

Réunion du 27 avril 2012

Exposé du professeur Christian BEHRENDT :

Monsieur le Président, Monsieur le Gouverneur, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil provincial, Mesdames et Messieurs les membres du Collège provincial, Mesdames et Messieurs en vos titres et qualités.

Croyez bien, Monsieur le Président, que c'est un grand honneur pour moi d'être présent aujourd'hui et de m'adresser à vous lors d'une séance du Conseil provincial de Luxembourg, institution constitutionnellement consacrée et démocratiquement élue au premier degré. C'est avec plaisir que j'ai accepté cette invitation – pour laquelle je vous remercie d'ailleurs, invitation qui vise à apporter un modeste aliment à un débat qui vous occupe depuis un certain temps déjà.

* *

En quoi puis-je vous être utile ? Si vous m'avez invité, c'est très certainement dans l'attente que je puisse vous pouvoir apporter des éléments nouveaux, des éléments – le cas échéant – objectivables, dont vous n'auriez pas jusqu'à présent eu connaissance, ou qui n'auraient pas été présentés jusqu'ici.

Comme vous le savez, l'Association des provinces wallonnes (APW), m'a chargé de réaliser une étude consacrée à l'activité des cinq provinces wallonnes¹. Ce travail a été formellement présenté le 6 mars dernier à Namur au siège de l'APW et va par ailleurs donner lieu à une audition au Parlement wallon le 8 mai prochain².

Qu'avons-nous fait dans cette étude ? Nous avons tout d'abord pris contact avec l'ensemble des provinces wallonnes, que je tiens à remercier pour leur précieuse coopération. Du point de vue chronologique, la province de Luxembourg a d'ailleurs occupé la première place, car c'est bien ici, à Arlon, que j'ai eu le premier contact avec l'un des cinq collèges provinciaux. Nous avons été fort bien reçu ici en Luxembourg, au cours d'une réunion à laquelle, avaient par ailleurs été associés le receveur et le greffier, que je remercie également pour les observations concrètes et très constructives qu'ils nous ont fournies. Nous avons ensuite réalisé ce travail avec les autres provinces, mais je peux vous dire, avec un clin d'œil, que la province de Luxembourg a souvent fait preuve d'une ardeur d'avance. En effet, non seulement avons-nous, comme je viens de le dire, tenu la première réunion avec un collège provincial ici, mais c'est également le Luxembourg qui nous a remis son rapport d'activités en premier (car chaque province était invitée à faire

¹ *Étude sur les activités des provinces wallonnes*, 2012, 493 pages. L'étude a été reprise dans la bibliothèque virtuelle permanente de l'Université de Liège à l'adresse internet définitive : orbi.ulg.ac.be/handle/2268/115373 ; par ailleurs, l'étude peut actuellement être consultée sur le site internet de la province de Luxembourg, à l'adresse : <http://www.province.luxembourg.be/fr/les-provinces-wallonnes.html?IDC=3979>

² Le compte rendu de cette audition est disponible à la référence suivante : *Parlement wallon*, Doc. 598 (2011-2012) N° 1 : « Étude sur les activités des provinces wallonnes – Audition de Monsieur Behrendt, Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Liège, Rapport présenté au nom de la Commission des affaires intérieures et du tourisme par Madame Zrihen ».

parvenir à l'APW un rapport d'activités, selon une méthodologie que j'avais indiquée). Enfin, le Luxembourg est – et cela nous amène à la manifestation d'aujourd'hui – la première province qui me confère l'honneur d'exposer les résultats de l'étude (chose que je ferai également dans les autres provinces par la suite mais je constate, d'une manière parfaitement objective, que vous êtes, de nouveau, les premiers).

Mais venons-en donc à l'étude. Qu'avons-nous fait ? (Quand je dis « nous », c'est non seulement votre humble serviteur mais toute l'équipe de l'APW qui a bien voulu me seconder dans la réalisation de ce travail et dont l'appui logistique et informatique m'a été fort précieux. Je sais d'ailleurs l'occasion pour saluer dans l'assistance Madame Annick Bekavac, la directrice de l'APW).

Donc, qu'avons-nous fait ? De quelles prémisses sommes-nous partis ?

Quand l'APW m'a demandé le travail qui figure sur vos pupitres, je suis parti du constat de base que le Gouvernement wallon, dans sa *Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014*³, a demandé aux provinces de définir leurs « axes prioritaires ». Or, et on en conviendra, ce terme d'« axes prioritaires » est évidemment assez vague. Car c'est *quois au juste*, un « axe prioritaire » ? Et combien d'entre eux une province peut-elle estimer posséder ? Trois ? Cinq ? Vingt ?

Dans ce contexte, on constate aussi que ladite *Déclaration de politique régionale* n'a donné aux provinces aucune indication quant à la méthodologie à employer pour dégager, isoler, ces axes prioritaires, et qu'en l'absence de telles indications, chaque province est du coup libre de dégager ces axes selon ses *propres* critères et sa *propre* méthodologie. Tout cela est très aimable et parfaitement recevable en démocratie – et c'est au demeurant fort respectueux de l'autonomie de chaque province –, mais au point de vue scientifique il y a tout de même un problème dans cette manière de travailler, car en procédant de la sorte, les résultats d'une province par rapport à ceux d'une autre province deviennent littéralement incomparables : si chacune d'entre elles se dote (et ensuite utilise) sa propre méthodologie, on est amené – si vous me permettez cette expression très parlante – à comparer des pommes et des poires. Ce sont peut-être des très bonnes poires et de très bonnes pommes – là n'est pas le débat – ... mais méthodologiquement, dans une étude universitaire, travailler sur de tels fondements n'est, soyons clairs, pas admissible : pour pouvoir réaliser, d'une manière objective, une comparaison, il faut disposer d'un étalon de mesure *commun*, bref d'une méthodologie commune.

Cette nécessité de standardisation m'a alors conduit à indiquer aux différentes provinces – et elles l'on parfaitement compris et accepté – une méthodologie *commune*, sans que celle-ci puisse faire l'objet d'exceptions ou régimes dérogatoires. C'était la seule manière d'assurer la comparabilité des résultats : l'étude n'avait de sens, au point de vue scientifique, que si le 'cahier des charges' méthodologique était exactement le même pour les cinq provinces à comparer. C'est seulement de cette manière que l'on pouvait s'assurer que l'on comparait bien, pour rester dans l'image, cinq sortes de pommes, et non cinq espèces végétales totalement différentes.

Il me faut aussi dire que nous avons, dans le cadre de cette étude, été beaucoup aidés par les fonctionnaires provinciaux qui ont réalisé un précieux travail de collecte de données sur le terrain pour nous alimenter en chiffres ; aussi, des nombreuses observations très pertinentes nous ont été remises sur différents points de détail – points qui, mis l'une à côté de l'autre, ont indéniablement augmenté la qualité de l'étude dans son ensemble.

³ Disponible à l'adresse <http://gouvernement.wallonie.be/publication/declaration-de-politique-regionale-2009-2014>

Mais arrivons-en au déroulement concret de nos travaux. J'ai demandé aux provinces de réaliser une ventilation de leurs activités sur *18 points*, ces 18 points étant tirés de la loi spéciale des réformes institutionnelles (LSRI) du 8 août 1980, telle que modifiée à ce jour. Je me suis dit qu'il fallait absolument, pour que cette étude puisse réussir, que chaque élément de méthodologie puisse être fondé sur des dispositions légales objectives. Donc, nous avons demandé aux provinces de répartir l'intégralité de leur action, tant du point de vue de leurs dépenses que du point de vue de leurs personnels, sur la base d'une grille de lecture tirée de la loi spéciale des réformes institutionnelles. Ces 18 points, je ne dois pas vous les citer toutes, vous les connaissez puisqu'elles figurent dans l'étude que vous avez devant vous⁴: ils vont de A comme « agriculture » jusque V, comme « voiries et cours d'eau ».

Ce faisant, on obtient des résultats qui sont, au point de vue méthodologique, susceptibles d'être comparés : vous pouvez en effet déterminer combien une province dépense en matière, par exemple, d'enseignement et vous pouvez confronter cette somme à celle qu'une autre province dépense dans la même matière. Aussi, vous pouvez générer un total général par matière et, bien sûr, un total général global des dépenses de toutes les cinq provinces, toutes 18 matières confondues.

D'autre part, pour ce qui est du personnel, vous pouvez vous intéresser à la question de savoir combien de personnes sont actives dans chaque province, et combien le sont par matière, soit au sein d'une province, soit dans toutes les cinq confondues. J'entrerai dans le détail des résultats ultérieurement – mais vous voyez d'ores et déjà que l'appareil statistique ainsi élaboré est fort efficace et permet des constatations à mon sens assez intéressantes.

Une précision s'impose encore à ce stade de l'exposé. En effet, quand on parle de chiffres, quand on parle de dépenses, il faut bien s'entendre sur les données dont on parle. Nous aurions pu baser notre étude sur des données *budgétaires*. Mais un budget, évidemment, n'est qu'une prévision et il est possible, dans notre droit comptable des institutions publiques, de modifier un budget même à l'issue de l'exercice budgétaire qu'il entend régir⁵. Cela n'a rien de critiquable, c'est parfaitement légal, mais dès lors que cette possibilité existe, le problème auquel vous êtes

⁴ Voy. pages 37-38 de l'étude. Les 18 domaines de compétence en question sont :

1. L'agriculture (article 6, paragraphe 1^{er}, V, LSRI)
2. Les centres PMS et PSE (article 5, paragraphe 1^{er}, LSRI)
3. La culture (article 127, paragraphe 1^{er}, 1^o, Const., et article 4 LSRI)
4. L'économie (article 6, paragraphe 1^{er}, VI, de la LSRI)
5. L'enseignement (article 127, paragraphe 1^{er}, 2^o, Const.)
6. L'environnement (article 6, paragraphe 1^{er}, II, LSRI)
7. La formation (article 4, 11^o, 12^o, 13^o, 14^o et 16^o, LSRI)
8. La jeunesse (article 5, paragraphe 1^{er}, II, LSRI)
9. Le logement (article 6, paragraphe 1^{er}, IV, LSRI)
10. Le patrimoine classé (article 6, paragraphe 1^{er}, I, 7^o, LSRI)
11. Les relations extérieures (article 162, 2^o et 3^o, Const., et article 6, paragraphe 1^{er}, VIII, 1^o, LSRI)
12. La santé (article 5, paragraphe 1^{er} I, LSRI)
13. La sécurité (article 35, *a contrario*, Const.)
14. La politique sociale (article 5, paragraphe 1^{er}, II, LSRI)
15. Le soutien aux communes et la supracommunalité (article 162, 2^o et 3^o, Const., et article 6, paragraphe 1^{er}, VIII, LSRI)
16. Les sports (article 4, 9^o, LSRI)
17. Le tourisme (article 4, 10^o, LSRI)
18. Les voiries et cours d'eau (article 6, paragraphe 1^{er}, X, 1^o, et III, 8^o, LSRI)

⁵ Ainsi trouve-t-on par exemple au *Moniteur belge* du 17 février 2012 un décret de la Communauté germanophone du 8 décembre 2011 qui ajuste son budget général de dépenses de ...2010.

confrontés si vous voulez prendre en considération des chiffres budgétaires, est qu'il faudrait que les chiffres sur la base desquels vous entendez travailler ne puissent plus être modifiés par la suite. Sinon, en effet, votre étude prend de l'eau...

À côté des chiffres budgétaires, une *autre* approche est possible – et c'est celle que nous avons retenue ; je puis d'ailleurs vous faire la confidence que c'est votre receveur qui m'a définitivement convaincu que c'était celle-là la bonne. Cette autre approche consiste à travailler sur base des *comptes approuvés de fin d'exercice*. Avec cette méthode, qui travaille sur base des *comptes*, vous avez des chiffres définitivement arrêtés, qui ne sont plus sujets à variation, et qui – avantage supplémentaire – ont été vérifiés par la Cour des comptes (cette dernière ne s'appelle d'ailleurs pas 'Cour des comptes' pour rien...).

Bien sûr, qui dit 'travailler sur base des comptes' dit 'travailler avec un petit décalage'. En effet, les derniers chiffres disponibles, au moment où nous avons débuté la finalisation définitive de l'étude (janvier-février 2012) étaient ceux de 2009, alors que nous sommes en 2012. Cela est évidemment inévitable si vous travaillez sur les comptes de fin d'exercice, car aucune administration – fût-ce la meilleure du monde – n'est en mesure de clôturer ses comptes annuels le Jour de l'An de l'année suivante, ne fût-ce que parce que le processus de vérification de tous les documents comptables prend du temps. Mais je peux vous rassurer : le décalage d'à peine deux ans et demi (du 31 décembre 2009 à aujourd'hui, 27 avril 2012), n'est finalement que peu de chose quand on sait qu'à la Communauté française, le dernier compte de fin d'exercice approuvé qui a été publié au *Moniteur belge* est celui de ...1985⁶⁷. Je constate donc que, de ce point de vue, travailler au niveau provincial avec les comptes de 2009, ce n'est franchement pas si mal que cela.

Une autre chose qu'il faut savoir quand vous envisagez de réaliser des études comme celle que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui est que, dans une matière donnée, vous pourriez avoir des fortes variations – pour ainsi dire des « pics » – d'une année comptable à une autre. Ce phénomène se présente avant tout au service *extraordinaire* (au service ordinaire, il est moins marqué). Il peut par exemple provenir du fait qu'une province consent, au cours d'un exercice donné – disons en 2008 – un investissement important. Evidemment, si, dans notre étude, l'on se limitait aux seuls comptes de l'exercice 2009, cet investissement n'apparaîtrait pas. Or, il ne serait pas adéquat de baser une étude aussi fondamentale que la celle-ci sur une seule année comptable. Nous avons donc décidé d'étaler la période de référence sur trois années comptables (2007, 2008 et 2009). De la sorte, on peut établir des chiffres annuels moyens, qui sont plus lisses et évitent que l'on passe à côté, par exemple, d'un investissement important consenti au cours d'une seule année.

* *

Je voudrais maintenant entrer dans l'étude et pour ceux qui n'auraient pas un document et qui aimeraient en disposer, il y a toute une pile encore ici et vous pouvez vous servir.

L'étude comprend cinq parties.

⁶ Décret du 30 novembre 1998, *Moniteur belge*, 19 mai 2006 (on remarquera qu'entre l'exercice de référence – soit l'année 1985 – et le moment du vote du décret, treize années se sont écoulées et que huit années supplémentaires ont encore été nécessaires pour procéder à la publication dudit décret au *Moniteur belge*).

⁷ Les comptes de la Communauté française pour les exercices de 1986 à 2001 ont, quant à eux, été votés par le Parlement le 22 janvier 2008 (Parl. Comm. fr., *Compte rendu intégral*, n° 12 (2007-2008)) mais n'ont, à ce jour, pas encore été publiés au *Moniteur*. Enfin, quant aux comptes de la Communauté française pour les exercices 2002 et postérieurs, ils n'ont pas encore été approuvés.

Il y a tout d'abord un exposé général sur la situation de l'Institution provinciale et ses possibilités d'évolution, analysées du point de vue juridique.

Il y a ensuite une seconde partie consacrée aux observations méthodologiques. C'est là qu'est expliqué en plus long ce que je viens de résumer il y a quelques instants – à savoir la nécessité d'une méthodologie commune aux cinq provinces, l'emploi des comptes et non des budgets, et, enfin, la prise en compte de trois exercices comptables consécutifs afin d'assurer une représentativité plus grande du matériel statistique.

À la partie 3 se situe le véritable cœur de l'étude, à savoir les tableaux statistiques. Vous y trouverez à peu près 110 pages de tableaux qui ont été réalisés précisément grâce aux données que nous avons pu recueillir conformément à la méthodologie que je viens d'exposer.

Or, c'est beau d'avoir des statistiques, mais les statistiques, ce n'est pas tout. En effet, si je sais que la province de Luxembourg dépense annuellement en moyenne 5,8 millions d'EUR au service ordinaire pour la culture⁸, cela ne me renseigne pas encore *ce qu'est exactement fait* avec cet argent : après l'aspect quantitatif (développé au sein de la partie 3), on touche là à l'aspect qualitatif des choses. Qu'est ce que la province de Luxembourg a réalisé avec cet argent ? Les réponses à cette question se trouvent consignées au sein de la quatrième partie de l'étude. C'est ici en effet que vous trouverez, province par province, un *Rapport d'activités* pour chacune des 18 matières énumérées plus haut. Donc si je souhaite savoir ce que la province de Luxembourg a concrètement fait avec les 5,8 millions d'EUR (au service ordinaire) annuellement dépensés en matière culturelle, il suffit que je consulte le *Rapport provincial luxembourgeois*⁹, et à l'intérieur de celui-ci la rubrique 'Culture'¹⁰. Vous mesurez évidemment que ce n'était pas un travail mince – car 18 rubriques fois 5 provinces font 90 rubriques au total – et je remercie encore une fois les fonctionnaires provinciaux de nous y avoir si bien secondé, en nous fournissant des rapports de qualité. Ces données ont évidemment fait dans la suite l'objet d'une validation de ma part.

* *

Je vais maintenant entrer avec vous dans la troisième partie de l'étude – celle consacrée aux tableaux statistiques.

Vous trouverez à la page 42 l'énumération (la table des matières, si l'on veut) des différents tableaux statistiques qui se trouvent dans la suite. Nous allons parler un peu des dépenses au service ordinaire, des dépenses au service extraordinaire et puis alors – et là, cela devient à mon sens vraiment intéressant – de la ventilation de ces dépenses en tenant compte de la *répartition des compétences* qui existe dans notre pays, entre compétences régionales, communautaires et fédérales : autrement dit, on tentera de savoir combien de pour-cent des dépenses provinciales se situent en matière régionale, en matière communautaire ou en matière fédérale.

Mais n'allons pas trop vite. Je vais d'abord vous présenter un tableau qui me paraît important parce que c'est un tableau clé : il figure à la page 48. Ce tableau-là, à ma connaissance, jusqu'à présent, n'a jamais été dressé. Et cela s'explique, car pour le dresser, il faut en réalité réaliser un travail comme celui-ci. Le tableau est structuré comme suit : vous avez, d'une part, la liste des 18 matières auxquelles j'ai déjà fait allusion (agriculture, culture, enseignement, formation, etc.) et vous avez, d'autre part, province par province, les montants au service ordinaire que celles-ci ont

⁸ Pages 46 et 48 de l'étude.

⁹ Pages 388 à 429 de l'étude.

¹⁰ Pages 393 à 395 de l'étude.

affectés à ces matières, en moyenne, entre 2007 et 2009. De la sorte se dégage le *total général des dépenses des cinq provinces confondues* ; il s'élève, au service ordinaire, à environ 830 millions d'EUR par an. Ce chiffre-là, à l'ordinaire, doit être cumulé avec le chiffre au service extraordinaire, qui est de 88 millions. Les règles comptables d'usage veulent en principe que l'on n'additionne pas l'ordinaire et l'extraordinaire, mais si nous nous permettons, le temps d'un instant, une petite dérogation à cette règle, on peut donc dire que *les dépenses réalisées par les cinq provinces wallonnes prises ensemble représentent annuellement, en Région wallonne, environ 918 millions d'EUR* (sur base des chiffres moyens de 2007 à 2009).

Dans ces chiffres – et je me limite dans la suite au service ordinaire – les deux extrêmes sont la Province de Luxembourg, avec environ 78 millions d'EUR et le Hainaut, bien plus conséquent, avec 328 millions d'EUR. Mais bien sûr, il faut aussi voir la différence significative au niveau du nombre de la population entre ces deux provinces.

Grâce à ce tableau, vous pouvez trouver la réponse à la question de savoir à quoi les Provinces dépensent leur argent. Ainsi vous verrez que la rubrique de l'*enseignement* recueille à elle toute seule (donc une parmi les 18) 33 % des dépenses provinciales (si l'on se base sur les totaux de toutes les cinq provinces). Donc, je le répète – car cela mérite d'être souligné – 33 % de l'argent des Provinces (274 millions sur 830 millions au service ordinaire) est dépensé dans l'*enseignement*.

On va pouvoir s'attarder à d'autres questions, mais ledit tableau à la page 48 permet par exemple de « tordre le coup » à un certain nombre de rumeurs. Par exemple, une rumeur qui a la vie dure est celle qui prétend que « les mandataires provinciaux voyagent énormément à l'étranger, c'est très dispendieux ; cela entraîne des dépenses inconsidérées ». Or, quand on analyse les chiffres, au niveau du budget global à l'échelle des cinq provinces wallonnes, les la rubrique des Relations extérieures missions ne représente que 0,25 % des dépenses provinciales globales. Et à l'intérieur de ce quart de pour-cent, tout l'argent ne part évidemment pas en frais de voyages dans les contrées lointaines à l'étranger : car la rubrique des Relations extérieures englobe aussi la coopération inter-provinciale, la collaboration avec les provinces flamandes ou encore avec (et je le dis en particulier ici à Arlon) avec le Grand-Duché ou les départements français limitrophes.

Le graphique à la page 48 vous permet aussi de voir qu'après la rubrique de l'*enseignement*, qui totalise 33 % des dépenses, la rubrique qui arrive seconde est la santé, avec 13 % des dépenses provinciales à l'échelle wallonne (au service ordinaire). Le troisième poste, quant à lui, est le social, avec environ 12,5 pc.

Autrement dit – et à nouveau, cela vaut la peine d'être souligné – à l'échelle wallonne, l'*enseignement*, la santé et le social (donc seulement 3 postes des 18 au total) concentrent sur eux près de 60 pour-cent des dépenses provinciales.

Dans ce contexte, une observation complémentaire doit être émise, et elle concerne la rubrique de l'*enseignement*. En effet, dans notre système institutionnel, les traitements des enseignants sont systématiquement payés par la Communauté qui est compétente à leur égard, peu importe qu'il s'agisse d'enseignants affectés à une école libre, une école officielle ou une école qui est directement organisée par la Communauté. Ainsi donc, un enseignant à Gand est directement payé par la Communauté flamande et un enseignant à Arlon directement par la Communauté française. Cette règle vaut bien sûr aussi à l'égard des enseignants qui travaillent dans l'*enseignement provincial*. Pour les cinq provinces wallonnes dans leur ensemble, la « subvention enseignement » (c'est cela, le terme technique) que la Communauté française verse ainsi aux enseignants provinciaux, en supportant la charge de leurs traitements, s'élève, en chiffres de 2009,

à 349 millions d'EUR¹¹. Pour 2012, il s'agit d'un montant de 363 millions d'EUR. Or – et ceci est capital – malgré le fait que la Communauté française intervient avec 349 millions d'EUR dans l'enseignement provincial, les provinces apportent, elles, encore 274 millions d'EUR supplémentaires au service ordinaire¹², et encore 23 millions au service extraordinaire¹³ (d'ailleurs, je n'ai naturellement pas inclus, lorsque j'ai dressé le tableau des dépenses réalisées par les provinces en matière d'enseignement, le montant apporté par la Communauté française mais ai seulement pris en compte le financement autonome supporté par les provinces elles-mêmes).

Tout ceci est très révélateur, car cela veut dire que celui qui proposerait la « reprise » de l'enseignement provincial par une autre Autorité devrait – du moins s'il entend assurer un fonctionnement à niveau égal – annuellement trouver 274 millions au service ordinaire et 23 millions au service extraordinaire. Cet élément est à mon sens bien trop peu mis en évidence par les détracteurs de l'institution provinciale.

Je vais maintenant aller avec vous un peu plus loin dans l'étude, en avançant à la page 100. La page 100 est intéressante en ce qu'elle vous présente, au service ordinaire, la ventilation des dépenses provinciales en fonction de la répartition constitutionnelle des compétences (compétences fédérales, régionales et communautaires). Ce qui saute aux yeux, c'est que 53 % des dépenses effectuées par les provinces le sont dans des matières communautaires, et seulement 21 % dans des matières à proprement parler régionales. Quant aux dépenses que les provinces effectuent dans les matières fédérales, c'est assez négligeable : on n'est même pas à 1 %. Les 26 % restants concernent les matières dites « de l'article 138 », c'est-à-dire des matières qui, constitutionnellement parlant, relèvent de la compétence de la Communauté mais dont l'exercice a été transféré, pour le territoire de la région de langue française (mais non pour le territoire de la région de langue allemande), à la Région wallonne.

Quelle conclusion faut-il tirer de ces chiffres ? Beaucoup de choses seraient à dire, mais un élément mérite à mon sens tout spécialement d'être mis en exergue : si les provinces consacrent 53 % de leurs dépenses à des matières communautaires, alors c'est bien – du point de vue des volumes financiers en cause – la Communauté qui est le « premier » patron des provinces ; la Communauté aurait un rôle majeur à jouer à leur égard. Or, *que fait* la Communauté à l'égard des provinces ? Je regrette d'être un peu abrupt mais la réponse me semble être : fort peu de choses. C'est l'un des problèmes majeurs du débat actuel : le débat relatif à l'avenir des provinces – débat par essence utile, car il est toujours bon, en démocratie, de questionner la pertinence des structures institutionnelles en place – n'est pas du tout mené dans l'enceinte d'une institution qui est pourtant, au point de vue financier, concernée au tout premier chef, par celui-ci. En effet, et je le répète, si l'on supprimait, du jour au lendemain l'institution provinciale, ce serait la Communauté française (et non la Région wallonne) qui se verrait confrontée à la question de savoir comment on pourrait financer l'enseignement jusqu'alors provincial et qui devrait trouver annuellement 300 millions d'EUR pour le maintenir « à flot » au même niveau qu'aujourd'hui.

Ce derniers développement me permettent maintenant d'exposer dans toute sa netteté une caractéristique centrale de notre architecture institutionnelle belge, à savoir la règle selon laquelle toute autorité de notre pays – l'Autorité fédérale, l'Autorité régionale et l'Autorité communautaire – ne peut agir que dans le cadre des compétences qui lui sont constitutionnellement dévolues. Et qui dit « agir » dit évidemment aussi « dépenser ». Donc (et pour poser ceci d'une manière parfaitement claire, car ce point est souvent également méconnu dans le débat quant à l'avenir de

¹¹ Page 156 de l'étude.

¹² Page 48 de l'étude.

¹³ Page 56 de l'étude.

l'institution provinciale) l'Autorité fédérale ne peut dépenser de l'argent que dans les compétences fédérales, l'Autorité communautaire ne peut dépenser de l'argent que dans les compétences communautaires, et – et ceci est majeur – l'Autorité *régionale* ne peut dépenser de l'argent que dans les compétences *régionales*¹⁴.

On ne peut donc pas vouloir ouvrir un débat sur l'avenir de l'institution provinciale en faisant comme si, en *toute matière généralement quelconque* (donc aussi en matière communautaire ou fédérale), l'Autorité régionale pourrait « reprendre » la compétence des provinces. Non – la Région ne pourrait, si tel était un jour sa volonté – reprendre que la partie *régionale* de l'activité provinciale, c'est-à-dire le seul segment des activités provinciales qui se situent à l'intérieur des compétences régionales (agriculture, patrimoine classé, voiries, etc.). Or, à l'évidence, ce sont là des domaines, somme toute, assez peu onéreux. Les « poids lourds » en termes de dépenses – et aussi de personnels – se situent en effet (du moins en grande partie) à *l'extérieur* du champ de compétence de l'Autorité régionale et relèvent de celui de l'Autorité communautaire (enseignement, santé, social, culture).

Un des paradoxes de notre système institutionnel est cependant que cette répartition rigide des compétences que je viens de décrire n'existe qu'à l'égard des Autorités fédérale, régionale et communautaire ; elle n'existe en effet pas à l'égard des pouvoirs subordonnés. Je veux dire par là qu'un pouvoir subordonné – c'est-à-dire une commune ou une province – peut, elle, indistinctement exercer des compétences fédérales, régionales ou encore communautaires. On est donc fondé à affirmer que, dans la structure institutionnelle de notre pays, les pouvoirs subordonnés transcendent la répartition entre compétences fédérales, régionales et communautaires. Ainsi, pour illustrer ce phénomène au niveau communal, une commune agit dans le domaine des compétences fédérales lorsqu'elle prend des ordonnances de police pour assurer l'ordre public ; elle agit dans la sphère des compétences régionales lorsqu'elle s'occupe de ses routes ou encore de la collecte des déchets ménagers ; enfin, elle exerce des compétences communautaires lorsqu'elle gère sa bibliothèque communale, son centre culturel ou encore lorsqu'elle s'occupe de son école communale. Et les mêmes illustrations valent bien sûr aussi au niveau provincial, la sécurité étant une matière fédérale, l'agriculture une compétence régionale, et l'enseignement et la culture des attributions communautaires.

Donc, comme je l'ai dit, la province, comme la commune, transcende la répartition des compétences – et ce contrairement à ce qui se passe au niveau des autorités législatives qui, elles, voient leurs compétences strictement délimités par la Constitution et la loi spéciale de réformes institutionnelles.

Mais permettez-moi maintenant de vous dire quel est l'avantage le plus considérable, le plus précieux, de cette capacité, au niveau des communes et provinces, de pouvoir transcender la répartition des compétences : cet avantage, c'est évidemment la possibilité de *pouvoir librement affecter le budget communal ou provincial* à l'une ou l'autre de ces compétences. Autrement dit, des impôts communaux ou provinciaux, le conseil communal ou provincial peut (si l'on fait abstraction d'un certain ombre de dépenses imposées par des normes de rang supérieur) faire *ce qu'il veut* : il peut les affecter à des compétences fédérales, régionales ou communautaires, *selon des proportions qu'il est libre de déterminer lui-même*, en toute autonomie. C'est précisément là que réside l'autonomie des pouvoirs subordonnés – autonomie que la Constitution, en ses articles 41 et 162, garantit expressément¹⁵.

¹⁴ Voy. notamment en ce sens, parmi de nombreux arrêts de la Cour constitutionnelle allant dans le même sens, le récent arrêt 184/2011 du 8 décembre 2011. Je le cite aussi dans l'étude (page 27, note subpaginale 86).

¹⁵ Voy. sur ce point les pages 8 à 15 de l'étude.

C'est précisément cette plasticité des dépenses communales et provinciales qui rend possible le financement de compétences qui, au niveau législatif, appartiennent à une Autorité qui n'a pas assez de moyens pour les assumer elle-même : je vise évidemment ici très clairement la Communauté française. En effet – et pour la suite me limiter au seul niveau provincial, à l'exclusion donc du niveau communal – si l'on supposait, à titre purement théorique, qu'une décision politique était prise pour supprimer purement et simplement l'institution provinciale, la Communauté française devrait reprendre elle-même l'intégralité des activités que les provinces mènent actuellement dans la sphère des compétences communautaires : soit 53 pour-cent de toutes les dépenses consenties par les provinces. On parle donc là d'un montant qui, si l'on cumule les deux services comptables – ordinaire et extraordinaire – se situe aux alentours de 450 millions d'EUR annuels. Je m'interroge : ceux qui plaident en faveur de la suppression de l'institution provinciale, ont-ils réfléchi à cela ? Car je ne connais personne qui envisage sérieusement la *suppression pure et simple* de tout l'enseignement provincial et des autres actions provinciales actuellement menées dans le domaine des compétences communautaires (bibliothèques, culture, santé, sports, etc.). En d'autres termes : parmi ceux qui se positionnent en faveur de la suppression de l'institution provinciale, tout le monde assure avec la plus grande sincérité que l'on ne supprimera pratiquement aucun poste, et que le scénario de reprise que l'on envisage est basé sur la prémissse du « maintien intégral du niveau des prestations existantes ». Fort bien. Mais alors, si la province – par hypothèse supprimée – ne paie plus les 450 millions d'EUR nécessaires à la poursuite de ces politiques comment va-t-on assurer leur financement ? J'entends alors souvent la phrase : « on transférera l'argent avec ». Donc, pour dire la même chose dans un français un peu plus correct : « lorsqu'on supprimera la province, on conférera aux autorités qui exerceront à l'avenir ses missions les financements dont disposait la province ». De nouveau, cela a l'air fort bien. Mais de nouveau aussi, cela coince. En effet, dans notre droit public, lorsqu'on aura supprimé la province, c'est erroné de croire que la Communauté française pourrait, à l'endroit où existaient jadis des impôts provinciaux, commencer à lever des impôts communautaires, d'un montant équivalent et destinés à financer les activités que la Communauté à reprises des provinces : la Communauté française *ne dispose en effet pas d'un pouvoir fiscal propre* : il suffit de lire la loi spéciale de financement pour s'en rendre compte ; et j'ajoute, pour être tout à fait clair, que l'accord institutionnel du 11 octobre dernier sur la 6^e réforme de l'Etat ne prévoit pas non plus que cette situation serait modifiée. Autrement dit : en l'état actuel du droit, la Communauté française *n'a pas de pouvoir fiscal propre* – et si on s'en tient à l'Accord institutionnel, elle n'en aura pas non plus après l'entrée en vigueur de la 6^e réforme de l'État. Vous comprendrez alors qu'une position qui consiste à réclamer la suppression des provinces et à prôner la « reprise » de ses activités par d'autres organes ne paraît pas sérieuse lorsqu'elle affirme vouloir assurer le maintien du niveau des prestations existantes, tout en n'indiquant pas comment les Autorités qui seraient, après la « reprise » des activités anciennement provinciales, en charge de celles-ci, pourraient pourvoir à leur financement. Pour la Communauté française en tout cas, la situation serait en effet intenable : elle serait amenée à reprendre des activités d'un volume de 450 millions d'EUR annuels, mais ne disposant pas d'un pouvoir fiscal propre, serait dans l'incapacité de lever elle-même, auprès des contribuables, les fonds nécessaires au financement de ces activités. Et en raison de la répartition rigide des compétences entre Autorités régionales et communautaires, il ne serait pas non plus possible d'imaginer un système à l'aide duquel la Région – qui, elle, *dispose* d'un pouvoir fiscal propre lui verse une subvention pour l'exercice de ces activités : notre droit public interdit en effet catégoriquement les « cadeaux financiers » d'une entité fédérée à une autre.

Resterait alors une dernière possibilité – radicale : c'est de recourir carrément à la clause de Saint-Quentin (article 138 de la Constitution) et de transférer, ni plus ni moins, l'exercice de certaines compétences communautaires à la Région wallonne. Mais, Monsieur le Président, Monsieur le

Gouverneur, Mesdames et Messieurs les conseillers provinciaux, vous mesurez la *portée* qu'un tel débat aurait : cela reviendrait à ouvrir la discussion sur l'opportunité de la régionalisation de tout le domaine de l'enseignement, et, sans doute même plus largement, sur l'*existence en tant que telle* de la Communauté française. Non pas que ce débat ne mériterait pas d'être posé, mais il faut tout de même convenir que c'est là l'une des questions politiques les plus difficiles de la politique belge francophone depuis 40 ans, et qu'elle dépasse largement – je dirais même : très largement – le débat relatif aux provinces. Vous voyez, dans notre système institutionnel, tout est dans tout. Il faut se méfier de propos qui affirment « il n'y a qu'à ... ». Bien souvent, les auteurs de tels propos perdent de vue qu'une réforme d'une institution a des répercussions sur une multitude d'autres institutions, et ainsi de suite. C'est un peu comme – pour prendre une image – lorsqu'on jette un caillou dans une pièce d'eau calme : sur la surface de l'eau, il y aura une multitude de cercles concentriques qui vont se former autour du lieu d'impact. Il faut être attentif à cela lorsque – pour rester dans l'image – on jette une pierre dans l'eau.

* *

Enfin, Mesdames et Messieurs, vous me permettrez une dernière observation. J'ai beaucoup parlé d'institutions – et l'importance du sujet le justifiait sans doute. Mais je ne voudrais point clore mon exposé sans parler de tous ceux qui font *réellement vivre* ces institutions, c'est-à-dire le *personnel* qui travaille au sein de celles-ci. Rien n'est en effet, en tout cas à mes yeux, plus dangereux qu'un discours qui ne tient pas compte de l'élément humain. Il existe, pour nous ramener au niveau provincial, un nombre très important d'agents qui effectuent leur travail avec compétence, dévouement et motivation. On ne peut pas s'arrêter, en évoquant une possible réforme de l'institution provinciale, à de stériles organigrammes. Derrière ces schémas, il y effectivement des femmes et des hommes qui méritent que l'on parle d'eux *en tant que tels*, c'est-à-dire autrement que seulement au travers de schémas de restructuration. Vous me permettrez donc, à cet égard de dire ceci :

il y a, actuellement (chiffres 2009), pour les cinq provinces wallonnes prises dans leur ensemble, 17.840 agents en équivalents temps plein. Cela a l'air beaucoup, mais je voudrais vous citer à cet égard quelques chiffres qui me paraissent importants. Sur ces 17.840 agents, 10.500 sont affectés à l'enseignement, 2.000 au domaine du social et 1.500 à celui de la santé. Si vous cumulez ces trois chiffres de l'enseignement du social et de la santé, vous constaterez qu'en réalité, dans ces 3 matières se concentrent 78% des agents provinciaux. Or, que constate-t-on : ce sont, en principe, des matières communautaires.

Donc, la province *pallie*, dans une certaine mesure, l'*impécuniosité de la Communauté française* parce qu'en fait, elle [la province] affecte de l'argent qu'elle recueille elle-même (grâce à son pouvoir fiscal) à des matières communautaires, matières dans lesquelles la Communauté française n'investit – en tout cas à l'estime de la province – pas assez, puisque c'est la province qui met le reste. Et tel est même vrai dans l'enseignement parce que, certes, le traitement des agents de l'Enseignement est payé par la Communauté, mais que la province paye tout le reste : bâtiments, chauffage, concierge, matériel scolaire ; etc. C'est d'ailleurs tout à fait intéressant : alors que le personnel enseignant est déjà payé – et on a tendance à dire en Belgique que c'est le personnel qui est le facteur de coût le plus lourd –, l'enseignement (donc ; hors salaires des enseignants) est le poste de dépenses le plus important des provinces ; en 2009, il s'élevait à 236 millions d'EUR sur les 830 millions d'EUR au total.

Je disais que 78% des agents provinciaux travaillent dans les matières qui relèvent du social, de l'enseignement et de la santé. Quand vous aurez fait la soustraction de ces trois matières-là, il ne reste pour toutes les cinq provinces wallonnes prises dans leur ensemble que 3.860 agents pour couvrir toutes les autres matières, de l'agriculture en passant par l'aménagement du territoire, l'urbanisme etc.

Donc, quand on évoque, dans la discussion sur l'avenir de l'institution provinciale, la question du *personnel*, il faut savoir de quoi on parle et travailler à partir des chiffres réels, et non de quelques préjugés. Faire comme si deux tiers des agents provinciaux étaient superflus et ne servaient qu'à organiser des réceptions et mondanités est tout simplement indéfendable comme thèse. Je relève aussi que ceux qui prétendent que l'institution provinciale est « surpeuplée » sont les mêmes qui vont réclamer dans le même souffle – et sans se rendre compte de leur incohérence – qu'il ne faut bien sûr pas toucher à l'enseignement ou aux domaines qui sont en rapport avec l'aide aux concitoyens faibles. Encore une fois, la vertu des chiffres peut être de permettre d'objectiver un tel débat.

Comme universitaire, il m'importe en tout cas de laisser libre cours, au sein des instances démocratiquement légitimées pour ce faire, à la discussion sur l'avenir de l'institution provinciale. Mais cette discussion à tout à gagner lorsqu'elle échange le préjugé contre le chiffre vérifiable, la pétition de principe contre l'argument juridique et la stérile présentation d'organigrammes contre un réel souci des personnes humaines – agents et mandataires élus – qui font de leur mieux pour loyalement servir une institution.

* *

Je vous remercie, Monsieur le Président et Monsieur le Gouverneur, pour l'invitation que vous m'avez adressée, invitation à m'exprimer devant vous, en votre Conseil, à la séance de ce jour. Si les quelques observations que j'ai pu émettre devant vous – et qui sont à l'évidence encore perfectibles – ont pu vous être utiles, vous m'en verriez comblé.

Je vous remercie en tout cas vivement pour votre attention.