹ La Cour des comptes cite la piscine olympique de Bruges, le domaine provincial Dommelhof à Neerpelt, la maison de la culture De Warande à Turnhout, le musée de la mode à Anvers, le musée gallo-romain de Tongres et le musée en plein air de Bokrijk.

¹⁰ C. BEHRENDT (dir.), *Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes*, Namur, APW, 2018.

La Province comme tête de groupe

La notion de réseaux économiques peut utilement être analysée à travers les groupes d'entreprises¹¹ qui les constituent. L'identification et la définition d'un groupe spécifique nécessitent à la fois d'en qualifier l'exercice du pouvoir (comment le groupe est-il organisé ?) et d'en préciser les frontières (quelles sont les entités qui en font partie ?)¹². Cette classification peut être transposée afin de caractériser le réseau des entités qui gravitent autour des provinces ou d'autres pouvoirs locaux¹³.

Les institutions provinciales entretiennent trois types de liens avec des entreprises¹⁴. Bien qu'il s'agisse nécessairement d'une réduction de la réalité, chacun de ces liens peut être ramené à un seul chiffre symbolisant l'influence potentielle et supposée des institutions provinciales sur les entités pour lesquelles un de ces liens est établi. Premièrement, il s'agit de la prise de participations financières dans des sociétés, qu'elles aient le statut d'intercommunales ou non. Les institutions provinciales ont alors un statut d'actionnaire classique. L'influence des institutions provinciales s'apparente dans ce cas au pourcentage de droits de vote auquel cette participation financière permet à la Province de prétendre dans les organes de gestion de l'entité.

Deuxièmement, il s'agit de la désignation directe d'administrateurs dans des associations dont la Province est membre. Dans ce cas, la Province est tenue d'établir un contrat de gestion avec cette association. Ce contrat trisannuel et renouvelable précise « la nature et l'étendue des tâches de service public qu'elle devra assumer, ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation de ses missions »¹⁵. Dans le même ordre d'idée que pour les participations financières, l'influence de la Province peut ici être exprimée comme la proportion des administrateurs qu'elle est en droit de désigner au regard de la composition complète de ces mêmes organes de gestion. À nouveau, il convient de pondérer cette proportion selon les règles qui déterminent le droit de vote au sein de cette assemblée.

Troisièmement, la Province peut subventionner une intercommunale ou une association. Là encore, toute aide supérieure à 50 000 euros par an implique un contrat de gestion. La détermination de l'influence provinciale est un peu plus complexe dans ce cas précis. Les situations peuvent être assez diverses et, notamment, entrer en conflit avec le deuxième type de liens. Dans l'absolu toutefois, pour une structure qui n'entreprendrait aucun lien de dépendance avec une autre entité, la part de ces subventionnements dans ses recettes permet d'obtenir une approximation acceptable du poids exercé par la Province.

¹¹ Un groupe d'entreprises se définit comme une unité 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. Le travail du CRISP sur les groupes d'entreprises peut être consulté sur le site www.actionnariatwallon.be.

¹² M. KOCHER, *La notion de groupe d'entreprises en droit du travail*, Paris, LGDJ, 2013, p. 251-292.

¹³ La notion d'« entreprise » est donc ici envisagée dans son sens le plus étendu, en tant qu'unité juridique distincte constituée en personne morale de droit privé, sans restriction de formes ou d'activités.

¹⁴ En Wallonie, ces dispositions sont pour l'essentiel réglementées par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 (*Moniteur belge*, 12 août 2004) et ont été ajustées très récemment par le décret 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 supra-locales et de leurs filiales (*Moniteur belge*, 14 mai 2018).

¹⁵ Article L2223-13, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Ces trois types de liens permettent également de qualifier d'ores et déjà la nature du pouvoir exercé au sein d'un groupe d'entreprises articulé autour d'une province. Les trois relations retenues sont intrinsèquement asymétriques et impliquent, au moins sur le papier, une relation hiérarchique entre les institutions provinciales et les entités qui en sont dépendantes, notamment via le mécanisme du contrat de gestion. Par conséquent, si l'on considère l'institution provinciale comme une entité globale, indépendamment de ses dimensions politiques et administratives, celle-ci doit être qualifiée comme « tête de groupe » du groupe identifié. Cela ne signifie pas que cette entité globale est cohérente et monolithique, mais uniquement que l'institution provinciale ainsi qualifiée exerce sur les entités qui lui sont liées un contrôle hiérarchique établi. Toutefois, comme on le verra ci-dessous, le groupe identifié ne s'apparente pas à une structure pyramidale classique, caractéristique de longues chaînes de participations financières, mais plutôt à une structure neuronale articulée autour du noyau constitué par les entités provinciales.

Dans l'étude des groupes d'entreprises, les frontières d'un groupe peuvent être décrites en cercles concentriques, autour de la tête de groupe, selon le niveau d'influence exercé par celle-ci sur chaque entité. Le premier cercle, le plus proche, comprend les entités dites liées, sur lesquelles la tête de groupe exerce une influence majoritaire (50 % ou plus). Le second cercle comprend les entités dites affiliées, sur lesquelles la tête de groupe exerce une influence non négligeable (10 % ou plus), qui peut d'ailleurs être la principale, mais qui n'est pas majoritaire (moins de 50 %). Finalement, en périphérie du groupe, se trouvent les autres entités, sur lesquelles l'influence de la tête de groupe est moins marquée. Elles n'appartiennent pas *stricto sensu* au groupe étudié.

Quatre sources différentes ont été croisées afin de lister l'ensemble des entités associées à la Province de Namur et susceptibles de lui être liées ou affiliées : les procès-verbaux du Conseil provincial et le bulletin provincial disponibles sur le site Internet de la Province¹⁶ ainsi que les déclarations de mandats publiées au *Moniteur belge*¹⁷ et par la Province¹⁸. Il convient de noter qu'aucune de ces sources prise séparément ne permet d'établir une liste complète. En revanche, leur croisement permet de recenser 106 entités associées à la Province de Namur. Le résultat complet de ce travail et des recherches complémentaires qui y sont associées¹⁹ est présenté en annexe. Le nombre d'équivalents temps plein (ETP) employés par chacune de ces entités y est également indiqué afin de pouvoir quantifier le poids respectif des entités liées et affiliées au groupe. Cet indicateur est le seul qui

¹⁶ www.province.namur.be. Il convient de noter au passage que ces deux documents sont visiblement publiés uniquement afin de répondre à des prescrits légaux, sans aucune volonté de les rendre lisibles ou attractifs, ce qui peut surprendre pour une institution en manque de reconnaissance et de visibilité. Ainsi, depuis 2016, les procès-verbaux de la province de Namur sont publiés sous forme de copies scannées, donc sans permettre une quelconque recherche textuelle, et avec un compte rendu des débats très sommaire. Au 15 septembre 2018, le dernier document disponible date toujours de février de la même année. Les bulletins provinciaux sont à peine mieux lotis. Les comptes de fin d'exercice n'y sont d'ailleurs présentés que dans une version extrêmement minimaliste, ce qui oblige la personne intéressée à travailler avec les budgets et leurs multiples versions successives.

¹⁷ *Moniteur belge*, 11 août 2017.

¹⁸ Les participations patrimoniales et participations personnelles de la province de Namur sont présentées à l'annexe 17 de l'étude de C. BEHRENDT (dir.), *Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes*, op. cit., p. 548-553. Dans cette @analyse, seuls les mandats liés à l'activité des déclarants dans les institutions provinciales ont été retenus.

¹⁹ Pour chaque entité associée à la province, les publications récentes des statuts au *Moniteur belge* ainsi que des comptes à la Banque nationale de Belgique et, le cas échéant, les sites Internet de ces entités ont été consultés afin d'obtenir les informations les plus récentes concernant l'influence de la province et les activités de l'entité.

permette aisément de comparer le poids économique d'une entité publique à des entités privées marchandes et non marchandes.

La Province de Namur comme employeur direct

Depuis les élections de 2012, la Province de Namur est dirigée par une majorité MR/CDH. Celle-ci a succédé à une majorité PS/MR qui était en place depuis 1985. L'organe exécutif de la Province, le collège provincial, est présidé par Jean-Marc Van Espen (MR) depuis 2006. Le gouverneur actuel de la Province, Denis Mathen (MR), est quant à lui entré en fonction en 2007²⁰.

En tant qu'employeur, la Province de Namur occupait directement, en 2016, 976 ETP²¹. Il s'agit d'une diminution conséquente de 37 % des effectifs par rapport à ceux renseignés en 2009²². Ces agents provinciaux (à 70 % statutaires) se répartissent pour l'essentiel sur cinq domaines de compétences : l'enseignement (175 ETP), la santé (160 ETP), la culture (157 ETP), le tourisme (103 ETP) et les voiries et cours d'eau (93 ETP). En comparaison avec les quatre autres provinces wallonnes, la Province de Namur se distingue notamment par la proportion importante de son personnel affectée à la culture et au tourisme.

À ces agents s'ajoute encore le personnel enseignant lié aux différents établissements scolaires (enseignement secondaire, supérieur et de promotion sociale) qui dépendent de la Province. Pour l'année 2016-2017, il s'agissait de pas moins de 353 ETP supplémentaires pour la Province de Namur²³. Enfin, le gouverneur dispose également de personnes mises à sa disposition par le gouvernement wallon afin d'effectuer ses missions. Au 1^{er} janvier 2012²⁴, celles-ci représentaient 29 ETP. Au total, les institutions provinciales namuroises occupaient donc, en 2016, environ 1 358 ETP, sans tenir compte des membres des cabinets des députés provinciaux (ni des 37 conseillers provinciaux).

Le réseau de la Province de Namur

Au total, 106 entités ont pu être associées à la Province de Namur. Parmi celles-ci, 9 lui sont liées, tant l'influence exercée par la Province sur leur fonctionnement est importante, et 54 lui sont affiliées. Le solde relève de la périphérie du groupe d'entreprises articulé autour des institutions provinciales. Ces entités présentent des profils extrêmement variés en termes de taille et d'activités. Il convient de les examiner plus avant en commençant et en s'attardant sur les entités liées dans l'ordre de l'influence provinciale estimée.

²⁰ Rappelons que le gouverneur ne fait pas partie du collège provincial.

²¹ Les chiffres des ETP 2016 et de leur répartition en domaines de compétences sont tirés de C. BEHRENDT (dir.), *Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes*, op. cit., p. 163.

²² En comparaison, le personnel des quatre autres provinces en 2016 et son évolution par rapport à 2009 est de 1 764 ETP (+ 6 %) en Brabant Wallon, 4 216 ETP (- 48 %) en Hainaut, 3 110 ETP (- 45 %) à Liège et 896 ETP (+ 12 %) en province de Luxembourg. Les chiffres de 2009 sont extraits de C. BEHRENDT, *Études sur les activités des provinces wallonnes*, Namur, APW, 2012.

²³ Entreprise publique des technologies nouvelles de l'information et de la communication de la Communauté française (ETNIC), « 2016-2017 – Personnel de l'enseignement », www.etnic.be.

²⁴ Date du dernier rapport rendu disponible sur le site du gouverneur de la province de Namur : *Rapport d'activités pour les années 2012 et 2013*, www.gouverneurnamur.be.

Les deux premières entités liées à la Province sont deux asbl qui n'emploient pas de personnel et dont les fonctions viennent en support aux activités des institutions provinciales. L'Amicale namuroise des agents provinciaux (ANAP) a été constituée en asbl en 2001 bien que ses activités réelles soient plus anciennes. Composée d'agents provinciaux actifs et retraités, elle se charge de l'organisation d'activités à destination de ses membres. La plus visible de ces actions est l'édition d'une carte réservée aux agents provinciaux et assimilés et leur octroyant une série d'avantages négociés avec les commerces et services présents sur le territoire de la Province. La seconde, l'asbl Directeurs de la Province de Namur (DIPRONAM) vient en soutien à la gestion des activités pédagogiques des écoles de la Province. L'association sert notamment d'intermédiaire dans l'organisation de plusieurs formations à destination des professionnels de la santé organisées par la Haute école de la Province de Namur (HEPN). Elle intervient également dans les activités de coopération de l'École provinciale d'agronomie et des sciences de Ciney (EPASC) avec la ville de Toviklin, au Bénin.

La Fondation Gouverneur René Close est également très proche des institutions provinciales. Créée en 1980, à la mémoire du défunt gouverneur socialiste, la fondation est chargée de favoriser la recherche et les projets dans le domaine de la protection de l'environnement et du bien-être. Bien que son activité récente semble réduite, elle a organisé plusieurs colloques et tables-rondes et a soutenu quelques publications, essentiellement autour des cours d'eau et des sentiers provinciaux. L'équipe chargée de l'animation de la fondation est constituée d'agents provinciaux. Les activités de l'Office provincial agricole qualité Ciney, association de création plus récente, sont aussi largement dépendantes des agents provinciaux. Elles s'inscrivent dans un ensemble de services à destination des exploitations agricoles et horticolas de la province assurés par les services de l'Office provincial agricole (OPA) de l'administration provinciale. Cette assistance prend la forme de conseils et d'interventions techniques, parfois très spécialisés, articulés autour d'un laboratoire d'analyses. Dans ce contexte, cette asbl propose un encadrement administratif pour ces structures, via notamment la réalisation de leur comptabilité de gestion.

Les entités envisagées jusqu'ici peuvent être considérées comme liées à la Province de Namur en particulier parce que 70 à 100 % de leurs administrateurs sont des mandataires de la Province.

L'entité suivante est nettement plus imposante. Le Bureau économique de la Province de Namur (BEP) se présente lui-même comme un groupe articulé autour de cinq structures juridiques distinctes. Les parts de la principale, le BEP en tant que tel, sont détenues à 60 % par la Province de Namur. En tant qu'agence de développement du territoire provincial, elle est chargée d'accompagner, d'une part, les entreprises (par l'organisation de formations et de manifestations, en jouant le rôle d'un incubateur...) et, d'autre part, les communes (via des projets de construction ou de rénovation, des projets touristiques...) de son territoire. C'est également à ce niveau que sont logés les services généraux du groupe (ressources humaines, comptabilité, soutien informatique, services de communication...). Le BEP pilote ensuite quatre filiales qui disposent chacune de leurs propres fonctions. La première, le BEP expansion économique, est dédiée à la gestion du parc immobilier et au développement des parcs et des zones d'activités économiques. Même si la Province n'en est pas l'actionnaire majoritaire, elle reste de loin, avec ses 30 % de parts, l'actionnaire principal du BEP expansion économique. Le second actionnaire est la Ville de Namur, avec 13 % des parts de la société. La deuxième filiale,

le BEP environnement, est chargée de la récolte, du recyclage et de la valorisation des déchets. Elle mène également une série d'activités de sensibilisation au tri et au réemploi. À nouveau, avec 33 % des parts directement détenues²⁵, la Province est l'actionnaire principal de cette troisième intercommunale, également devant la Ville de Namur (14 %). La troisième filiale, le BEP crématorium, est chargée de la gestion conjointe, avec un opérateur privé, du Crématorium du cœur de Wallonie établi à Ciney. La Province de Namur n'est ici que le deuxième actionnaire direct (10 %), derrière la Ville de Namur (22 %). Enfin, le BEP s'est vu confier la gestion des participations financières d'une quatrième filiale, l'Intercommunale pure d'électricité, de gaz et de télécommunication (IDEFIN), dont la Province n'est pas actionnaire.

Le Centre d'adaptation et de reclassement professionnel (CARP) témoigne d'un autre domaine d'intervention des institutions provinciales. Il s'agit d'une des neuf entreprises de travail adapté établies en province de Namur. Fondée en 1967 à Philippeville, elle a été sauvée au début des années 1970 par l'intervention financière de la Province. Elle propose aujourd'hui plusieurs services, parmi lesquels un atelier de conditionnement, une imprimerie et un restaurant. D'après la dernière version des statuts disponible au *Moniteur belge*, les institutions provinciales sont chargées de désigner sept des douze administrateurs de la structure.

La scrl Loth-Info affiche un profil plus singulier. Même si elle se présente officiellement comme un service de conseil informatique, l'absence de personnel employé et la structure de ses bilans laissent plutôt penser qu'il s'agit plus simplement d'une société d'investissement. Fondée en 2004, l'entreprise est possédée, d'après la dernière répartition connue²⁶, par trois provinces – Namur (50,5 %), Luxembourg (19,5 %) et Brabant wallon (15,9 %) – et par l'Université de Namur (15,1 %). Au printemps 2017, à la suite du scandale Publifin, plusieurs de ces actionnaires ont annoncé souhaiter se retirer de la structure et chercher à vendre leurs parts²⁷. À ce jour, rien ne permet toutefois de penser que la situation ait évolué. La structure est à la tête de l'une des seules chaînes d'investissements de la Province de Namur. L'investissement principal de Loth-Info est la détention de 24,5 % des parts d'un autre *holding*, Adinfo²⁸. Adinfo est la structure faitière de trois sociétés informatiques qui développent des solutions (logiciels et infrastructures) à destination des pouvoirs publics, essentiellement des communes : deux flamandes – la société anonyme Centrum voor informatica, établie à Gand, et la société anonyme Logins, établie à Malines – et une wallonne, la société anonyme Civadis, dont le siège social est à Namur. Cet ensemble permet à Loth-info de redistribuer à ses actionnaires 600 000 euros à titre de dividendes chaque année depuis l'exercice 2012.

Les deux dernières entités liées à la Province de Namur sont des asbl. Les institutions provinciales sont chargées de désigner la moitié des membres de leur conseil d'administration. Le Centre équestre du domaine provincial de Chevetogne est une petite association articulée autour d'un manège et d'un gîte qui permet de diversifier

²⁵ Et même 34 % des parts totales si l'on tient compte des quelques parts détenues directement par le BEP.

²⁶ La dernière structure de l'actionnariat communiquée par l'entreprise à la Banque nationale de Belgique date de l'exercice 2014. L'examen des noms des administrateurs renseignés dans les exercices ultérieurs laisse toutefois entendre qu'aucune modification importante dans cette répartition n'a été actée.

²⁷ *L'Avenir*, 4 mai 2017.

²⁸ Elle partage cet actionnariat avec l'asbl Centrum voor Informatica, qui représente les pouvoirs locaux flamands et détient aussi 24,5 % d'Adinfo, ainsi qu'avec le groupe Network Research Belgium (NRB), qui possède le reste des parts, soit 51 %. Ce dernier groupe est lui-même détenu majoritairement par Ethias à un peu plus de 68 %.

les activités proposées par le domaine provincial, directement géré par l'administration provinciale. Le Service provincial d'aide familiale de Namur (SPAF) est quant à lui une grande association et un des gros employeurs de la province avec ses 334 ETP répartis sur environ 420 travailleurs. Elle propose plusieurs services sociaux dans les communes de la province, dont de nombreuses aides familiales et aides-ménagères sociales. Elle propose également un service de repassage via une seconde asbl, dénommée SPAF-Services.

Le réseau étendu de la Province

Le survol de ces neuf entités liées à la Province donne un rapide aperçu de la diversité des domaines d'intervention dans lesquels les institutions provinciales exercent leur influence. L'examen rapide du réseau étendu vient compléter ce panorama.

Dans ce deuxième cercle, celui des entités affiliées, on retrouve tout d'abord de nombreux acteurs culturels du paysage namurois (18 entités sur les 54). Parmi ceux-ci, les institutions provinciales sont appelées à désigner des représentants dans plusieurs centres culturels locaux ou régionaux. Elles sont également impliquées dans des festivals comme le Festival international du film francophone de Namur (FIFF) ou dans des musées qui ne dépendent pas directement de l'administration provinciale, comme le Musée du petit format de Viroinval.

C'est aussi dans ce réseau étendu qu'apparaissent une série d'acteurs de la santé, dont quelques-uns sont aussi de gros employeurs. C'est certainement le cas du Centre hospitalier régional Sambre et Meuse, produit de la fusion, en 2012, du Centre hospitalier régional du Val de Sambre et du Centre hospitalier régional de Namur. C'est aussi le cas de l'Association intercommunale de santé de la basse-Sambre (AISBS), qui gère deux maisons de repos. C'est également à ce niveau qu'apparaît un premier acteur du secteur touristique : la Fédération du tourisme de la province de Namur (FTPN).

Si la plupart de ces entités sont des associations, on retrouve également à ce niveau quelques sociétés, dont plusieurs agences immobilières sociales dans lesquelles la Province détient des participations financières telles que la Cité des couteliers, la Dinantaise ou les Logis andennais. C'est aussi sous la forme d'une société coopérative à responsabilité limitée qu'est constituée l'Intercommunale namuroise de services publics qui est chargée de la production, de la distribution et de l'assainissement des eaux sur une partie du territoire de la province. Bien qu'elle soit minoritaire dans l'actionnariat de la société (46 % d'actionnariat direct), la Province en est de loin l'actionnaire principal, devant le BEP expansion économique (5 %).

*

* *

La Province de Namur apporte une illustration intéressante des réseaux d'entreprises qui gravitent autour des institutions provinciales wallonnes. Ces réseaux sont, d'une part, conséquents en termes d'impact économique. Si l'on peut estimer à 1 358 ETP l'emploi direct des institutions provinciales namuroises, les entreprises qui sont liées à la Province représentent quant à elles 575 ETP supplémentaires et les entreprises affiliées pas moins de 3 468 ETP. Au total, les institutions provinciales ont donc une influence, directe ou

indirecte, sur plus de 5 000 ETP. Ces réseaux sont, d'autre part, extrêmement diversifiés, ce qui traduit la dynamique sociale et économique que tentent d'impulser ces institutions. Si l'on écarte les investissements purement financiers, ils reflètent précisément les domaines de compétences classiques des provinces et témoignent de l'ancrage qu'elles ont développé sur leur territoire.

Les ambitions de réforme – voire de suppression – de ce niveau de pouvoir auront à tenir compte de ces réseaux et de la dépendance de ces entités envers les institutions provinciales. Si l'analyse récente financée par l'APW tend à concéder qu'un certain nombre d'activités actuellement réalisées par des asbl pourraient être rapatriées dans l'administration provinciale, notamment sous la forme de régies²⁹, il convient aussi d'être attentif à toutes les activités qui ne sauraient l'être sans perte d'efficacité. La rationalisation envisagée des structures politiques et de leurs compétences passe aussi par la prise en compte de cette réalité.

²⁹ C. BEHRENDT (dir.), *Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes*, op. cit., p. 230.

Annexe

Liste des entités associées à la Province de Namur ³⁰

INFLUENCE	TYPE DE LIEN ³¹	DÉNOMINATION	FORME JURIDIQUE	DOMAINE D'ACTIVITÉS	ETP (2016) ³²
ENTITÉS LIÉES					
100 %	Administrateurs	AMICALE NAMUROISE DES AGENTS PROVINCIAUX (ANAP)	ASBL	Administration	0
100 %	Administrateurs	DIRECTEURS DE LA PROVINCE DE NAMUR (DIPRONAM)	ASBL	Enseignement	0
80 %	Administrateurs	FONDATION GOUVERNEUR RENÉ CLOSE	FONDATION	Recherche	0
70 %	Administrateurs	OFFICE PROVINCIAL AGRICOLE QUALITÉ CINEY	ASBL	Agriculture	≤ 4
60 %	Financier	ASSOCIATION INTERCOMMUNALE BUREAU ÉCONOMIQUE DE LA PROVINCE DE NAMUR (BEP)	SCRL	Économie	112
58 %	Administrateurs	CENTRE D'ADAPTATION ET DE RECLASSEMENT PROFESSIONNEL (CARP)	ASBL	Social	125
51 %	Financier	LOTH-INFO	SCRL	Économie	0
50 %	Administrateurs	CENTRE ÉQUESTRE DU DOMAINE PROVINCIAL DE CHEVETOGNE	ASBL	Sport	≤ 4
50 %	Administrateurs	SERVICE PROVINCIAL D'AIDE FAMILIALE NAMUR (SPAF)	ASBL	Social	334
ENTITÉS AFFILIÉES					
48 %	Financier	INTERCOMMUNALE NAMUROISE DE SERVICES PUBLICS (INASEP)	SCRL	Environnement	247
43 %	Administrateurs	ASSOCIATION POUR LA CRÉATION ET LA GESTION D'HABITATIONS PROTÉGÉES DANS LA HAUTE-MEUSE (LES ÉRABLES)	ASBL	Santé	8
38 %	Dérivé	SERVICE PROVINCIAL D'AIDE FAMILIALE – SERVICES (SPAF-SERVICES)	ASBL	Social	≤ 9
37 %	Administrateurs	FÉDÉRATION DU TOURISME DE LA PROVINCE DE NAMUR (FTPN)	ASBL	Tourisme	≤ 4
36 %	Administrateurs	CERCLE ÉQUESTRE DE L'ÉCOLE D'ÉLEVAGE ET D'ÉQUITATION DE GESVES	ASBL	Sport	≤ 4

³⁰ Liste arrêtée et mise à jour au 15 septembre 2018.

³¹ Le type « dérivé » signifie que la Province détient une influence indirecte sur cet organisme via une entité qui lui est, elle, directement associée. Par exemple, la société Adinfo est détenue à 24,5 % par Loth-Info. Par la détention de 51 % des parts de Loth-Info, la province possède une influence de 12,25 % sur Adinfo.

³² L'emploi est extrait des comptes 2016 des entités qui en ont publié et est calculé sur la base de leurs ETP moyens pendant l'année. Pour les autres, il a été extrait des classes dimensionnelles attribuées par l'ONSS à chaque employeur (1 à 4, 5 à 9, 10 à 19 et 20 à 49 pour les cas repris dans cette liste). Ces fourchettes désignent un nombre de postes. Le nombre maximal de postes a ici été considéré comme une approximation acceptable du nombre d'ETP moyen maximum. Lors d'additions d'ETP dans le texte, la médiane de la classe dimensionnelle a été utilisée afin de prendre en compte ces entités.

34 %	Financier	LA CITÉ DES COUTELIERS	SCRL	Social	10
34 %	Financier	SOCIÉTÉ INTERCOMMUNALE BEP-ENVIRONNEMENT	SCRL	Environnement	287
33 %	Administrateurs	PROJET D'EXTENSION DU MUSÉE DES ARTS ANCIENS DU NAMUROIS (TREM.A)	ASBL	Culture	0
33 %	Administrateurs	GROUPEMENT D'INFORMATIONS GÉOGRAPHIQUES (GIG)	ASBL	Administration	0
31 %	Administrateurs	LA TERRIENNE DU CRÉDIT SOCIAL	SC	Social	3
30 %	Financier	SOCIÉTÉ INTERCOMMUNALE BEP-EXPANSION ÉCONOMIQUE	SCRL	Économie	0
29 %	Administrateurs	CENTRE HOSPITALIER RÉGIONAL SAMBRE ET MEUSE	APP	Santé	2 125
29 %	Administrateurs	PLATE-FORME NAMUROISE DE CONCERTATION EN SANTÉ MENTALE (PFNCMSM)	ASBL	Santé	≤ 4
25 %	Administrateurs	ASSOCIATION POUR LA CRÉATION ET LA GESTION D'INITIATIVES D'HABITATIONS PROTÉGÉES DE LA BASSE-SAMBRE (LA BOGUE)	ASBL	Santé	0
23 %	Dérivé	LA RESSOURCERIE NAMUROISE	SCRL FS	Environnement	25
23 %	Administrateurs	FOYER CULTUREL DE FLORENNES	ASBL	Culture	≤ 9
22 %	Administrateurs	CENTRE LOCAL DE PROMOTION DE LA SANTÉ EN PROVINCE DE NAMUR	ASBL	Santé	8
22 %	Administrateurs	FESTIVAL INTERNATIONAL DU FILM FRANCOPHONE DE NAMUR (FIFF)	ASBL	Culture	11
20 %	Administrateurs	ASSOCIATION DES PROVINCES WALLONNES (APW)	ASBL	Administration	5
20 %	Administrateurs	FÉDÉRATION DES CENTRES D'ÉTUDES ET DE DOCUMENTATION SOCIALES	ASBL	Recherche	0
18 %	Administrateurs	FÉDÉRATION WALLONNE DES SERVICES DE SANTÉ MENTALE (FÉWASSM)	AISBL	Santé	0
17 %	Administrateurs	CENTRE D'ACTION INTERCULTURELLE DE LA PROVINCE DE NAMUR (CAI)	ASBL	Social	23
16 %	Financier	LA DINANTAISE	SCRL	Social	17
16 %	Financier	ASSOCIATION INTERCOMMUNALE DE SANTÉ DE LA BASSE-SAMBRE (AISBS)	SCRL	Santé	110
15 %	Administrateurs	CENTRE PROVINCIAL D'INFORMATIONS DES JEUNES DE NAMUR (INFOR-JEUNES)	ASBL	Social	≤ 9
14 %	Administrateurs	CENTRE CULTUREL DE L'ENTITÉ FOSSOISE	ASBL	Culture	≤ 4
14 %	Administrateurs	FOYER CULTUREL DE DOISCHE	ASBL	Culture	≤ 9
14 %	Administrateurs	CENTRE CULTUREL CHRISTIAN COLLE	ASBL	Culture	≤ 9
14 %	Administrateurs	GESTION LOGEMENT NAMUR	ASBL	Social	7

13 %	Administrateurs	CENTRE CULTUREL DE HAVELANGE	ASBL	Culture	≤ 4
13 %	Administrateurs	INITIATIVES - THÉÂTRE - ADOS - CRÉATIONS (ITHAC)	ASBL	Culture	≤ 4
13 %	Administrateurs	MUSÉE DU PETIT FORMAT	ASBL	Culture	≤ 4
13 %	Financier	LES LOGIS ANDENNAIS	SCRL	Social	18
13 %	Administrateurs	CENTRE CULTUREL AU CINÉMA ROYAL DE GEMBLOUX	ASBL	Culture	7
13 %	Administrateurs	CENTRE CULTUREL DES ROCHES DE ROCHEFORT	ASBL	Culture	≤ 9
13 %	Administrateurs	FORM@NAM	ASBL	Social	≤ 4
12 %	Dérivé	ADINFO BELGIUM	SA	Économie	0
12 %	Dérivé	CIVADIS	SA	Administration	183
12 %	Dérivé	CENTRUM VOOR INFORMATICA	SA	Administration	184
12 %	Dérivé	LOGINS	SA	Administration	20
12 %	Financier	BEP CRÉMATORIUM	SCRL	Santé	0
11 %	Administrateurs	CENTRE CULTUREL DE FLOREFFE	ASBL	Culture	≤ 4
11 %	Administrateurs	CENTRE CULTUREL DE PHILIPPEVILLE	ASBL	Culture	≤ 4
11 %	Administrateurs	CENTRE CULTUREL DE WALCOURT	ASBL	Culture	≤ 9
11 %	Administrateurs	CENTRE CULTUREL LOCAL DE HASTIÈRES	ASBL	Culture	≤ 9
11 %	Administrateurs	CENTRE D'ANALYSES ET DE RECHERCHES EN ANATOMIE PATHOLOGIQUE ET EN DERMATOPATHOLOGIE (CARAD)	APP	Santé	≤ 19
11 %	Administrateurs	SYNERGIE HAUTES ÉCOLES ENTREPRISE POUR LA RECHERCHE APPLIQUÉE (SYNHERA)	ASBL	Recherche	≤ 9
11 %	Financier	LE FOYER NAMUROIS	SCRL	Social	44
11 %	Administrateurs	PORT AUTONOME DE NAMUR (PAN)	APP	Économie	≤ 4
11 %	Administrateurs	MAISON DE LA POÉSIE ET DE LA LANGUE FRANÇAISE	ASBL	Culture	≤ 4
10 %	Administrateurs	FESTIVAL MUSICAL DE NAMUR	ASBL	Culture	0
10 %	Administrateurs	GESTION LOGEMENT DES CANTONS DE GEMBLOUX ET DE FOSSES	ASBL	Social	4
10 %	Administrateurs	CENTRE D'ART VOCAL ET DE MUSIQUE ANCIENNE	ASBL	Culture	14
10 %	Administrateurs	CENTRE CULTUREL DE CINEY	ASBL	Culture	≤ 9
AUTRES ENTITÉS ASSOCIÉES					
9 %	Administrateurs	ASSOCIATION INTERNATIONALE ADOPLHE SAX	ASBL	Culture	≤ 4
9 %	Administrateurs	CENTRE RÉGIONAL D'ACTION CULTURELLE DE SAMBREVILLE (CRACS)	ASBL	Culture	12

9 %	Administrateurs	CENTRE CULTUREL RÉGIONAL - THÉÂTRE DE NAMUR (CCRN)	ASBL	Culture	50
9 %	Administrateurs	RÉSEAU DES BÉBÉBUS DE LA PROVINCE DE NAMUR (RÉBBUS)	ASBL	Social	24
9 %	Dérivé	THÉÂTRE ÉVÈNEMENTS	ASBL	Culture	0
9 %	Administrateurs	CENTRE CULTUREL ÉCRIN D'ÉGHEZÉE	ASBL	Culture	≤ 19
8 %	Administrateurs	CENTRE CULTUREL D'ANDENNE	ASBL	Culture	10
8 %	Administrateurs	CENTRE CULTUREL DE BEAURAING	ASBL	Culture	≤ 9
8 %	Administrateurs	CENTRE CULTUREL DE BIÈVRE (CCB)	ASBL	Culture	≤ 9
8 %	Financier	LE FOYER CINACIEN	SCRL	Social	7
8 %	Dérivé	ASSOCIATION INTERCOMMUNALE DES SERVICES DE DISTRIBUTION D'EAU (AISDE)	SCRL	Environnement	0
7 %	Dérivé	WALLONIE DÉVELOPPEMENT	SCRL	Économie	1
7 %	Administrateurs	RÉSEAU DE SOINS INTÉGRÉS DU GRAND NAMUR (RESINAM)	ASBL	Santé	≤ 4
7 %	Dérivé	R2USE	SCRL	Économie	0
7 %	Administrateurs	NAMUR, CAPITAL DE MÉTIERS (NCM)	ASBL	Social	≤ 4
7 %	Administrateurs	AGROBIOPÔLE WALLON	ASBL	Recherche	0
7 %	Administrateurs	CONTRAT DE RIVIÈRE POUR LA LESSE	ASBL	Environnement	≤ 4
7 %	Administrateurs	LOGEMENT SOCIAL GESTION DE LA RÉGION DE DINANT-PHILIPPEVILLE	ASBL	Social	7
7 %	Administrateurs	PÔLE ACADÉMIQUE DE NAMUR (PAN)	ASBL	Recherche	≤ 4
7 %	Administrateurs	RÉSEAU D'AIDE ET DE SOINS EN ASSUÉTUDES DE LA RÉGION NAMUROISE (RASANAM)	ASBL	Santé	≤ 4
6 %	Administrateurs	UN TOIT POUR TOUS	ASBL	Social	5
6 %	Administrateurs	ASSOCIATION DE PROMOTION DU SITE DE MALAGNE	ASBL	Tourisme	≤ 49
6 %	Administrateurs	CENTRE CULTUREL DE DINANT (CCD)	ASBL	Culture	26
6 %	Administrateurs	CONTRAT DE RIVIÈRE HAUTE MEUSE	ASBL	Environnement	≤ 9
6 %	Administrateurs	LE FOYER JAMBOIS ET EXTENSIONS	SCRL	Social	41
6 %	Financier	SAMBR'HABITAT	SCRL	Social	39
6 %	Administrateurs	ARDENNE ET LESSE	SCRL	Social	3
6 %	Administrateurs	CONTRAT DE RIVIÈRE DE LA MEUSE AVAL ET AFFLUENTS (CRMA)	ASBL	Environnement	7
5 %	Administrateurs	CONTRAT RIVIÈRE SAMBRE & AFFLUENTS	ASBL	Environnement	≤ 9
5 %	Administrateurs	NAMUR - EUROPE - WALLONIE (NEW)	ASBL	Économie	≤ 9
5 %	Administrateurs	INSTITUT POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ENFANT ET DE LA FAMILLE (IDEF)	ASBL	Santé	49

5 %	Dérivé	PHILHARMONIQUE DE NAMUR	ASBL	Culture	0
5 %	Dérivé	CONFÉRENCE PERMANENTE DES INTERCOMMUNALES WALLONNES DE GESTION DES DÉCHETS (COPIDEC)	SCRL	Environnement	2
5 %	Administrateurs	RELAIS SOCIAL URBAIN NAMUROIS	APP	Social	≤ 19
5 %	Administrateurs	MAISON DU TOURISME HAUTE-MEUSE (MTHM)	ASBL	Tourisme	≤ 9
4 %	Financier	LA JOIE DU FOYER	SCRL	Social	29
4 %	Administrateurs	CENTRE CULTUREL RÉGIONAL ACTION SUD	ASBL	Culture	≤ 19
4 %	Administrateurs	CONSEILS DES POUVOIRS ORGANISATEURS DE L'ENSEIGNEMENT OFFICIEL NEUTRE SUBVENTIONNÉ (CPEONS)	ASBL	Enseignement	≤ 4
4 %	Administrateurs	SPMT-ARISTA	ASBL	Santé	393
4 %	Dérivé	BAO	SCRL	Administration	0
3 %	Dérivé	AQUAWAL	SA	Environnement	4
2 %	Financier	LES HABITATIONS DE L'EAU NOIRE	SCRL	Social	4
2 %	Dérivé	SOCIÉTÉ DE GESTION DE PROJETS ET DE VALORISATION	SA	Économie	0

AISBL : Association internationale sans but lucratif.

APP : Association de pouvoirs publics.

ASBL : Association sans but lucratif.

SA : Société anonyme.

SC : Société coopérative (ancien statut).

SCRL : Société coopérative à responsabilité limitée.

SCRL FS : Société coopérative à responsabilité limitée à finalité sociale.

Pour citer cet article : David VAN DEN ABBEEL, « Le réseau économique des provinces. L'exemple de la Province de Namur », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 2 octobre 2018, www.crisp.be.