

FÉDÉRALISME BELGE EN CHIFFRES - PARTIE 1 : LA DENSITÉ POLITIQUE

Jean Hindriks, Alexandre Lamfalussy

LIDAM Discussion Paper CORE
2024 / 20

CORE

Voie du Roman Pays 34, L1.03.01

B-1348 Louvain-la-Neuve

Tel (32 10) 47 43 04

Email: immaq-library@uclouvain.be

<https://uclouvain.be/en/research-institutes/lidam/core/core-discussion-papers.html>

Fédéralisme Belge en Chiffres

Partie 1 : La densité Politique¹

Jean Hindriks² et Alexandre Lamfalussy³

Juillet 2024

Résumé: Ce rapport rassemble de manière claire, lisible et rigoureuse les chiffres du personnel politique et des coûts de notre fédéralisme belge. Il établit un inventaire inédit de nos structures politiques avec 7 parlements, 6 gouvernements, 5 niveaux de pouvoirs et un effectif total de 31 806 mandataires politique (plus de 1 mandataire par km²). Selon les régions, les densités politiques varient du simple au double et les coûts du simple au triple. Ces chiffres illustrent le poids, la complexité et les disparités de nos institutions politiques du niveau fédéral au niveau local des villes, communes et provinces en passant par le niveau régional et communautaire. Un besoin de simplification et d'intégration s'impose pour amplifier l'action publique.

Mots-clés: Fédéralisme, Gouvernance politique, pouvoirs locaux

JEL code: H1, H7

¹ Cette recherche a bénéficié du soutien du LIDAM et de l'Institut Itinera (Bruxelles). Les auteurs remercient, sans les impliquer, les personnes qui ont contribué directement ou indirectement à la collecte des données et informations reproduites dans ce rapport. Les auteurs ne sont affectés par aucun conflit d'intérêts dans le cadre de la présente recherche. Cette étude a eu un impact médiatique important en juin 2024, c'est pourquoi nous avons décidé de la diffuser publiquement dans ce rapport d'accès libre. Ce rapport est la première partie d'une série de trois sur le fédéralisme belge en chiffres.

² Professeur Economics School of Louvain (ESL), membre Louvain Institute of Data Analysis and Modeling (Lidam - UCLouvain), Co-fondateur Institut Itinera.

³ Chercheur Lidam et Visiting Fellow Itinera Institute.

Table des matières

Introduction	4
Un fédéralisme à double couche	4
Un fédéralisme à l'envers	5
Un fédéralisme de dispersion	6
Un devoir d'inventaire.....	7
GOUVERNEMENTS.....	11
Vue d'ensemble	11
Effectifs	12
1. Cabinets	12
2. Ministres	18
3. Comparaison internationale	19
PARLEMENTS.....	21
Vue d'ensemble	21
1. Rémunération des parlementaires	22
2. Taux d'activité des parlementaires	24
3. Comparaison internationale	27
4. Cumul des mandats	29
PROVINCES	33
Effectifs et rémunérations	33
Dépenses des provinces	35
1. La Wallonie	35
2. La Flandre	36
3. Comparaison Flandre – Wallonie	37
COMMUNES	39
Effectifs des communes	39
1. Répartition de l'effectif total.....	39
2. Comparaison Flandre-Wallonie-Bruxelles	40
3. Intégration et fusion.....	43
4. Intercommunales	45
Dépenses des communes	46
1. Wallonie.....	46
2. Flandre	47
3. Comparaison Flandre – Wallonie	48
CONCLUSION	51

Table des Figures

Figure 1 : Vue d'ensemble du pouvoir exécutif (Calculs Propres) – *Budget n'inclut pas le coût des membres détachés (+50%)	10
Figure 2 : Source (RTBF, Ministères, Chancellerie du premier ministre, cour des comptes).....	13
Figure 3 : Nombre de travailleurs détachés dans chaque cabinet du gouvernement fédéral (source : LeVif).....	15
Figure 4 : Vue d'ensemble des parlements (Source : Sites propres des différents parlements, belgium.be, statbel et calculs propres)	21
Figure 5 : Scoring de l'activité des parlementaires (Source : Le vif 9 mai 2024, calculs propres)	26
Figure 6 : Parlementaires par 1.000.000 habitants (Source : Calculs Propres)	27
Figure 7 : Rémunération brut annuelle (hors indemnités forfaitaires annuelles) des députés en 2017 (Source : Statista)	28
Figure 8 : Nombre de mandats par Parlement en 2022 (Source : les déclarations fédérales de mandats, fonctions et professions, Cumuleo).....	30
Figure 9 : Nombre moyen de mandats par député, 2022 (Source : les déclarations fédérales de mandats, fonctions et professions, Cumuleo).....	30
Figure 10 : Boite à Moustache sur le nombre de mandats par Parlement (Source : Cumuléo)	31
Figure 11 : Dépenses des provinces (Source : Belfius, Les finances des pouvoirs locaux de Wallonie)	35
Figure 12 : Dépenses des Provinces Flamandes (Source : Belfius, Les finances des pouvoirs locaux flamands).....	36
Figure 13 : Dépenses en Eur/Hab dans les Provinces (Source : Belfius, Les finances des pouvoirs locaux, calculs propres).....	37
Figure 14 : Répartition de l'emploi au niveau communal (source : ONSS, calculs propres)	39
Figure 15 (Source : ONSS, Vlaanderen.be et calculs propres)	40
Figure 16 : Proportion de femmes bourgmestres (Source : Xander Vlassenbroeck, RTBF 2022)	41
Figure 17 : Mandataires communaux: échevins, conseillers communaux et conseillers de l'action sociale (source : Calculs propres)	42
Figure 18 : Dépenses des communes (Source : Belfius, Les finances des pouvoirs locaux de Wallonie).....	47
Figure 19 : Dépenses par groupe économique (Source : Belfius, Les finances des pouvoirs locaux de Flandre)	48
Figure 20 : Dépenses en Eur/Hab au niveau des provinces (Source : Belfius, calculs propres)	48

INTRODUCTION

Introduction

Un fédéralisme à double couche

Depuis 1970, les structures de l'État unitaire se sont transformées par étape pour déboucher sur trois communautés (la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone) et trois régions (la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale).⁴ Au même niveau que l'État fédéral et les communautés, se trouvent les régions avec leur propre gouvernement et parlement. Ce dédoublement institutionnel est le fruit des négociations entre francophones et Flamands, dans le courant des années 1950 et 1960, animées par deux logiques distinctes : la logique linguistique et culturel, d'une part, et la logique économique, d'autre part. La création des communautés (culturelles) rencontre la revendication flamande d'autonomie en matière de langue et de culture, et la création des régions rencontre la revendication wallonne d'autonomie dans le domaine économique. En Flandre, les institutions communautaires et régionales sont fusionnées.⁵ Il y a donc un seul parlement et un seul gouvernement.

Les Régions ont pour leur part un territoire qui est défini dans la Constitution à partir des provinces. La Région wallonne exerce ses compétences sur le territoire des cinq provinces wallonnes, la Région flamande correspond aux cinq provinces flamandes. Le découpage des Provinces remonte à la période française avec vote à l'assemblée en 1793 de 9 départements appelés les « départements réunis » sur base du découpage des anciens départements français.

La Région de Bruxelles-Capitale est composée des dix-neuf communes bruxelloises. En termes de correspondance avec les régions linguistiques, la Région wallonne couvre les territoires de la région de langue française et de la région de langue allemande ; la Région flamande s'étend sur la région de langue néerlandaise (avec la scission de la province du Brabant lors de la 4ème réforme de l'Etat qui confie la tutelle des provinces aux Régions) ; et la Région de Bruxelles-Capitale, sur la région bilingue.

Lors de la réforme de 2001, les régions se voient confier de nouvelles compétences, tandis qu'un refinancement des communautés est opéré et qu'une autonomie fiscale partielle est octroyée aux régions. La sixième réforme de l'État a été adoptée en 2012 et 2014. Elle a pour objet de faire basculer le centre de gravité des institutions de l'Autorité fédérale vers les Communautés et les Régions en transférant des compétences, des moyens financiers et une autonomie accrue vers les entités fédérées.

⁴ Art 1, 2 et 3 de la Constitution.

⁵ En conformité avec art 137-139 de la Constitution.

Les niveaux	Les Institutions			
Fédéral	Les institutions fédérales : La chambre - Le Sénat - Le Roi et le gouvernement fédéral			
Communautaire	La communauté germanophone	La communauté française	COCOC	
			COCOF	COCON
Régional	La Région wallonne		La Région bruxelloise	
Provincial (10 + 1)	Les cinq provinces wallonnes		L'arrondissement de Bruxelles-Capitale (= province)	Les cinq provinces flamandes
Communal (589)	Les 262 communes wallonnes		Les 19 communes bruxelloises	Les 300 communes flamandes

Un fédéralisme à l'envers

Dans la plupart des autres États fédéraux (Etats-Unis, Suisse, Allemagne...), il y a le niveau fédéral et un type d'entités fédérées (50 Etats aux Etats-Unis, 26 Cantons en Suisse, 16 Länder en Allemagne...). En Belgique, tout le territoire est administré par le niveau fédéral et par deux types d'entités fédérées qui sont juridiquement sur pied d'égalité (il n'y a pas de hiérarchie entre les Communautés et les Régions).

Au terme des six réformes de l'État, les compétences fédérales ont été progressivement réduites pour ne conserver que la Sécurité sociale (basée sur le principe de mutualisation des risques et de la solidarité), la fiscalité nationale et les compétences régaliennes comme la défense, la police et la justice.

C'est l'État central qui se dépouille de certaines de ses compétences, au contraire de la plupart des autres États fédéraux où le pouvoir central reçoit des compétences des entités qui se regroupent. En Belgique, depuis le début du processus de transformation de l'État, il n'y a pas eu de retour vers le niveau central (fédéral) de compétences qui auraient été transférées aux entités fédérées.

C'est dans ce cadre fédéral complexe et élastique avec une « tuyauterie entremêlée » faite de flux financiers (transferts) multidirectionnels entre 5 niveaux de pouvoir (communal, provincial, communautaire, régional et fédéral), que nous avons entrepris un inventaire des effectifs et des coûts des personnels politiques mais aussi des administrations publiques. Ce n'était pas gagné d'avance. Le mode de gouvernance belge est devenu si complexe. Le système institutionnel belge connaît de nombreuses strates de pouvoir. De l'entité la plus proche du citoyen, la Commune, à la plus éloignée, l'Autorité fédérale, les matières gérées évoluent au fil des réformes de l'État et des

transferts de compétences avec une définition des compétences assez élastique.⁶ Pas toujours simple de s'y retrouver et de bien comprendre les mécanismes de chacun de nos cinq niveaux de pouvoir. Pas facile de s'y retrouver, et pourtant c'est tellement essentiel tant nous sommes tous confrontés à ces différentes strates de pouvoirs dans de nombreuses circonstances de notre vie. Cette cotutelle sur des compétences partagées débouche sur un sentiment général de dilution des responsabilités. Qui décide de quoi ? Qui est responsable pour qui ?

Un fédéralisme de dispersion

Prenons l'exemple éloquent des 9 ministres de la santé. Comment en sommes-nous arrivés là ? En 1980, la deuxième réforme de l'Etat a transféré aux Communautés (Française, flamande et germanophone) les matières personnalisables comme l'enseignement, la santé et la culture. La Flandre a intégré les compétences régionales et communautaires au sein d'un seul exécutif qui est la Région flamande. Les francophones ont, en plus de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, conservé deux exécutifs distincts : la Région wallonne et la Communauté française. Nous avons donc à ce moment, 6 ministres de la santé pour chacun des 6 pouvoirs exécutifs (fédéral, région flamande, région wallonne, Région Bruxelles-Capitale, Communauté germanophone et Communauté francophone). En 1990, les francophones ont transféré une partie des compétences de la Communauté française vers la Commission communautaire française de la Région Bruxelles-Capital (Cocof) et la Commission communautaire commune (Cococ) débouchant sur 3 ministres de la santé supplémentaires. Aujourd'hui, un flamand relève de deux ministres de la santé (Fédéral et régional). Un wallon relève de 4 ministres de la santé (fédéral, régional, et un double ministre communautaire). Un bruxellois francophone relève de 6 ministres (on ajoute les deux ministres Cocof et Cococ). Dans ce processus de démultiplication, on a dispersé des morceaux de matière entre les différentes entités : infrastructures hospitalières, indemnités, santé mentale, prévention, promotion de la santé, soins des aînés, politique hospitalière, maison de repos.... En plus de multiplier les ministres, on a multiplié les structures au niveau des organisations de soins de santé et au niveau des mutuelles. Difficile de concevoir une politique de soins intégrés qui combine efficacement la prévention et le curatif (cf. la tentative d'un plan interfédéral de soins intégrés du ministre fédéral de la Santé) dans un paysage aussi fragmenté.⁷

⁶ Les compétences communales sont « tout ce qui relève de l'intérêt communal » et les compétences provinciales sont « tout ce qui relève de l'intérêt provincial ».

⁷ Voir l'excellent article de Eric Burgraff pour plus de détails (Le Soir 14 mai 2024)

Pourquoi faut-il 9 ministres de la santé?



Un devoir d'inventaire

Nous avons démarré cette étude avec une certaine appréhension, car les académiques et experts dans le domaine, qui ont accepté de répondre à notre requête d'information, nous ont vite fait comprendre que les données seraient difficiles à trouver. Nous avons pris notre courage à deux mains et avons entamé un travail fastidieux de recherche et collecte d'informations au travers de documents, enquêtes, et rapports dispersés et parcellaires. La bonne nouvelle est que les personnes et administrations sollicitées se sont montrées très coopératives. Nous avons ensuite recoupé les informations pour nous assurer de leur validité et nous avons rassemblé l'ensemble de ces données sur base d'une règle simple : la règle de LOI (Lisibilité, Originalité et Incontestabilité).

Voici quelques chiffres sur les effectifs politiques qui illustrent l'ampleur de notre objet d'étude.

L'effectif politique belge total est de 31 806 dont

- 54 ministres et 2000 membres de cabinets (les « infiltrés »),
- 592 députés fédéraux et régionaux,
- 10 gouverneurs (20% femmes),
- 42 députés provinciaux,
- 398 conseillers provinciaux,
- 581 bourgmestres (20% femmes),
- 2 508 échevins,
- 13 302 conseillers communaux,

- 9 580 administrateurs dans 321 intercommunales.⁸
- 2739 membres du conseil de l'action social (CPAS).⁹

Au moment de boucler ce rapport, Le Soir titrait que « 67 % des députés francophones cumulent leur mandat avec un mandat local. Un parlementaire francophone sur six est également bourgmestre, échevin ou président de CPAS. (...) Au niveau de la Chambre des représentants, 71% des députés fédéraux MR sont concernés, 57% des députés PS et 40% des députés chez Les Engagés. » (Le Soir 5 juin 2024). Cela interpelle quand on sait que les cumuls entre niveaux de pouvoirs génèrent des conflits d'intérêts potentiels, et compliquent l'exercice à plein temps des activités parlementaires (notamment le travail en commission). Nous allons donc aussi analyser en détail cette pratique de notre fédéralisme belge.

Avant d'évaluer, il importe de mesurer. C'est pourquoi ce premier volet de notre analyse se concentre sur les quantités et pas sur la qualité. Les chiffres sont importants pour saisir les ordres de grandeur, mais les chiffres ne nous disent pas le vrai et le faux. Il faut savoir les faire parler. C'est pourquoi, nous avons fourni un effort de représentation visuelle simple et claire des effectifs politiques et de leurs coûts. Nous avons comparé ces chiffres relativement à la population (densité politique) avec des comparaisons entre régions, et dans une moindre mesure entre pays. Les comparaisons internationales sont délicates car chaque pays a une organisation institutionnelle différente. En revanche, les comparaisons régionales nous semblent très pertinentes. Nous invitons donc les lecteurs à y prêter une attention particulière, et à s'interroger sur les raisons des écarts observés.

Avant de poursuivre, une clarification s'impose. Notre analyse n'est pas une enquête originale qui mobilise une méthode originale. Notre contribution consiste à rassembler de manière rigoureuse et claire un ensemble de données existantes pour établir un inventaire actualisé des effectifs politiques et de leurs coûts. Nous pensons que cet inventaire est inédit, et nous espérons qu'il sera utile pour informer le débat public autour du fonctionnement de notre démocratie au lendemain des élections du 9 Juin 2024.

⁸ Les parlementaires bruxellois siègent simultanément au parlement bruxellois, au conseil de la Commission communautaire flamande (Cocon) ou française (Cocof) et siègent aussi tous ensemble à la Commission communautaire commune (Cococ). Le même principe de différentes casquettes s'applique également aux ministres et aux parlementaires de la FWB.

⁹ Voir [décret du 22/12/2017 art 68](#). En Flandre les membres du conseil de l'action sociale sont aussi des conseillers communaux avec la double casquette. La fusion de 13 communes flamandes à partir de 2025 implique une baisse de 351 mandataires locaux (16 échevins, 247 conseillers communaux et 88 conseillers de CPAS Voir <https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2024/04/26/deux-cents-mandataires-locaux-en-moins-en-flandre-sous-la-proch/>

GOUVERNEMENTS

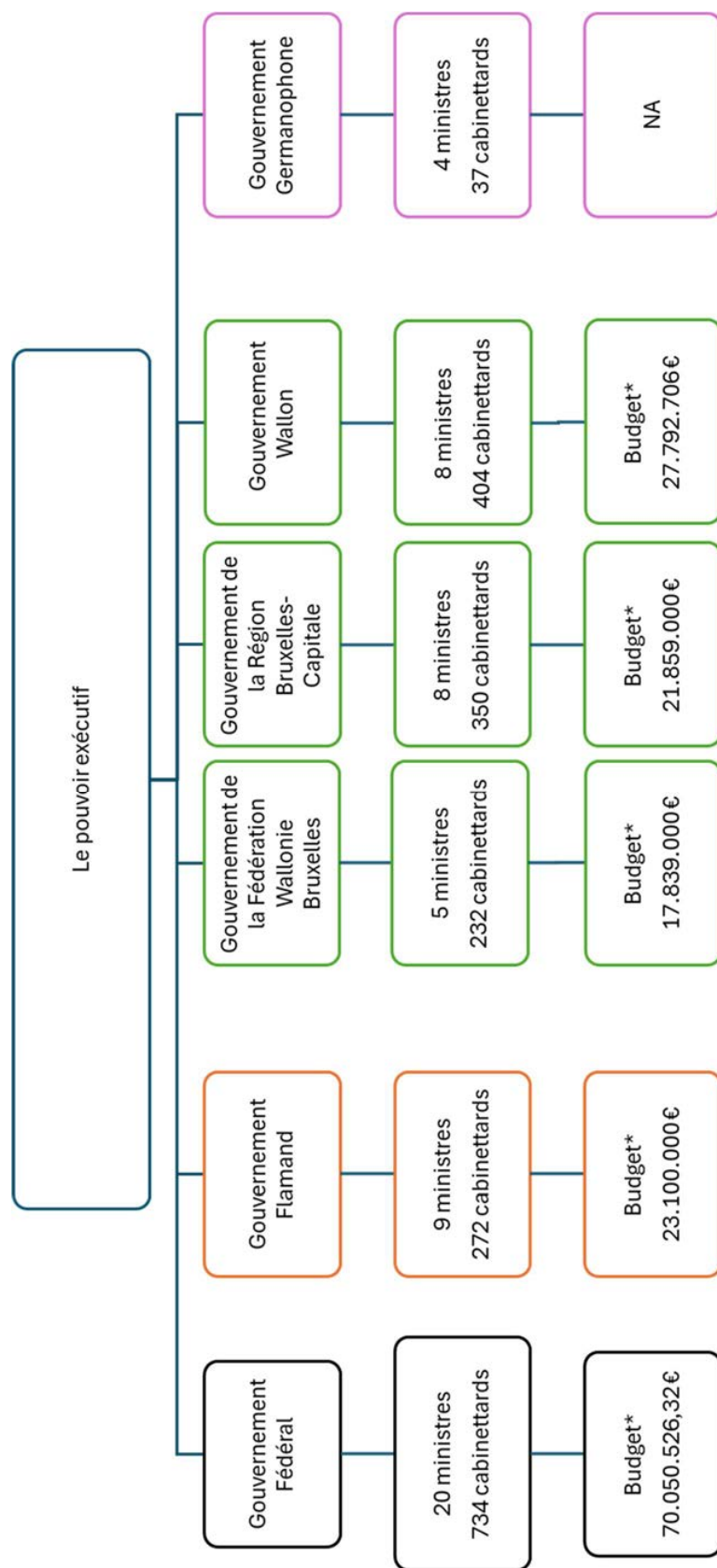


Figure 1 : Vue d'ensemble du pouvoir exécutif (Calculs Propres) – *Budget n'inclut pas le coût des membres détachés (+50%)

GOUVERNEMENTS

Vue d'ensemble

La Figure 1 indique la répartition des effectifs politiques entre les 6 pouvoirs exécutifs belges, ainsi que les cabinets ministériels adossés à chaque ministre ou secrétaire d'état. Nous avons aussi indiqué le budget total des cabinets pour chacun des 6 gouvernements. Ces budgets sont minimalistes dans la mesure où le coût réel des cabinets doit aussi intégrer le coût du personnel détaché des administrations. Ce personnel représente plus de la moitié des effectifs des cabinets. Les budgets réels des cabinets sont donc vraisemblablement le double des budgets officiels affichés dans le tableau. Soit un total de 320 millions d'euros.

La Belgique compte 54 ministres et secrétaires d'État, dont 14 n'ont pas été élus au préalable, on pense notamment à Hadja Lahbib, Sammy Mahdi ou encore Annelies Verlinden.



Parmi ces ministres et secrétaires d'État, on dénombre 9 ministres de la santé qui participent tous à la conférence interministérielle santé, 4 ministres du climat, 4 ministres de la mobilité et 3 ministres de l'enseignement. Certains ministres occupent donc des responsabilités identiques, dans des gouvernements différents, et ne s'entendent parfois pas sur certains sujets liés à leur compétences.

Il est toutefois important de noter que ces ministres n'ont pas tous le même nombre de compétences, et que celles-ci ne revêtent pas toutes la même importance. Par exemple, le ministre Willy Borsus gère 17 compétences, incluant des domaines tels que la recherche scientifique, le commerce extérieur, la cartographie, la chasse et la pêche, alors que le secrétaire d'état Adrien Dolimont n'en a que 3, couvrant les infrastructures sportives, les aéroports et les questions budgétaires et financières. Une simple comparaison du nombre de collaborateurs de cabinet ne suffit pas à rendre compte de l'étendue et de la complexité des portefeuilles ministériels en Belgique.

Cependant, lorsqu'on voit le nombre de compétences, on ne peut s'empêcher de vouloir créer des synergies. Pourquoi ne pas rassembler le travail et la pension sous le même chapeau ? Même raisonnement pour l'enseignement obligatoire – supérieur et la formation.

Effectifs

1. Cabinets

a) *Combien sont-ils?*

En Belgique, les ministres et secrétaires d'État sont tous entourés des membres de leur cabinet ministériel. Un cabinet ministériel se compose généralement de quatre catégories de personnes.

Tout d'abord, on retrouve des membres *proches du parti politique* du ministre, souvent des individus ayant une longue expérience politique et qui peuvent être experts dans certaines matières. Ensuite, il y a le *personnel d'exécution*, qui englobe divers rôles allant du secrétariat aux chauffeurs en passant par les messagers qui acheminent le courrier. Ces personnes sont souvent des proches du ministre ou des individus issus de son arrondissement électoral, qui le suivent de poste en poste. En outre, les cabinets ministériels comptent des *experts* issus de la société civile, apportant une expertise spécifique dans différents domaines. Enfin, des *détachés de l'administration* peuvent également rejoindre le cabinet ministériel pour fournir des connaissances spécialisées et une expérience pratique dans le fonctionnement de l'État.

On dénombre environ **2000 membres** (1946 ETP selon chiffres RTBF) **pour 54 ministres** qui se répartissent comme suit: 734 fédéral, 404 Wallonie, 350 Bruxelles, 272 Flandre, 232 Communauté française, et 37 Communauté germanophone.

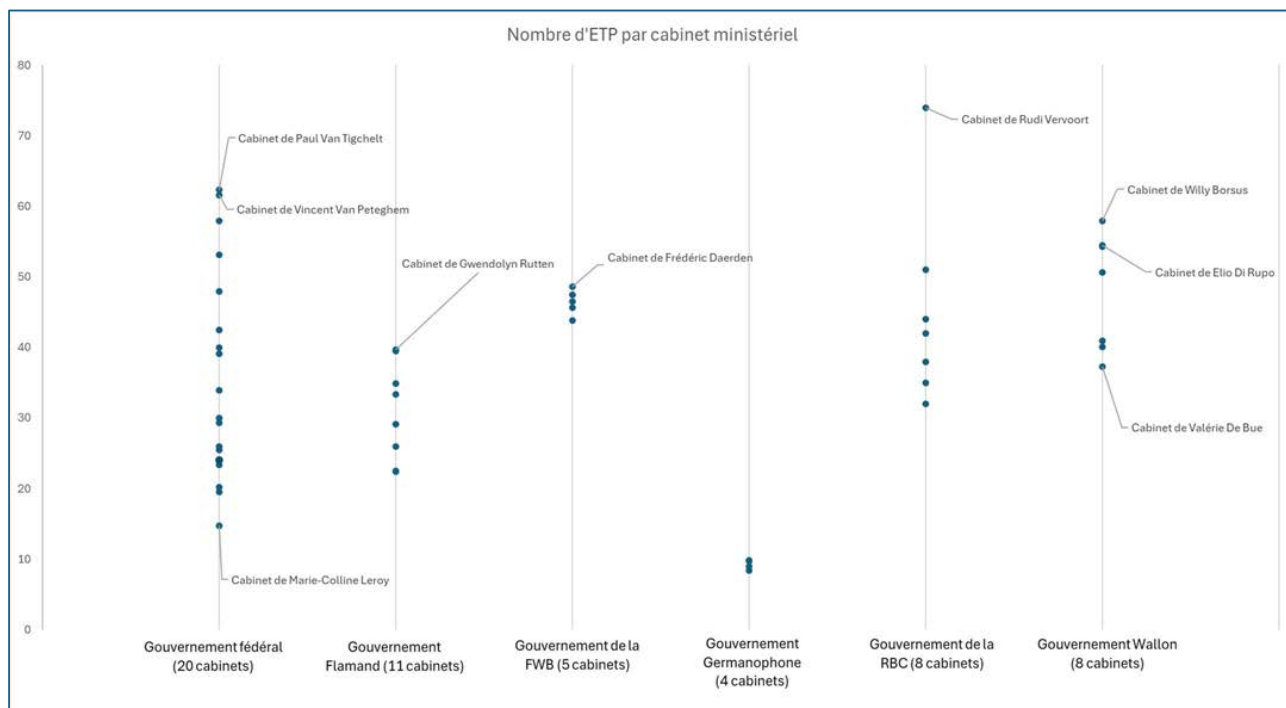


Figure 2 : Source (RTBF, Ministères, Chancellerie du premier ministre, cour des comptes)

La figure 2 a été construite sur base des données fournies par les cabinets à la RTBF¹⁰ (Octobre 2023). Ces chiffres sont régulièrement modifiés, mais ils permettent une interprétation globale du nombre d'ETP par cabinet. Chaque point représente un cabinet ministériel, sa position par rapport à l'axe vertical indique donc le nombre de membres du cabinet en son sein.

b) Comparaison par gouvernement

Selon le gouvernement, nous retrouvons en moyenne par ministre/secrétaire d'état le nombre d'ETP suivant :

Wallonie	50.5
FWB	46.4
Bruxelles	43.8
Fédéral	36.2
Flandre	30.3
Cté Germ	9.2

¹⁰ <https://www.rtb.be/article/qui-compose-les-cabinets-ministeriels-et-combien-coutent-ils-enquete-sur-le-cote-cour-des-ministeres-12-11269155>

Exercice risqué de comparer les effectifs étant donné que les compétences ne sont pas les mêmes d'un cabinet à l'autre. Cependant, il est difficile de justifier *une moyenne de 20 ETP en plus en Wallonie comparé à la Flandre*. Surtout que les compétences Wallonnes sont partagées entre le gouvernement Wallon et celui de la fédération Wallonie Bruxelles. En Communauté germanophone le nombre de membres de cabinet est limité à 11 pour le ministre-président et à 9 par défaut pour un autre ministre.

c) Les détachés

En Wallonie et à Bruxelles, les détachés de l'administration ne sont pas inclus dans les effectifs des cabinets ministériels. L'audit de la Cour des comptes réalisé en 2021 a mis en lumière une pratique prédominante en Wallonie : le détachement de fonctionnaires, représentant jusqu'à 56% du personnel des cabinets ministériels wallons. Bien que les cabinets ne supportent pas le coût salarial des détachés, ceux-ci contribuent néanmoins aux activités ministérielles, bien que de manière moins visible sur le plan budgétaire

En Flandre, la pratique du détachement est aussi présente mais à moindre mesure, car les salaires sont pris en compte par les cabinets¹¹ et non pas par l'employeur d'origine. Cependant, le personnel d'exécution des cabinets ministériels n'est pas comptabilisé dans les effectifs. En vertu d'un arrêté du gouvernement flamand, un cabinet ne peut dépasser un certain nombre de membres (26), sauf pour les tâches de soutien technique qui peuvent être confiées au personnel de l'administration flamande.

Au niveau fédéral, les 20 cabinets ministériels sont aussi bien pourvus en effectif avec une part prédominantes de membres détachés. La figure 3 représente le nombre de travailleurs détachés et non détachés par cabinet du gouvernement fédéral.

En Communauté germanophone, le détachement des fonctionnaires de l'administration dans les cabinets ministériels est interdit.¹² Le but de cette réglementation est double. D'une part, il faut éviter d'affaiblir l'administration en la privant de certains de ses (meilleurs) éléments. D'autre part il faut éviter de politiser l'administration par des fonctionnaires qui reviendraient en son sein après avoir été temporairement détachés au service d'un ministre.

L'approche de la Communauté germanophone est intéressante, car l'interdiction de détachement et la limitation stricte de la taille des cabinets, forcent la coopération avec l'administration et évitent la mise en place d'une mini-administration de cabinetards.

¹¹ Règle mise sur pied en 2016 par Geert Bourgeois : "C'est une question de bonne gouvernance"

¹² Meert A. & Brans, M. (2021), les cabinets ministériels en communauté germanophone, CRISP n°2521, 2021/37.

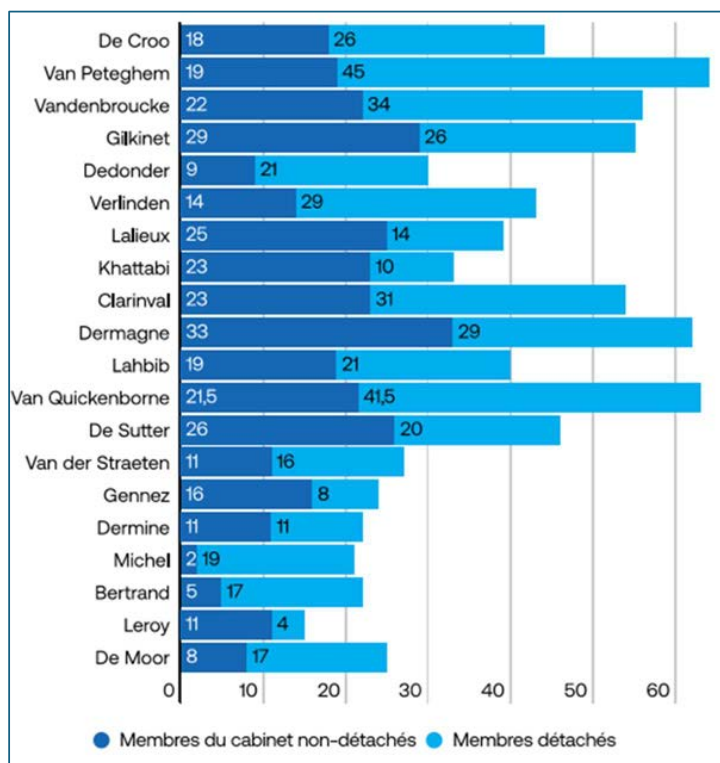


Figure 3 : Nombre de travailleurs détachés dans chaque cabinet du gouvernement fédéral (source : LeVif)

D'un point de vue légal, la loi belge stipule que la rémunération du personnel détaché dans les cabinets ministériels reste à la charge de leur employeur d'origine, s'ils proviennent d'un service public fédéral, d'une institution publique de sécurité sociale, d'un organisme d'intérêt public fédéral ou d'un établissement scientifique de l'État. Le ministre ou le secrétaire d'État n'a pas à compenser ce salaire. Par exemple, il n'y a pas de problème légal à ce que la SNCB paie un chauffeur travaillant au cabinet de la Mobilité. Depuis 2019, les budgets des cabinets sont limités à 70 % de ceux de la législature précédente, ce qui conduit à l'intégration de nombreux personnels qualifiés des organismes publics et des administrations fédérales dans ces cabinets. Leur salaire n'impacte pas directement les finances fédérales, bien que les ministres puissent offrir une prime supplémentaire à ces collaborateurs temporaires.

Il convient d'être prudent cependant. En effet, il y a un réel risque de conflit d'intérêt avec le détachement. Par exemple, deux membres du personnel de bpost, détachés au cabinet de Petra De Sutter (Groen), ministre de la Fonction publique et des Entreprises publiques, ont participé à des négociations concernant leur entreprise d'origine. Après la révélation de ces faits par la presse, ils se sont retirés. De plus, dans les cabinets des ministres fédéraux de la Mobilité, d'abord François Bellot (MR) puis Georges Gilkinet (Ecolo), un expert en contrôle aérien, employé par Skeyes (société de gestion du trafic aérien) et rémunéré par cette entreprise, a travaillé et contribué à la négociation du contrat de gestion de Skeyes.

Dans le prolongement du principe de détachement, qui n'est pas une mauvaise chose en soi, on devrait chercher à rapprocher l'administration publique et les cabinets ministériels pour augmenter les synergies. Cela commence par une proximité physique propice aux interactions constructives. Ne serait-il pas opportun de relocaliser le cabinet ministériel des pensions (situé avenue de la toison d'or 87) au sein de l'administration des pensions (située dans la tour du Midi) ?

d) Budget des cabinets

La comparaison des budgets entre les cabinets ministériels et les gouvernements s'avère complexe en raison d'une certaine opacité entourant l'utilisation précise des fonds alloués par chaque cabinet à son personnel. Il est souvent difficile de déterminer si ces budgets correspondent réellement aux besoins des ministères concernés. En ce qui concerne la rémunération du personnel, les estimations disponibles, souvent basées sur des sources comme la RTBF ou les observations de spécialistes telles que le professeur Marie Göransson (ULB) en 2007, demeurent très opaques.

Selon des articles de la RTBF¹³ et de Business AM¹⁴, et comme illustré dans la figure 1, on pourrait estimer en 2021 le budget total des cabinets en Belgique à environ 160 millions d'euros. Cependant, ces budgets n'incluent pas directement la rémunération des membres détachés.

A ce sujet, le dernier audit de la Cour des comptes pour les cabinets au niveau fédéral et communautaire remonte à ...2007. Dans cet audit les détachés à titre gratuit y représentent 39% des 277 ETP des cabinets des cinq ministres de la FWB. Un audit plus récent de la Cour des comptes concerne les 8 cabinets ministériels wallons. La Cour des comptes y a estimé le coût des détachements "à titre gratuit" à 14,8 millions d'euros en base annuelle, montant qui n'apparaît nulle part dans aucun budget régional wallon. Cela correspond à 56% de l'effectif total (393 ETP) des équipes des huit ministres du gouvernement wallon. Ces agents proviennent des administrations publiques wallonnes. Ces instances se voient ainsi privées de l'équivalent de 219 ETP, la plupart du temps (si détachements "gratuits") sans avoir les moyens de les remplacer en raison de la limitation des dépenses des administrations.

Selon la Cour des comptes, il faut inclure ce coût des détachements gratuits pour connaître "la charge réelle de fonctionnement" qui s'élèverait dès lors à **37 millions d'euros en 2021 pour les 8 cabinets ministériels wallons** (dont 33,9 millions d'euros pour les seules dépenses de personnel). **Les frais de personnel réels représentent donc 91% du budget de fonctionnement des cabinets wallons.**

¹³ Source : <https://www.rtbef.be/article/qui-compose-les-cabinets-ministeriels-et-combien-coutent-ils-enquete-sur-le-cote-cour-des-ministeres-12-11269155>

¹⁴ Source : <https://fr.businessam.be/la-maladie-de-la-politique-belge-des-cabinets-toujours-plus-grands/>

Au niveau du Fédéral, le budget officiel est de l'ordre de 70 millions d'euros, mais selon l'enquête de la RTBF, le budget réel s'élève à 109 millions d'euros, si on prend en compte les détachés. Une augmentation de 56% donc.

La bonne gouvernance exige non seulement la publicité, mais aussi l'accessibilité des informations pertinentes. Actuellement, la plupart des données sont disponibles publiquement, mais elles sont souvent dispersées dans des documents PDF longs et complexes, nichés au sein des sites web des administrations publiques. Pour atteindre un véritable niveau de transparence et de responsabilité, il est nécessaire de rendre ces informations non seulement publiques, mais également facilement accessibles au grand public sous forme de tableaux de bord simplifiés.

e) Fin des cabinets?

La critique émanant du GERFA¹⁵ à l'encontre du système des cabinets ministériels francophones en Belgique est acerbe. Selon leurs estimations, la mégastructure de ces cabinets coûterait entre 60 et 70 millions d'euros par an, sans même compter les dépenses cachées qui pourraient alourdir cette facture. Cette situation est également critiquée pour son contournement de l'administration, privant ainsi celle-ci de prérogatives importantes et remettant en question l'équilibre des pouvoirs. Les scandales, comme celui impliquant la ministre De Sutter en 2023 dans l'affaire BPOST, soulignent les dérives possibles d'un tel système. Dans ce cas précis, le maintien de deux agents de son cabinet payés par l'entreprise publique a été jugé contestable mais légal, illustrant les failles et les ambiguïtés du cadre réglementaire.

La professeur Marie Göransson, lors d'une interview pour la RTBF¹⁶, a clairement identifié les difficultés à réformer le système des cabinets ministériels. En effet, ce sont eux-mêmes qui devraient décider de leur propre suppression, ce qui rend cette démarche particulièrement délicate. C'est un peu la même difficulté rencontrée pour organiser la fusion des communes sur base volontaire. Le plan Copernic, initié pour rationaliser les cabinets, n'a pas abouti, principalement car il revient aux cabinets de négocier et de mettre en œuvre cette réforme.

Cependant, il est important de noter que la critique ne vise pas à abolir les cabinets ministériels dans leur ensemble, car les ministres ont besoin d'une assistance efficace pour remplir leurs fonctions. Au contraire, l'objectif est d'exiger plus de transparence sur les effectifs et le budget des cabinets, tout en réduisant leur taille. *Il est possible dégrossir sans nuire*, et cette démarche pourrait contribuer à restaurer la confiance du

¹⁵ GERFA, le poison lent des cabinets (2024) – Le GERFA est le groupe d'étude et de réforme de la fonction administrative.

¹⁶ <https://www.rtb.be/article/qui-compose-les-cabinets-ministeriels-et-combien-coutent-ils-enquete-sur-le-cote-cour-des-ministeres-12-11269155>

public dans le fonctionnement de l'administration, et à limiter la substitution des cabinets à l'administration. L'interdiction des détachements limiterait aussi la politisation de l'administration et le développement de la bureaucratie politique. Compte tenu de la réalité du modèle belge il est vain, selon nous, de vouloir supprimer les cabinets et basculer vers le modèle "sans cabinets" des Pays-bas.¹⁷

2. Ministres

En Belgique, on dénombre 54 ministres et secrétaires d'État répartis sur les différents niveaux de pouvoir. La comparaison entre la Flandre, Bruxelles et la communauté française révèle une différence marquante : *Un seul gouvernement en Flandre (le gouvernement Flamand)* et trois gouvernements en Wallonie-Bruxelles (Wallonie, Bruxelles, Fédération Wallonie-Bruxelles). Compte tenu des populations respectives, cela nous donne :

Flandre	1 ministre pour 740.000 habitants
Wallonie-Bruxelles	1 ministre pour 230.000 habitants

Un constat qui peut nous amener à la réflexion. Qu'est ce qui pourrait justifier *trois fois plus de ministre par habitant en Wallonie-Bruxelles qu'en Flandre* ?

Rémunérations des ministres

En Belgique, les ministres perçoivent un revenu net, indemnités comprises, variant de 9.180 € à 14.050 € en fonction de la fonction exercée.¹⁸

Comparativement, en France, à partir de 2023, le salaire brut du Premier ministre s'élève à environ 14.500 €. Quant aux ministres, leur rémunération est uniformisée à 10.490 € bruts par mois, comprenant une indemnité de base de 8.148 euros, une indemnité de fonction de 2.098 euros et une indemnité de résidence de 244 euros.

La rémunération nette d'un ministre belge est équivalente à la rémunération brute d'un ministre français.

Il convient de noter que le Premier Ministre de Croo a promis de baisser de 8% les salaires des ministres fédéraux, une mesure qui a été mise en place début Janvier 2023.

¹⁷ Aux pays-bas, les ministres ne disposent pas de conseillers personnels sous la forme d'un cabinet ministériel. Les fonctionnaires au sommet des administrations ne changent pas à la suite d'un changement de gouvernement. Mais la crainte du modèle néerlandais est que les fonctionnaires, de part leurs compétences acquises, deviennent une "quatrième puissance" qui entrave l'influence du pouvoir exécutif.

¹⁸ <https://ecolo.be/actualites/combien-gagnent-nos-ministres-et-parlementaires/>

3. Comparaison internationale

Les comparaisons internationales du nombre de ministres (et secrétaires d'état) sont difficiles car les dénominations peuvent varier d'un pays à l'autre. Sous réserve de cette limite inévitable, il est néanmoins intéressant de comparer avec quelques pays. Aux Pays-Bas, il y a 20 ministres et 9 secrétaires d'État, tandis qu'au Danemark, le gouvernement Frederiksen II comprend 23 ministres. En comparaison, la Belgique compte un nombre significativement plus élevé de ministres, avec un total de 54 ministres et secrétaires d'État. Nous pouvons aussi comparer avec la Suisse qui est un petit pays fédéral avec une population comparable à la Belgique et une diversité linguistique. Le fédéralisme Suisse est organisé autour d'un conseil fédéral de 7 ministres et 26 cantons de taille très variables entre 30.000 et plus d'1 million d'habitants (60% de la population du pays se concentre dans six cantons: Zurich, Berne, Vaud, Argovie, Saint-Gall et Genève). Les cantons de Zurich et Berne ont une population comparable à la Région de Bruxelles-Capitale. Les 7 "ministres" membres du Conseil fédéral représentent les différentes régions et communautés linguistiques. Chaque canton indépendamment de sa population dispose de deux sièges au Sénat (Conseils des états), tandis que les sièges à la Chambre (Conseil national) sont proportionnelles à la population des cantons. Comparaison prudente avec deux grands pays. L'Italie, sous le gouvernement Meloni, compte 25 ministres une configuration assez imposante pour un gouvernement. En France, le gouvernement de Gabriel Attal est composé de 35 membres : 1 premier ministre, 13 ministres, 16 ministres délégués et 5 secrétaires d'État. Mais attention car en France par exemple un président de région (préfet de région) peut être considéré comme équivalent à un mandat de ministre.

PARLEMENTS

PARLEMENTS

Vue d'ensemble

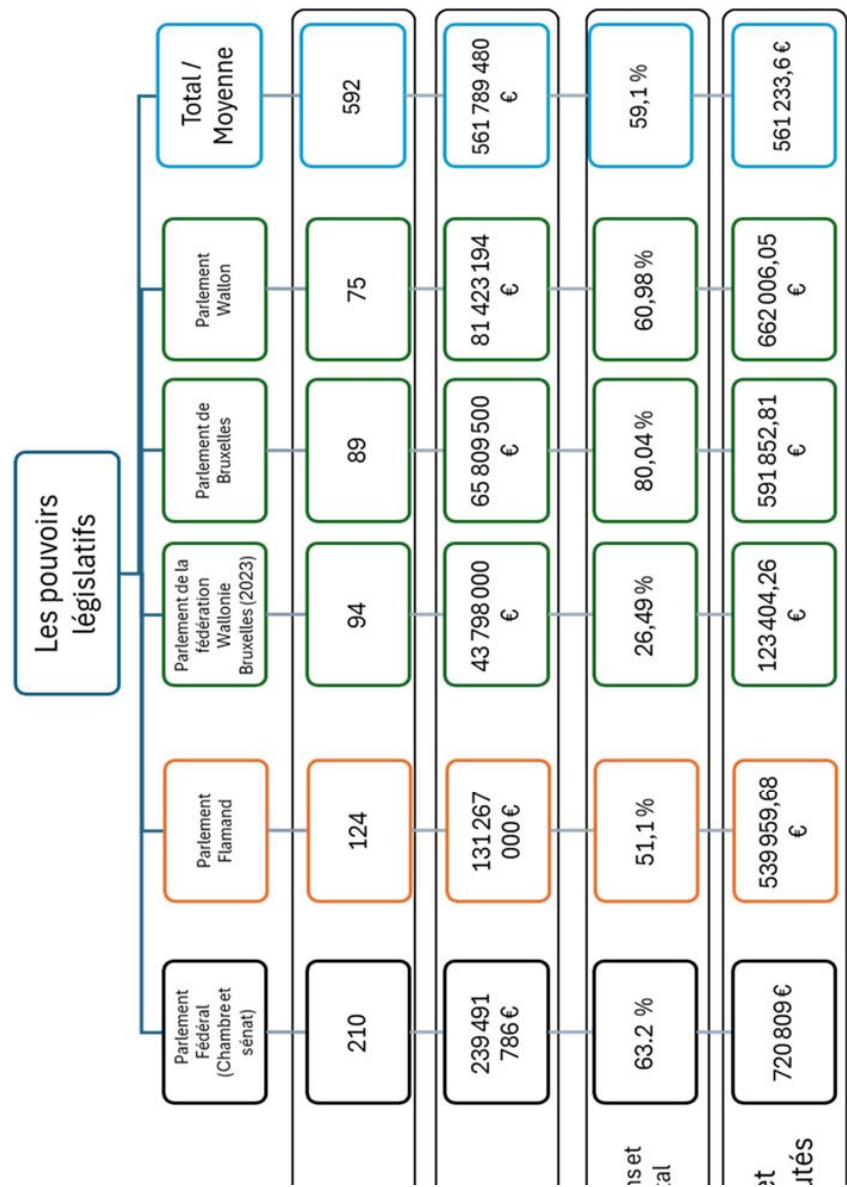


Figure 4 : Vue d'ensemble des parlements (Source : Sites propres des différents parlements, belgium.be, statbel et calculs propres)

Pour ce tableau, seuls les frais directement liés à la rémunération du personnel ont été pris en compte, incluant les salaires et diverses indemnités, telles que celles de départ ou parlementaires, **tant pour les parlementaires que pour le personnel.**

De plus, les dépenses liées aux cotisations et pensions ont été ajoutées, bien que les comptes du parlement de la communauté française ne fournissent pas de détails concernant les cotisations pour les pensions. Seule une cotisation ONSS d'un montant de 1.300.000 euros est répertoriée, laissant supposer que certaines charges sociales des parlementaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles sont prises en charge par les parlements de la région bruxelloise et de la Wallonie.

Au niveau du Parlement Wallon c'est plus de 25 millions d'euros de subsides "exceptionnels" qui ont été versés pour renflouer la caisse de retraite des députés wallons durant la législature 2019-2024.¹⁹

Ces données concernent les budgets pour l'année 2024, à l'exception du parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles pour lequel le budget de 2024 n'est pas encore disponible. Nous utilisons donc les données pour 2023 pour ce parlement.

1. Rémunération des parlementaires

Voici pour exemple le traitement (avec indemnités) mensuel d'un parlementaire avec les impôts maximum (sur base d'une personne célibataire sans enfants).²⁰

Parlementaire	
Traitement mensuel imposable	8.743 €
Caisse de retraite	-831 €
Impôts	-3.477 €
Traitement net	4.415 €
Indemnité mensuelle forfaitaire	2.448 €
Traitement net total	6.863 €

Un montant qui place les parlementaires dans le décile le plus élevés des revenus en Belgique²¹. Notons qu'avec une indemnité forfaitaire pour frais exposés qui tombe automatiquement chaque mois, les députés n'ont aucune raison de rentrer des notes de frais contrairement au "bananagate suisse" d'un député ayant remplis une note de frais pour une banane de ...20 centimes.

¹⁹ Boileau & Leroy, Ces millions qui ont sauvé les pensions des élus wallons, Le Vif 9 Mai 2024.

²⁰ <https://ecolo.be/actualites/combien-gagnent-nos-ministres-et-parlementaires/>

²¹ <https://statbel.fgov.be/fr/themes/emploi-formation/salaires-et-cout-de-la-main-doeuvr/salaires-mensuels-bruts-moyens>

a) Les bonus de pensions illégaux

Tout d'abord, il faut savoir qu'une fonction dans un parlement est évidemment associée à différentes indemnités. Par exemple au parlement Wallon, dans les dépenses courantes liées aux membres, on retrouve (en 2024) :

Indemnités de fonctions spéciales : 287.057 euros

Indemnités de fin de mandat : 2.245.574 euros

Indemnité de funérailles : 36.994 euros

Rien d'illégal là dedans évidemment, mais il semblerait que certains bonus soient litigieux. En effet, début 2023, plusieurs journaux²² mettaient en lumière un scandale financier impliquant d'anciens présidents de la Chambre des représentants en Belgique, ainsi que des hauts fonctionnaires. En fait, depuis 1998, des suppléments de pension indus ont été versés à cinq anciens présidents de la Chambre et à huit anciens fonctionnaires généraux. Des paiements excessifs de pensions ont été effectués à d'anciens présidents de la Chambre et fonctionnaires belges, dépassant largement les limites légales. Cette manipulation a été réalisée sans l'approbation de la Chambre, par le Collège des questeurs, prétendument en guise de "remerciement pour services rendus". *Les versements, déguisés en "indemnités de départ", ont été doublés en 2003 sans le consentement explicite des bénéficiaires.* La présidente actuelle de la Chambre, Éliane Tillieux, exige des remboursements, mais certains bénéficiaires sont décédés et d'autres refusent de rembourser.

b) Le montant des indemnités de sortie

Récemment²³, le journaliste Vincent Peiffer a sorti un article sur les indemnités de sorties des parlementaires. En fait, il explique que si les député non réélus ou qui ne se présentent plus n'ont pas le droit au chômage, ils se voient cependant accorder une "indemnité de sortie". Indemnité qui est équivalente à *deux mois de salaire par année prestée dans un parlement*, versée mensuellement pendant la future législature.

Les montants des indemnités de sortie pour les députés belges suscitent des interrogations en raison de leur ampleur.

Patrick Dewael, député libéral flamand depuis 1985, percevra environ 507.000 euros brut sur cinq ans, ce qui équivaut à 8.450 euros par mois. Jean-Marc Delizée, député socialiste francophone de 64 ans ayant siégé pendant 31 ans à la Chambre, percevra une indemnité de 443.000 euros. Guy Vanhengel percevra 420.000 euros. André Flahaut, 68 ans et député PS depuis 1991, percevra 316.000 euros. Patrick Dewael touchera environ

²² <https://www.rtb.be/article/bonus-de-pensions-illegaux-pour-les-fonctionnaires-donc-illegaux-pour-les-presidents-de-la-chambre-11162097>

²³ <https://www.moustique.be/opinions/2024/04/29/507-000-euros-brut-sur-cinq-ans-8-450-e-par-mois-le-montant-des-indemnite-de-sortie-en-politique-281106>

16.263 euros brut par mois pendant cinq ans si il se retire de la politique. Maggie De Block aura une indemnité de 316.000 euros sur cinq ans.

Ces montants s'ajoutent à la pension de parlementaire plafonnée à 7.813 euros brut par mois en cas de départ à la retraite. Il est curieux de proposer une indemnité de sortie pour un départ à la retraite! Ces chiffres soulèvent des questions légitimes de la part du citoyen. Notons que ce système existe dans d'autres institutions publiques comme la BNB. Lorsqu'un des six directeurs quitte l'institution, il bénéficie d'indemnités de sortie pour compenser l'interdiction pendant un an d'exercer de nouvelles fonctions. Cette indemnité de "cooling off" est proche de 396.000 euros bruts.

2. Taux d'activité des parlementaires

Evaluer l'activité des parlementaires est une chose délicate tant nos parlements manquent de transparence. Un amendement au projet de loi sur la publicité des administrations publiques avait envisagé élargir l'obligation de publicité de l'administration au pouvoir législatif.²⁴ Cet élargissement de la publicité aux parlements n'a pas été voté par... l'Assemblée.

La Chambre

Sur base de données sollicitées auprès de la Chambre, nous savons qu'entre avril 2022 et avril 2024, il y a eu **258 réunions en commissions** mobilisant un total de 5.280 votes potentiels (en fonction du nombre de députés convoqués par commission). Cependant, on dénombre 3.692 votes contre 1.588 absences.

Commission	Programmée	Taux de présence	Annulée
Affaires sociales, Emploi et Pensions	19	80%	26%
Comité d'avis pour l'Emancipation sociale	1	88%	0%
Constitution et Renouveau institutionnel	2	74%	0%
Défense nationale	3	87%	0%
Economie, Protection des consommateurs et Agenda numérique	29	84%	10%
Energie, Environnement et Climat	13	79%	15%
Finances et Budget	16	89%	56%
Intérieur, Sécurité, Migration et Matières administratives	20	80%	10%
Justice	39	77%	10%
Mobilité, Entreprises publiques et Institutions fédérales	15	84%	13%
Relations extérieures	5	78%	40%
Santé et Égalité des chances	27	85%	7%

Tableau 1 : Activité des commissions à la Chambre entre Avril 2022-2024. (Source: La Chambre- Archives et documentations.)

²⁴ <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/3217/55K3217001.pdf>

Soit un taux d'absence moyen de 30% en commissions parlementaires. En fait ce taux d'absence s'explique par le fait que les différentes commissions se sont réunies à des fréquences très variables.²⁵

Le Tableau 1 permet de se rendre compte des taux de présence aux différentes commissions de la Chambre. Ces taux oscillent globalement autour de 80% qui est aussi le taux de tolérance pour préserver ses jetons de présence (on reçoit donc des jetons de présence pour 20% d'absence). On observe notamment un taux de présence plus élevé dans la commission l'Économie, Protection des consommateurs et Agenda numérique (84%) que dans celle de l'Énergie, Environnement et climat (79%).

Plus surprenant, certaines commissions affichent un taux élevé de réunions “programmées” mais “annulées”. Par exemple, la commission des Finances et Budget a un taux d'annulation de 56%, tandis que celles des Relations extérieures et de l'Énergie, Environnement et Climat ont des taux d'annulation respectifs de 40% et 15%. À l'inverse, plusieurs commissions telles que le Comité d'avis pour l'Émancipation sociale, la Constitution et Renouveau institutionnel, et la Défense nationale n'ont pas annulé de réunions, avec un taux de réunion annulée de 0%. Ces commissions se réunissent en fait très peu souvent. Sur l'ensemble de la législature 2019-24, la commission défense s'est réunie 69 fois contre 17 fois pour la commission de la Constitution.

En séance plénières de la Chambre, sur la législature actuelle il y a eu 3.993 questions orales pour **300 séances plénières**, soit **13,31 questions orales par séance** en moyenne. Près de la moitié des séances plénières se sont déroulées sans questions orales.

Il existe bien d'autres statistiques d'activité de la Chambre mais elles sont rudimentaires et peu utiles.²⁶ Un véritable effort de transparence s'impose au niveau de l'activité parlementaire.

²⁵ Seuls les votes annoncés à l'agenda sont pris en compte. Cela peut varier d'une commission à l'autre.

²⁶ <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/statistics&language=fr&story=current.xml>

Scoring de l'activité des parlementaires

Le Vif a publié une étude comparée de l'activité des parlementaires entre le parlement fédéral et les parlements régionaux (à l'exclusion de la Flandre). La méthode est basée sur un scoring des parlementaires sur base de leurs activités entre juin 2019 et avril 2024. Les critères sont le nombre de questions orales, d'actualité, écrites et d'interpellations, ainsi que le nombre de rapports écrits. Les données sont issues des comptes-rendus des séances plénières et des commissions, ainsi que sur le site des assemblées. Les scores moyens de chacune des assemblées sont les suivants:

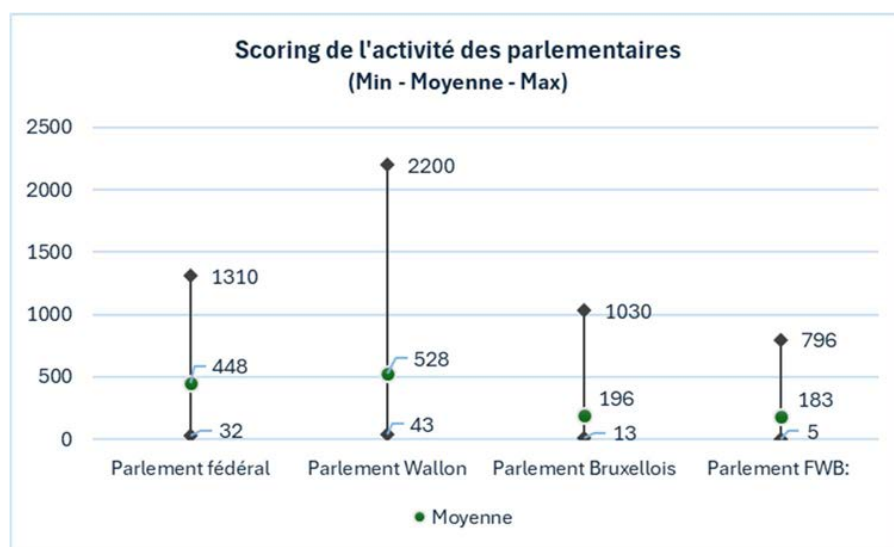


Figure 5 : Scoring de l'activité des parlementaires (Source : Le vif 9 mai 2024, calculs propres)

La faiblesse de l'activité des députés bruxellois s'explique, selon le Vif, par le nombre de députés. "Ils sont nombreux, trop- et il faut distribuer le temps de parole. Mais chacun veut mettre son sujet à l'agenda. Résultat: une inflation de thèmes et de questions secondaires". Cette faible activité est aussi liée aux compétences moins étendues de la Région bruxelloise comparée à la Région wallonne qui a un territoire plus vaste, une population plus grande et une tutelle plus forte sur les communes.

La faiblesse de l'activité des députés de la FWB s'explique par les compétences limitées de la FWB et la double casquette des députés qui siègent dans d'autres assemblées (parlement wallon ou bruxellois). Ces députés à double casquette sont sous la moyenne d'activité des autres députés. Selon l'enquête du Vif, ce parlement manifeste "une faible vigueur parlementaire avec deux-tiers des textes issus d'initiative gouvernementale".

3. Comparaison internationale

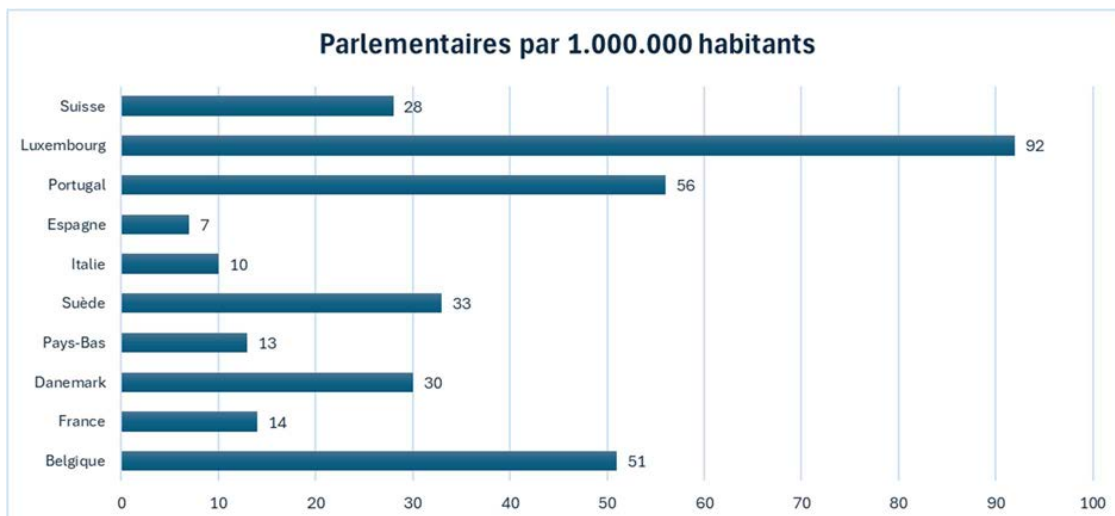


Figure 6 : Parlementaires par 1.000.000 habitants (Source : Calculs Propres)

Malgré sa taille relativement modeste en comparaison avec d'autres pays européens, la Belgique se distingue par la complexité de son système parlementaire. Avec pas moins de six parlements régionaux et communautaires (sept si l'on inclut la Communauté germanophone), le pays compte un total impressionnant de 592 députés. Cette multiplicité de parlements reflète la structure fédérale et la diversité linguistique et culturelle de la Belgique.

En comparaison, des pays comme la France, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède ont des systèmes parlementaires plus simples, avec soit une chambre unique, soit un parlement bicaméral de taille plus restreinte. Cette complexité institutionnelle belge peut parfois poser des défis en termes de gouvernance et de coordination, mais elle est aussi le reflet de la volonté de respecter les particularités régionales et linguistiques au sein du pays.

Comme mentionné dans la section sur les gouvernements, la Suisse offre une base de comparaison intéressante (taille comparable avec structure fédérale respectant les diversités régionales et linguistiques). Son pouvoir législatif est cependant plus lisible et plus simple avec 1 parlement fédéral et 26 conseils cantonaux. Ces derniers sont des parlements de milice: les députés qui siègent dans les 26 parlements cantonaux ne sont généralement pas des professionnels, mais des miliciens. Ils sont toutefois dédommagés pour leur activité politique, des débats en plénière au travail de commission en passant par les séances de groupe parlementaire avec un "forfait par séance" de 200 € (sur base annuelle les indemnités varient entre 10 000 et 30 000 €). Les députés cantonaux reçoivent aussi entre 300 et 5000 € pour leur frais administratifs ou informatiques. Ces députés cantonaux ne sont donc pas comparables à nos députés régionaux ou communautaires.

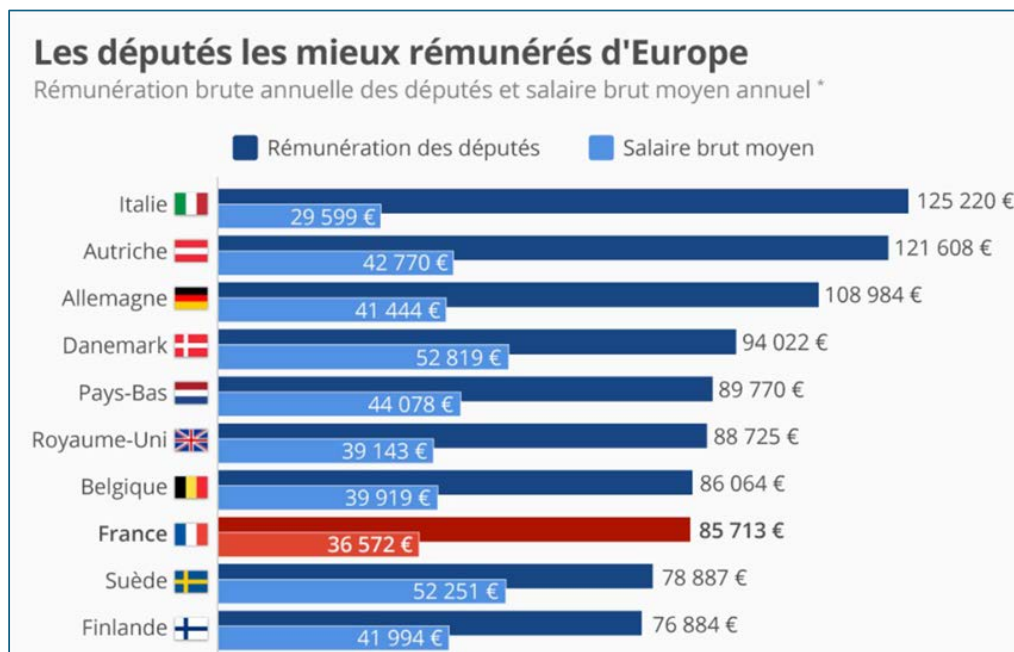


Figure 7 : Rémunération brut annuelle (hors indemnités forfaitaires annuelles) des députés en 2017 (Source : Statista)

En terme de rémunération, les députés Belges ne “semblent” pas être les mieux rémunérés d’Europe. Mais il faut relativiser car les chiffres datent de 2016 et nous ne connaissons pas l’évolution comparée des rémunérations des députés entre pays. Pour ce qui concerne les députés belges, depuis janvier 2023, la rémunération mensuelle est de 8 472 € brut (contre 7 172 € brut en 2016 soit une hausse de 18% en 7 ans). Il faut y ajouter une indemnité forfaitaire nette de 2 448 € (sans besoin de justificatif). Cela fait donc une rémunération annuelle brute de 131 040 €. Les députés reçoivent également un pécule de vacances, une prime de fin d’année et une indemnité de déplacement. On n’entrera pas ici dans les “autres avantages” de la fonction qui rendent compliqué une comparaison internationale.

Un autre élément qui biaise la comparaison internationale est la pratique courante en Belgique du cumul de mandats chez nos députés (avec la contrainte légale que les rémunérations liées aux autres mandats ne peuvent dépasser 50% du traitement de base du député).

4. Cumul des mandats

Nous reprenons ici quelques chiffres sur le cumul des députés des différentes assemblées du pays. Ces données sont basées sur les déclarations fédérales de mandats, fonctions et professions (et donc sur les données déclarées par les députés). Le travail d'extraction des données individuelles a été réalisé avec le soutien de Christophe Van Gheluwe (Fondateur de [Cumuleo](#)). Avant de présenter les résultats, il convient de préciser qu'un cumul d'un mandat de député avec celui de ministre ou secrétaire d'état est en principe contraire à la Constitution (voir art. 50), cependant des nuances existent qui laissent un léger flottement.²⁷

Une seconde remarque est que le cumul de mandats parlementaires avec d'autres fonctions peut poser des défis en termes de conflits d'intérêts. Le cumul peut compromettre l'intégrité et l'impartialité des décisions politiques et violer le principe de séparation des pouvoirs. Limiter ce cumul garantit que les mandataires ne sont pas influencés par d'autres fonctions ou intérêts extérieurs, assurant ainsi une prise de décision libre de tout conflit d'intérêts.

Une troisième remarque est que le cumul peut limiter le temps disponible pour les députés réaliser leurs responsabilités à plein temps. Certains députés cumulent plus jusqu'à 20 mandats différents (avec une pointe de **46 mandats** chez un député provincial).

La figure 8 nous permet de comprendre l'ampleur des cumuls de mandats. Tous ne sont pas rémunérés, mais lorsqu'on regarde les chiffres, on est interpellé par le volume de ces mandats qui sont autant de connections entre les parlementaires et des organes externes à leur fonction de base. Cela interroge sur la séparation des pouvoirs au quotidien et la capacité des parlementaires à se concentrer sur leur "métier de base".

²⁷ Le ministre ou le secrétaire d'État du Gouvernement fédéral qui a présenté sa démission au Roi, ou le ministre ou le secrétaire d'État d'un Gouvernement régional ou communautaire démissionnaire peut, après renouvellement intégral des Chambres législatives, concilier sa fonction de ministre ou de secrétaire d'État d'un Gouvernement fédéral, régional ou communautaire avec le mandat de membre de l'une des deux Chambres jusqu'au moment où le Roi a statué définitivement sur la démission du Gouvernement fédéral ou qu'il a été procédé à une nouvelle élection du Gouvernement régional ou communautaire (Art 50 Constitution).

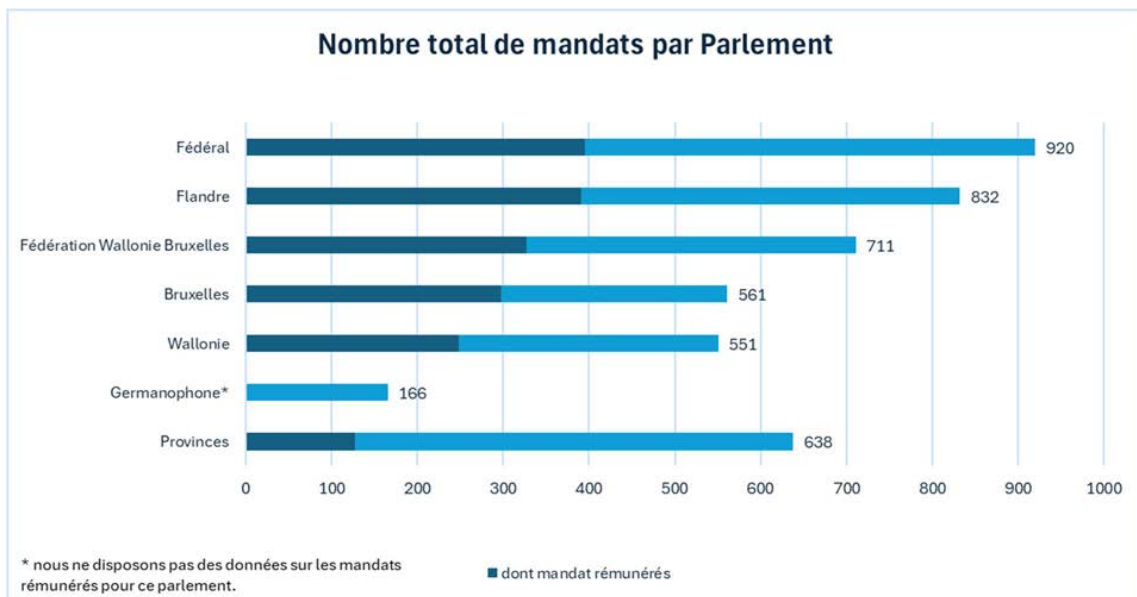


Figure 8 : Nombre de mandats par Parlement en 2022 (Source : les déclarations fédérales de mandats, fonctions et professions, Cumuleo)

Comme la taille des parlements varie, nous indiquons dans la figure 9 l'intensité de ce cumul définie comme le nombre moyen de mandats par parlementaire.

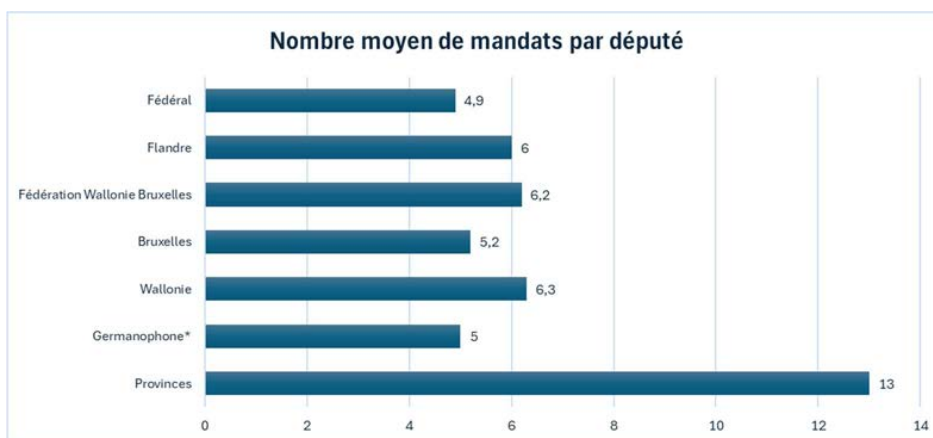


Figure 9 : Nombre moyen de mandats par député, 2022 (Source : les déclarations fédérales de mandats, fonctions et professions, Cumuleo)

Comme l'indique la figure 9, c'est surtout au niveau des provinces que les députés cumulent le plus de mandats (dont 80% en moyenne sont non rémunérés). C'est tout de même choquant compte tenu de la rémunération élevée de nos députés provinciaux. Une enquête de Adrien de Marneffe (La Libre 17 avril 2023) auprès des 22 députés provinciaux wallons révèle une rémunération de 7000 euros nets/mois. Plusieurs des mandats des députés provinciaux sont aussi rémunérés. Ainsi, le président du Collège provincial Luc Gillard (PS) exerce pas moins de 17 mandats, dont 7 sont rémunérés. Il est rémunéré 2.624 euros par an comme administrateur chez Enodia (une intercommunale)

et 3.801 euros par an en tant que membre du conseil d'administration chez Liège Airport. En comparaison, le salaire du président du conseil provincial s'élève quant à lui à 33.279 € bruts par an (soit 2.773 euros par mois), sans autre avantage. Les conseillers provinciaux (l'équivalent des parlementaires fédéraux et régionaux) bénéficient de jetons de présence sans rémunération fixe. La députée liégeoise Katty Firquet (MR) occupe 20 mandats dont 3 rémunérés en plus de sa rémunération de base. Elle est rémunérée 21.547 euros par an pour son mandat à la SPI (Intercommunale de Services Promotion Initiatives en province de Liège).

Dans la figure 10, la moitié des députés sont dans la boîte, avec la médiane représentée par la ligne du milieu (nombre médian de mandats). Les points à l'extérieur de la boîte représentent les valeurs extrêmes, c'est-à-dire les "gros cumulards". Les bords du rectangle sont les premier et troisième quartiles, montrant l'étendue des données des députés allant du 25e au 75e centile. Les "moustaches" supérieures représentent le nombre de mandats des 25% de députés qui cumulent le plus (à l'exclusion des valeurs extrêmes).

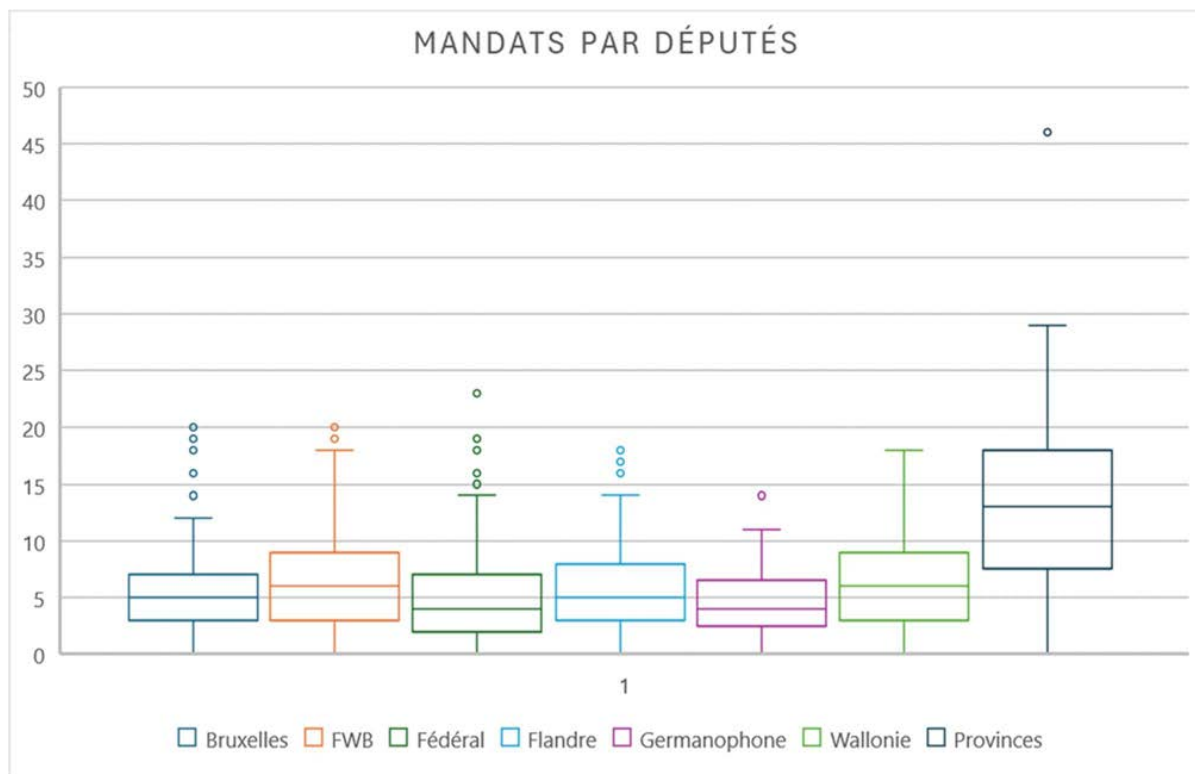


Figure 10 : Boîte à Moustache sur le nombre de mandats par Parlement (Source : Cumuléo)

PROVINCES

PROVINCES

Les 10 provinces sont des entités politiques sous la tutelle des régions, qui gèrent tout ce qui relève de la notion élastique d'intérêt provincial (art. 41 et 162 de la Constitution). A ce titre les provinces interviennent dans des domaines aussi diversifiés que l'aide social, l'enseignement, la santé, la protection du patrimoine...etc. C'est à dire des compétences partagées à la fois par les communes ou les régions et communautés. Il est utile de rappeler ici que dans son Art 41 alinéa 1er, la *Constitution prévoit explicitement la possibilité de supprimer les provinces*.

Effectifs et rémunérations

On compte **42 députés provinciaux** : 20 en Flandre et 22 en Wallonie.

On dénombre **398 conseillers provinciaux: 223 en Wallonie et 175 en Flandre**. Cela fait deux fois plus de conseillers provinciaux par habitant en Wallonie comparée à la Flandre. C'est le résultat de l'accord de gouvernement flamand 2014-2019, qui a réduit de moitié le nombre de conseillers provinciaux flamands (passant de 351 à 175).

Du côté wallon, aucune réduction du personnel politique n'a été réalisée. Le projet de décret concernant le projet de réforme des provinces wallonnes 2017-2019 a avorté en l'absence de majorité et avec la fin de la législature. La Déclaration de Politique régionale Wallonne 2019-2024 indique :

“Dans la perspective d'une simplification institutionnelle, le Gouvernement chargera un groupe de travail composé des groupes politiques du Parlement de Wallonie et des acteurs concernés d'étudier une réforme des provinces, des intercommunales et des structures apparentées, centrée sur la supracommunalité. Une attention toute particulière sera recherchée quant au rapport qualité/coût des services provinciaux rendus.” La réforme s'est limitée au transfert du financement des zones de secours aux provinces.

L'effectif total des provinces belges est de 13.820 ETP. **Les 5 provinces flamandes emploient au total 4.904 ETP** tandis que les **5 provinces wallonnes emploient le double de personnel soit 8.916 ETP**.

		Effectifs	Conseillers	Députés	Gouverneurs
En nombre	Flandre	4.904	175	20	5
	Wallonie	8.916	223	22	5
	Total	13.820	398	42	10
Par 1.000.000 habitants	Flandre	732	26	3	1
	Wallonie	2.422	61	6	1
	Moyenne	1.331	38	4	1

Tableau 2 : Effectifs des provinces (source : ONSS, sites des différentes provinces, calculs propres)

Le tableau 2 nous permet de dresser un constat assez interpellant. Relativement à sa population, **le personnel politique des provinces wallonnes est le double des provinces flamandes.**

Rémunération des gouverneurs, députés et conseillers provinciaux

En Wallonie, la rémunération d'un gouverneur est de 69.107²⁸ euros par an, avec des frais de représentation de 7.500 €. Ajoutons à cela une indemnité forfaitaire de résidence de 1.240 euros par mois, ou un logement. Ce qui fait une rémunération totale de 100.000 € par an.

En Flandre, la rémunération d'un gouverneur est de 72 000²⁹ euros par an, avec des frais de représentation de 3.718 euros.

Ces chiffres sont vraisemblablement sous-estimés car selon l' enquête de Adrien de Marneffe auprès des 22 députés wallons (La Libre 17 avril 2023), la rémunération d'un député provincial s'élève à 100.219 € par an, auquel il faut ajouter un pécule de vacances de 7.431 €, et une allocation de fin d'année de 3.479 €, soit un total de 111.129 €. En net, cela représente un salaire de 82.312 € nets par an, soit 6.907 € nets par mois. En plus de leur salaire, les députés provinciaux (wallons) perçoivent une indemnité forfaitaire non taxée pour frais exposés de 28.061 € par an. Pour la recevoir, l' élu ne doit justifier aucune dépense! Au terme de leur mandat, les députés provinciaux bénéficient d' une indemnité de départ équivalente à deux mois de salaire par année de mandat avec un maximum de 24 mois. Comme nous l' avons indiqué dans la section précédente, cette générosité du traitement des députés provinciaux ne les dissuade pas de cumuler les mandats.

Les conseillers provinciaux (l' équivalent des parlementaires fédéraux et régionaux) bénéficient de jetons de présence sans rémunération fixe. Le salaire du président du conseil provincial en Wallonie s'élève quant à lui à 33.279 euros bruts par an (2.773 euros par mois), sans autre avantage. Ces parlementaires provinciaux sont un peu l' équivalent des parlementaires cantonaux en Suisse dont on a discuté auparavant.

²⁸ Source : <https://wallex.wallonie.be/eli/arrete/2008/09/18/2008203845/2008/11/01?doc=12137>

²⁹ Source : https://etaamb.openjustice.be/nl/besluit-van-de-vlaamse-regering-van-05-maart-2004_n2004035477.html

Dépenses des provinces³⁰

1. La Wallonie

En 2022, les dépenses ordinaires des provinces wallonnes s'élèvent à 1.118 millions d'euros, soit **306 euros par habitant**, dont 64% sont des dépenses de personnel.

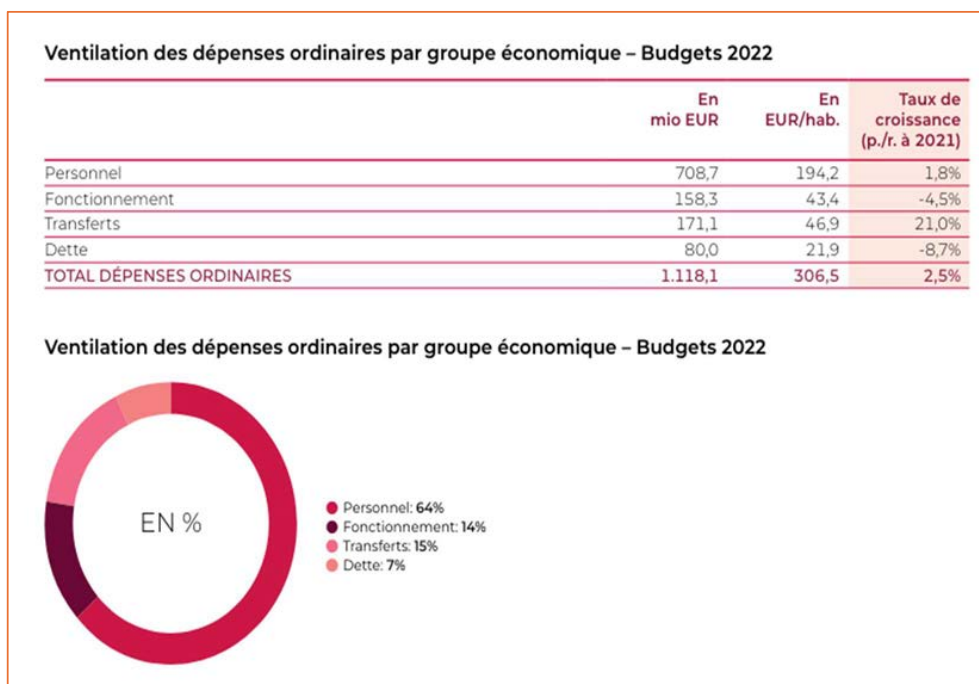


Figure 11 : Dépenses des provinces (Source : Belfius, Les finances des pouvoirs locaux de Wallonie)

L'effectif du personnel des administrations provinciales wallonnes a diminué de -5,7% en 2021 par rapport à l'année précédente, mais la part du personnel statutaire reste très majoritaire (64,7%). Les principales rubriques de dépenses des provinces sont l'administration, l'enseignement, la culture, l'aide sociale et la santé.

³⁰ Basé sur le rapport des finances locales de Belfius 2022

2. La Flandre

En 2022, les provinces flamandes ont des dépenses ordinaires de 754,8 millions d'euros, soit **113 euros par habitant**, dont 46% sont des dépenses de personnel. Les achats de biens et services représentent 27% des dépenses ordinaires et les subventions de fonctionnement autorisées 24%.

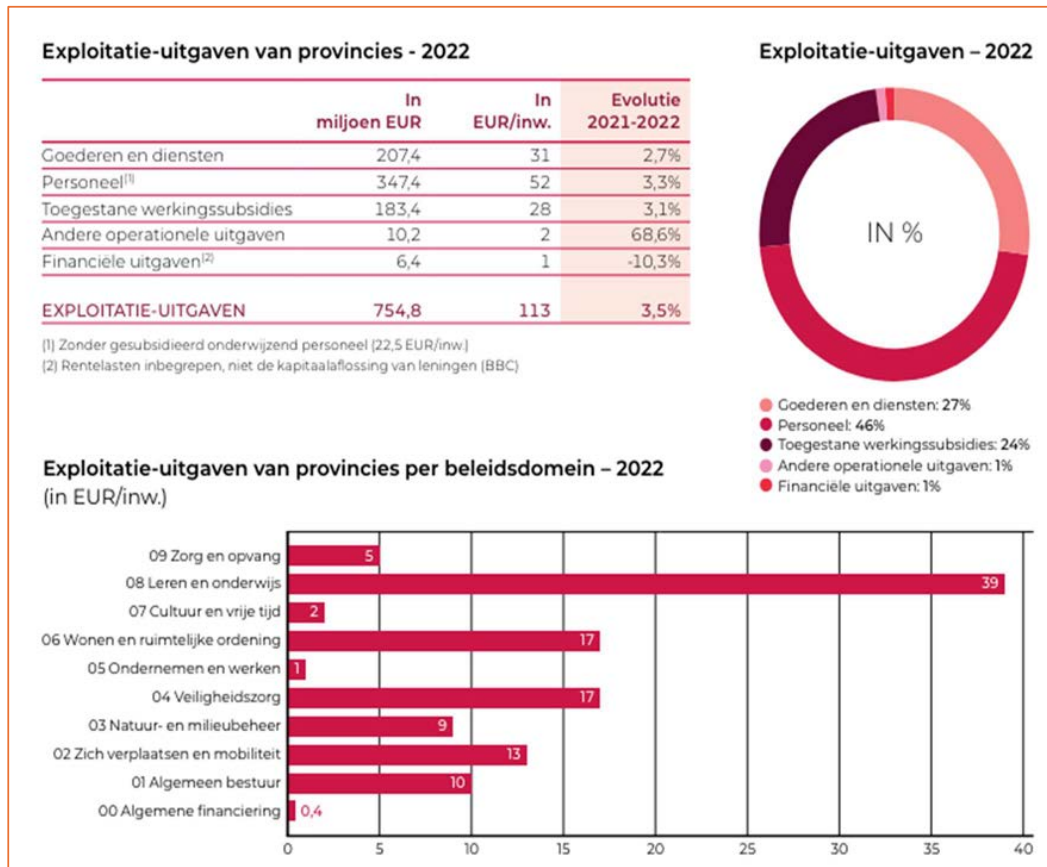


Figure 12 : Dépenses des Provinces Flamandes (Source : Belfius, Les finances des pouvoirs locaux flamands)

Selon les statistiques ONSS, les provinces flamandes emploient au total 4 677 ETP. Le nombre de personnel statutaire diminue depuis des années, tandis que le nombre de non-statutaires augmente.

En 2021, les provinces flamandes ont alloué 183 millions € de subventions de fonctionnement, principalement destinées aux ASBL (54 millions €) et aux Autonoom ProvincieBedrijf - APB (44 millions €).

3. Comparaison Flandre – Wallonie

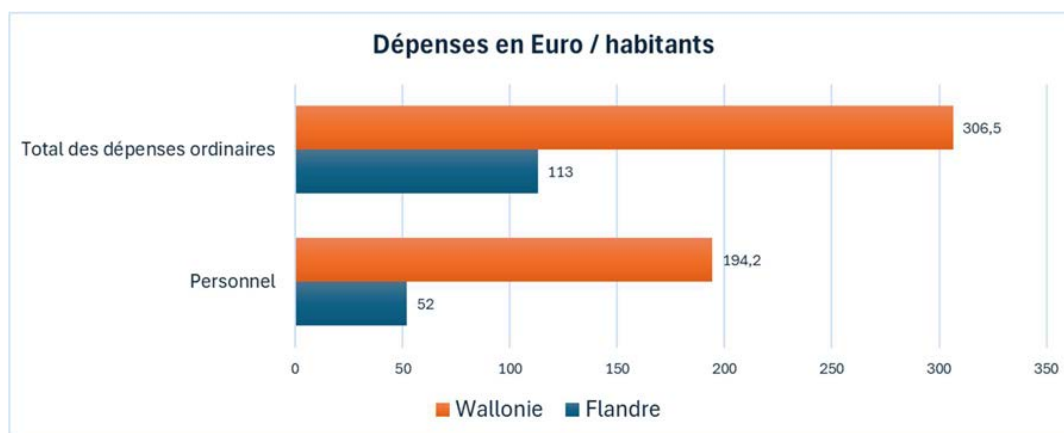


Figure 13 : Dépenses en Eur/Hab dans les Provinces (Source : Belfius, Les finances des pouvoirs locaux, calculs propres)

Comme le montre cette figure, c'est la Wallonie qui dépense le plus en EUR/Habitants au niveau des provinces. **Les provinces wallonnes dépensent trois fois plus par habitant que les provinces flamandes et presque quatre fois plus en dépenses de personnel.**

COMMUNES

COMMUNES

Effectifs des communes

1. Répartition de l'effectif total

C'est au niveau communal que se trouvent les plus gros effectifs de l'emploi public (hors secteur enseignement au niveau des communautés et régions). Il est utile de décomposer les effectifs communaux.

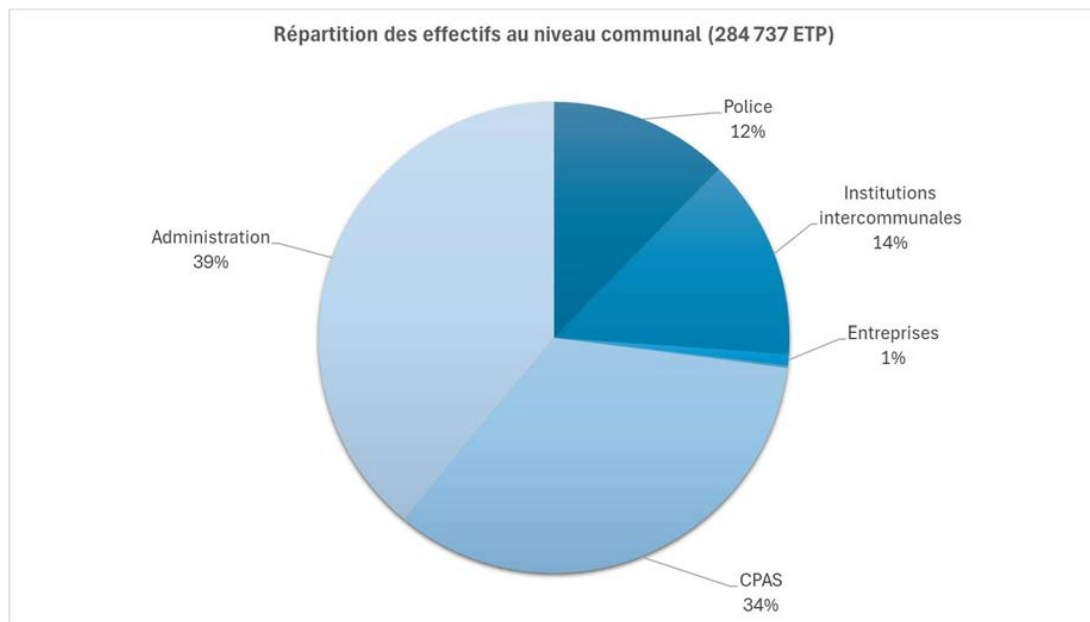


Figure 14 : Répartition de l'emploi au niveau communal (source : ONSS, calculs propres)

Comme le montre la figure 14, en suivant la nomenclature de l'ONSS, c'est dans l'administration et les CPAS au sens large que sont employés le plus de gens, environ 73% du total de l'emploi au niveau communal.

L'absence des Enseignants peut s'expliquer de plusieurs manières :

- La majorité des employés de l'enseignement le sont au niveau de la communauté française et de la région/communauté Flamande.
- Il n'est pas exclu que certains enseignant soient repris dans le volet administration de l'emploi communal avec la Commune exerçant le pouvoir organisateur.

Autre point d'intérêt, les institutions intercommunales. Un récent rapport du CRISP³¹ sur les intercommunales Wallonnes pointe que ces entités sont un des principaux leviers économiques des villes et des communes. Leur structure flexible leur permet de répondre aux besoins locaux spécifiques. Cependant, leur participation dans des réseaux de participations complexes et leurs activités de holding soulèvent des préoccupations quant à la clarté et à la transparence de leurs opérations, brouillant parfois la distinction entre l'intérêt public et l'intérêt privé. La complexité de leur structure et le manque de documentation sur certaines entités rendent difficile leur compréhension pour les citoyens, ce qui compromet leur confiance malgré leur importance vitale dans la vie quotidienne.

Le constat concernant les institutions intercommunales reflète celui observé pour une partie des pouvoirs publics étudiés dans ce rapport. Nous ne remettons pas en doute leur utilité, mais nous constatons un manque de visibilité sur leurs activités et résultats.

2. Comparaison Flandre-Wallonie-Bruxelles

Les CPAS et Administrations communales

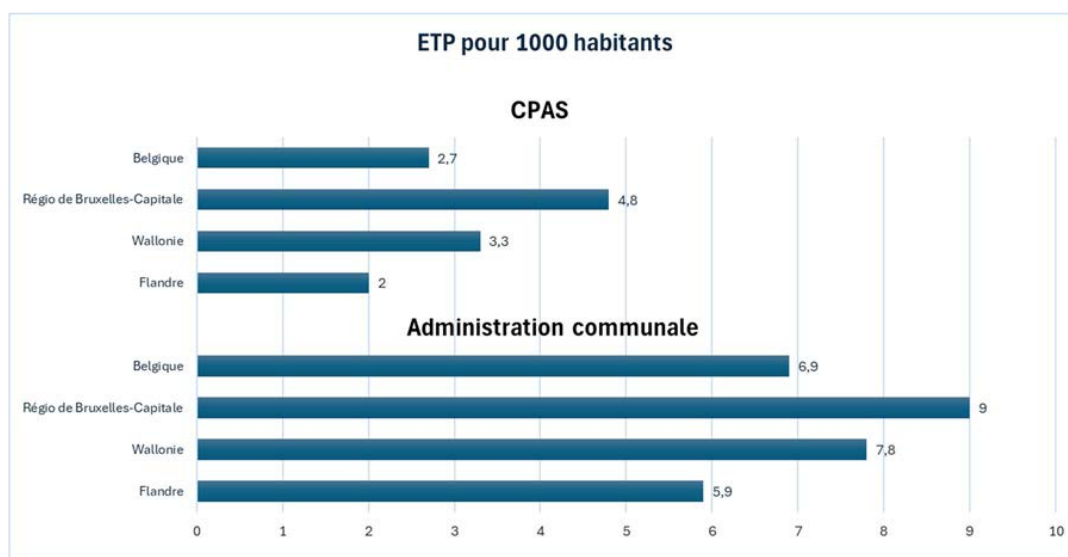


Figure 15 (Source : ONSS, Vlaanderen.be et calculs propres)

En examinant les chiffres, nous distinguons deux catégories : les effectifs au sens large et au sens strict. Les effectifs au sens large englobent l'ensemble des effectifs liés aux administrations générales des administrations publiques communales et des CPAS, ainsi que ceux pour lesquels la commune ou le CPAS agit en tant que pouvoir organisateur. Les effectifs au sens strict se limitent aux activités administratives des administrations publiques communales et des CPAS. Pour la figure 15, nous nous limitons aux effectifs au sens strict, ou une tendance émerge : *la Flandre présente des*

³¹ Voir <https://www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/AL2024-04.pdf>

effectifs inférieurs à la moyenne nationale, tandis que la Wallonie et Bruxelles se situent au-dessus de cette moyenne.

Pour les CPAS, cet écart régional peut en partie s'expliquer par les différences socio-économiques entre régions. Les CPAS en particulier, sont chargés de fournir une assistance sociale principalement aux individus exclus des droits de la sécurité sociale. Par conséquent, il est naturel d'employer plus de personnel dans les CPAS de Bruxelles ou de Wallonie, étant donné le profil socio-économique particulier de ses habitants.

Les mandataires communaux

Il y a en Belgique **19 130 mandataires communaux**: les bourgmestres, les échevins, les conseillers communaux et les conseillers de l'action sociale.

Les Bourgmestres: Il y a **581 bourgmestres** Belgique (pour 581 communes), dont 300 en Flandre, 262 en Wallonie (y compris les 9 communes germanophones), et 19 à Bruxelles. La rémunération des bourgmestres varie en fonction du nombre d'habitants entre 2400 € bruts/mois à 14 000 € bruts/mois (si plus de 150 000 habitants). Ils bénéficient en outre d'un pécule de vacance, d'une prime de fin d'année et d'un remboursement des frais liés à l'exercice du mandat. Une minorité de femmes sont bourgmestre: 1 sur 4 à Bruxelles, 1 sur 5 en Wallonie et 1 sur 7 en Flandre.

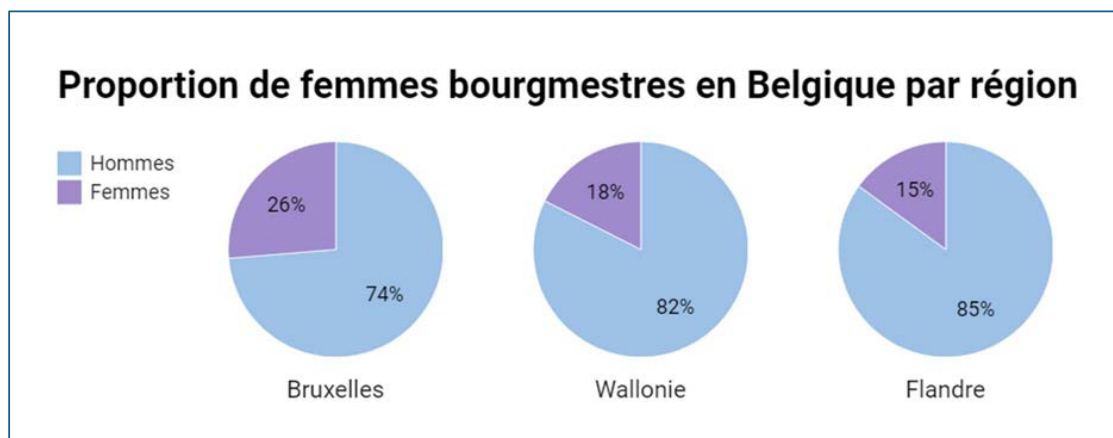


Figure 16 : Proportion de femmes bourgmestres (Source : Xander Vlassenbroeck, RTBF 2022)

Les échevins. Il y a **2 508 échevins** en Belgique : 1 255 en Flandre, 1 132 en Wallonie et 121 à Bruxelles. Les échevins sont rémunérés à concurrence de 60% du traitement de leur bourgmestre (75% si commune plus de 50.000 hab) soit un traitement qui varie entre 1 440 € bruts/mois et 10 500 € bruts/mois. Ils bénéficient en outre d'un pécule de vacance, d'une prime de fin d'année et d'un remboursement intégral des frais liés à l'exercice de leur mandat.

Les conseillers communaux: il y a en Belgique **13 302 conseillers communaux**: 7 229 en Flandre, 5 370 en Wallonie et 703 à Bruxelles. Ils sont uniquement rémunérés sur base de jetons de présence lorsqu'ils assistent aux conseils ou commissions. Le montant

minimum du jeton de présence en 2024 se situe entre 74,36 € bruts et 250 € bruts (montant du jeton provincial). Le montant maximum absolu de jetons attribuables équivaut au traitement d'un échevin d'une commune de 50.000 habitants.

Les conseillers de l'action sociale: il y a en Belgique **2 739 conseillers de l'action sociale**: 2 510 en Wallonie et 229 à Bruxelles. Contrairement aux conseillers communaux, les conseillers de l'action sociale ne sont pas élus directement, mais désignés par le conseil communal. En Flandre, depuis l'intégration des CPAS au sein des Communes, les membres du conseil de l'action social sont en fait élus parmi les conseillers communaux, réduisant de fait l'effectif politique communal.

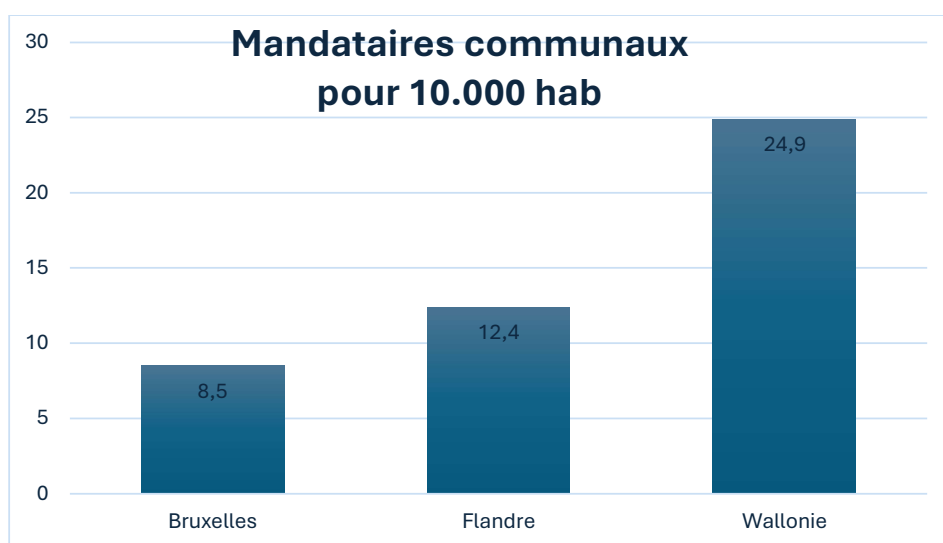


Figure 17 : Mandataires communaux: échevins, conseillers communaux et conseillers de l'action sociale (source : Calculs propres)

C'est dans les communes Bruxelloises que le personnel politique est le moins dense par habitant, et dans les communes wallonnes qu'il est le plus dense. **On dénombre deux fois plus de mandataires communaux par habitant en Wallonie par rapport à la Flandre.** Cet écart est lié à la plus petite taille des communes wallonnes (14.045 habitants en moyenne contre 22.580 habitants pour les communes flamandes). La duplication des conseillers de l'action sociale et des conseillers communaux wallons explique aussi cet écart avec les communes flamandes.

3. Intégration et fusion

Intégration des CPAS³²

En Flandre, depuis le décret « administration locale » du 1er janvier 2019, les CPAS et les communes sont intégrées dans une seule entité. L'objectif est d'allier les forces pour mieux réaliser les missions sociales avec une approche plus orientée vers le bénéficiaire, ainsi qu'une accessibilité accrue aux services. Ce processus d'intégration a pris source en 2004 sous l'effet d'un décret relatif à la politique sociale locale qui donna lieu à la création des « sociale huizen » (maisons sociales). La maison sociale est le point de contact et le bureau d'information où les citoyens peuvent se rendre pour poser toutes leurs questions sur les services sociaux. L'idée est de faciliter l'accès aux services sociaux sans l'effet stigmatisant potentiel d'un CPAS : on peut se rendre dans une maison sociale sans être inscrit au CPAS. Une véritable offre de services intégrés y est disponible : les services communaux, le Woonwinkel pour trouver un logement décent, la Maison de l'enfant, l'agence pour l'emploi VDAB...

En Wallonie et à Bruxelles, un projet d'intégration de l'action sociale à la flamande a été inscrit dans la DPR wallonne de 2014, mais fut enterré un an plus tard par le PS (La Libre 11 mai 2015).³³ On y trouve le même ressort que dans la réticence des élus au rapprochement des communes entre elles. La sagesse de la revendication ne passerait-elle pas d'abord par sa capacité à rassembler les forces d'action sociale ?

Fusion des communes

Pour ce qui concerne le sur-effectif des administrations communales wallonnes relatif à la Flandre, cela peut s'expliquer par la différence de tailles entre communes wallonnes

³² Hindriks et Van Cauter, Nos CPAS valent mieux qu'un simple refinancement, Le Soir 27 septembre 2023.

³³ <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2015/05/11/le-ps-enterre-la-fusion-cpas-communes-TIHHI2RJSBDCHFBDO2PY2SSY64/>

et flamandes. Comme indiqué dans le tableau ci-dessous les communes wallonnes sont presque deux fois plus petites que les communes flamandes.

Les communes belges sont-elles trop petites ?

	Nombre de commune	Population moyenne par commune
Belgique	581	20,222
Danemark	98	60,858
Pays-Bas	342	52,080
Flandre	300	22,580
Wallonie	262	14,045

Tableau 3 calculs propres

Sur base des chiffres de pays comparables, tel que le Danemark ou les Pays-Bas, on constate que les communes wallonnes sont en fait 4 fois plus petites que les communes néerlandaises ou danoises. Comment pouvons-nous maintenir autant de communes de si petite taille (75% des communes wallonnes ont moins de 15.000 habitants) ?

Un rapport d'Itinera³⁴ suggère sur base d'une étude comparative des budgets ordinaires que la fusion des communes wallonnes de moins de 15 000 habitants pourraient représenter une économie en frais de personnel et de fonctionnement de 136 millions d'euros.

Le fédéralisme est une des caractéristiques de l'organisation politique de notre pays, et nous ne remettons pas ça en question. Cependant, la fusion des communes s'accélère en Flandre (le nombre de communes flamandes passerait de 300 à 285 en janvier 2025).³⁵ En Wallonie, pour l'instant, la seule fusion en cours concerne Bastogne et Bertogne. Selon le Bourgmestre de Bastogne, cette fusion représente une économie budgétaire de 2 millions €/an (100 €/hab) en plus de la reprise de dette par la région de 500 €/hab.³⁶ Dans un contexte budgétaire difficile, et compte tenu des défis croissants auxquels sont confrontés les communes, la fusions des communes se révèle être une option pertinente « économiquement », même si politiquement difficile à mettre en œuvre. Cette fusion pourrait aussi renforcer les équipes et les compétences au niveau des ressources humaines.

³⁴ <https://www.itinera.team/fr/publications/rapports/la-fusion-des-communes-202-communes-wallonnes-sur-262-sont-elles-trop-petites>

³⁵ <https://www.vvsg.be/bestuur/samenwerking-verzelfstanding/fusies>

³⁶ Bourgmestre Benoit Lutgen, RTBF-Déclic 10 février 2023

4. Intercommunales

Cette institution complète le mille-feuille institutionnel belge entre les communes, les provinces et les régions. Elle permet à plusieurs communes de s'associer, à leur initiative mais sous la tutelle d'une région, pour gérer ensemble « des matières d'intérêt communal qui les intéressent ». Ce domaine est large, et ses contours demeurent flous. L'intérêt communal est, comme l'intérêt provincial, une notion qui peut couvrir des matières qui relèvent de l'autorité fédérale, comme des communautés et des régions. Les intercommunales sont principalement actives dans le domaine des économies de réseaux comme les télécommunications, la distribution du gaz, de l'eau et de l'électricité. Mais elles sont aussi actives dans la gestion hospitalière, le financement, le développement économique, ou la collecte et le traitement des déchets.

Selon le professeur Frédéric Bouhon, les intercommunales sont *un objet élastique*.³⁷ Elles présentent en fait une triple élasticité en matière de périmètre d'action. Une *élasticité matérielle* dans la définition de son objet. Une *élasticité temporelle* dans sa durée variable selon les circonstances (avec un max de 30 ans). Une *élasticité spatiale* avec la liberté pour les communes de s'associer en club restreint selon les affinités mutuelles. Le cadre légal impose que l'intercommunale soit une société commerciale (souvent une SCRL) ce qui en fait une institution contradictoire entre un but lucratif et les intérêts public communaux.³⁸ Le contrôle démocratique des intercommunales est problématique d'autant plus qu'il règne une certaine opacité autour de certaines intercommunales. Au cours des dernières années, la Belgique été marquée par des scandales politiques autour de certaines intercommunales (dans chacune des régions). Pour le citoyen belge, « intercommunale » rime avec collusion, accaparement du pouvoir et conflits d'intérêts. Il ne faut évidemment pas jeter le bébé avec l'eau du bain, tant les économies d'échelles sont nécessaires, mais un contrôle démocratique plus direct et une supervision accrue par la tutelle régionale sont nécessaires.³⁹

Un rapport du CRISP de 2016 dénombre 323 intercommunales en Belgique affichant un chiffre d'affaires total de 10 milliards € en 2015 et un effectif total de 38 271 personnes. Les effectifs sont restés stables entre 2016 et 2022 selon les données ONSS. Relativement à la population, il y en Wallonie deux fois plus d'intercommunales qu'en

³⁷ Frédéric Bouhon, Mille-feuille institutionnel et intercommunalité, Revue Population et Avenir, n°748, Mai-Juin 2020.

³⁸ Cette tension est accentuée dans les cas où l'intercommunale, en tant que société commerciale, délègue certaines missions à d'autres sociétés dans lesquelles elle détient une participation (cfr l'affaire PubliFin en Région wallonne).

³⁹ Voir le rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN, 6 juillet 2017, Parlement wallon.

Flandre. Le chiffre d'affaires moyen d'une intercommunale wallonne est 20% plus faible que celui d'une intercommunale flamande (28 millions € en Wallonie contre 35 millions € en Flandre). L'effectif moyen d'une intercommunale wallonne est trois fois plus élevé que celui d'une intercommunale flamande (179 personnes contre 64 personnes).

Intercommunales	Nombre	Chiffre d'affaires (x1000)	Effectif	Administrateurs
Bruxelles	19	906.696	2.521	570
Wallonie	141	3.946.404	25.207	4.230
Flandre	156	5.382.330	9.958	4.680
Inter-region	5	254.725	430	100
Total	321	10.490.155	38.116	9.580

Tableau 4 : Source CRISP, situation au 1 Janvier 2016 et ONSS 2022.

Dépenses des communes⁴⁰

1. Wallonie

En 2022, les **dépenses ordinaires** des communes wallonnes atteignent 5.868 millions EUR, soit environ **1 609 EUR par habitant**, avec une augmentation de 3,6% par rapport à 2021. Cependant, cette hausse est probablement sous-estimée en raison de l'inflation et de l'augmentation des coûts énergétiques. **Les dépenses de personnel représentent 42% des dépenses totales**, tandis que les transferts comptent pour 30%. En moyenne, 12% des dépenses ordinaires sont consacrées aux charges de la dette.

Les dépenses de personnel ont augmenté de 4,8% par rapport à 2021, avec une progression de l'effectif total de 2,2%, soit 36.751 équivalents temps plein (ETP). Cette croissance cache une diminution du personnel statutaire de 5,4% et une augmentation du personnel contractuel de 4,5%, le personnel statutaire ne représentant plus que 22% de l'ensemble des ETP. Les charges de pensions du personnel statutaire représentent en moyenne 12% des dépenses de personnel totales.

Les dépenses de transfert représentent près d'un tiers des dépenses ordinaires des communes, dont 90% sont destinées à d'autres pouvoirs publics locaux, notamment pour combler leur déficit (CPAS, zone de police et de secours, etc.).

⁴⁰ Basé sur le rapport des finances locales de Belfius 2022

En moyenne, les communes wallonnes allouent 166 EUR par habitant pour leur CPAS, 153 EUR par habitant pour la zone de police et 38 EUR par habitant pour la zone de secours.

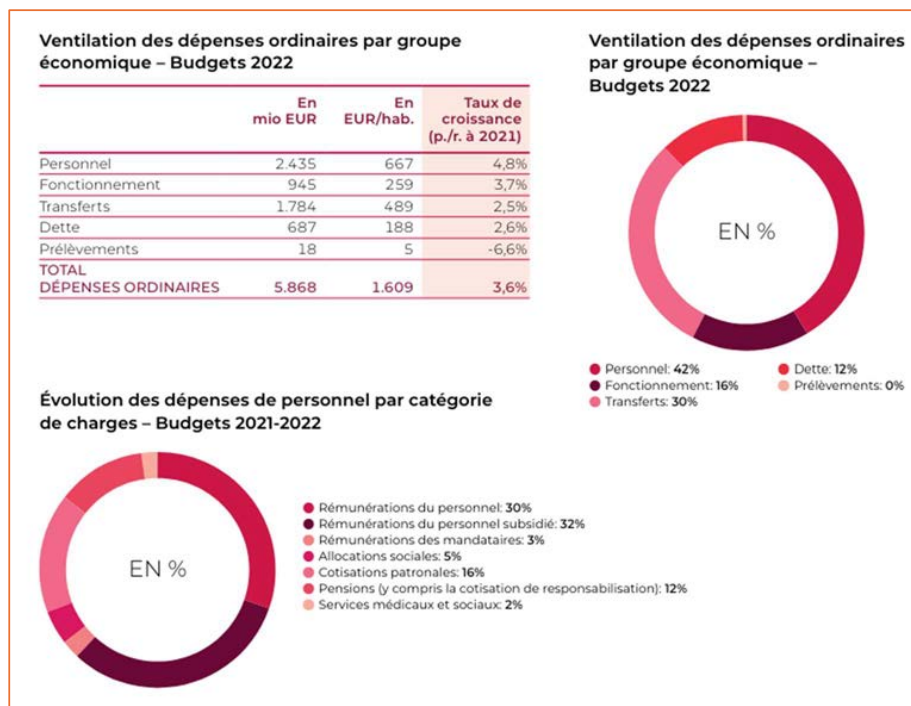


Figure 18 : Dépenses des communes (Source : Belfius, Les finances des pouvoirs locaux de Wallonie)

2. Flandre

Dépenses ordinaires La crise de la COVID-19 a eu un impact significatif sur les finances des communes en 2020 et 2021, avec des dépenses ordinaires excédant les prévisions de 470 millions d'euros pour ces deux années, soit une croissance de 3 à 4%. Les ajustements des plans pluriannuels fin 2021 n'ont pas pu anticiper pleinement l'ampleur de l'inflation en 2022, qui a augmenté les dépenses. En conséquence, les dépenses supplémentaires pourraient dépasser 500 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales pour 2022. **La dépense ordinaire par habitant est de 1.882 euros.**

Dépenses de transfert. En 2022, en moyenne, respectivement 170 euros et 54 euros par habitant sont alloués aux zones de police et aux zones de secours. Sous la pression de la hausse des coûts de personnel et de la mise en œuvre de l'accord sectoriel de 2018, les subventions aux zones de police augmentent principalement (+3,2%).

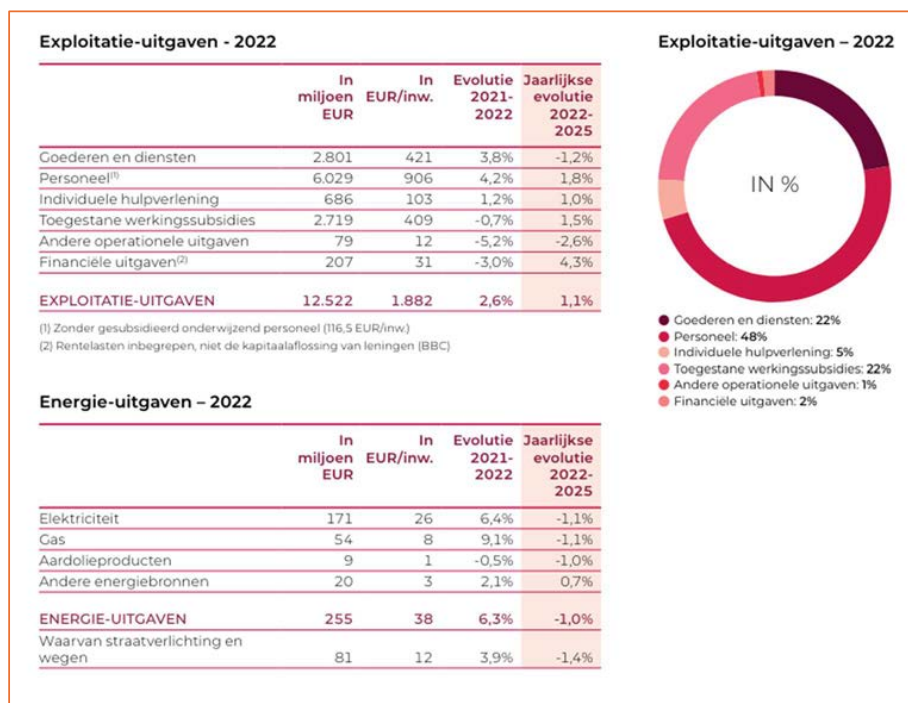


Figure 19 : Dépenses par groupe économique (Source : Belfius, Les finances des pouvoirs locaux de Flandre)

3. Comparaison Flandre – Wallonie

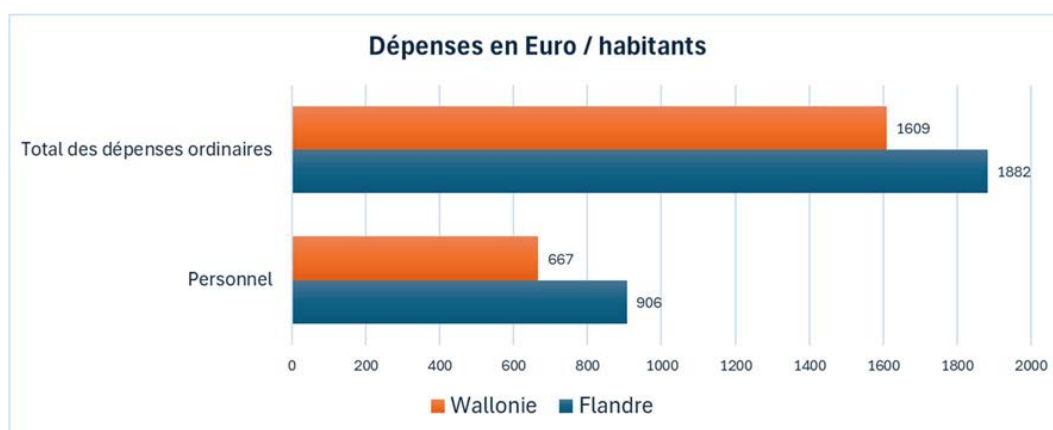


Figure 20 : Dépenses en Eur/Hab au niveau des communes (Source : Belfius, calculs propres)

Contrairement au niveau des provinces, c'est la Wallonie qui dépense le moins en euros par habitant au niveau des communes.

Il convient de noter cependant deux choses. Premièrement, les communes flamandes étant de manière générale plus prospères, il n'est à la rigueur pas anormale qu'elles dépensent plus que leurs homologues wallonnes. Deuxièmement, il y a quand même en Flandre une volonté de réduire les coûts au niveau des communes via la fusion de ces dernières.

En effet, entre 2019 et 2024, ce sont 28 communes qui ont déjà pris une décision de principe, donnant le feu vert formel à 13 fusions volontaires au 1^{er} janvier 2025.⁴¹

⁴¹<https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/samenwerking-fusies-regiovorming-en-verzelfstandiging/lopende-fusietrajecten-2019-2024>

CONCLUSION

CONCLUSION

En dépit de l'importance des moyens et effectifs déployés, on ne peut pas dire que les Belges aient particulièrement confiance en leur(s) gouvernement(s) et dans le personnel politique. Ils s'interrogent même parfois de savoir qui les gouverne, tant les compétences sont dispersées et les responsabilités diluées dans une tuyauterie institutionnelle complexe.

Comme en Mathématique, nous pensons que la meilleure façon de résoudre ce "dilemme belge" est de commencer par **simplifier nos structures** politiques: $1+1=2$. C'est urgent car les défis sont nombreux et inédits. Nous entrons dans une zone de forte turbulence et nous allons devoir affronter des "**incertitudes radicales**" comme les surnomment John Kay & Mervyn King dans "Radical uncertainty: decision making for an unknowable future" (2020).

Notons que cet effort de simplification semble avoir été amorcé par la Flandre, et cela se reflète dans les chiffres. En effet, on remarque une constante divergence entre les effectifs au niveau de la Flandre et de la Wallonie.

Il n'est pas nécessaire d'invoquer une nouvelle réforme de l'Etat qui implique encore plus de décentralisation et de fragmentation du pouvoir. En fait, nous pensons qu'à l'inverse de cette dynamique centrifuge, une force centripète peut être opportune pour développer les synergies, renforcer la coordination et clarifier les lignes de décision. Une réforme des institutions politiques s'impose du côté francophone car les effectifs et coûts par habitants sont deux fois plus importants qu'en Flandre. Le dédoublement entre communauté et région côté francophone pose question. La complexité institutionnelle de Bruxelles est problématique. La pertinence et le rôle des provinces doivent être réévalués. Le contrôle démocratique des intercommunales doit être renforcé. La fusion des (petites) communes est envisageable, à la lumière des fusions en cours en Flandre.

Les pouvoirs locaux assurent plus de la moitié des investissements publics. Ils ont besoin d'une véritable capacité de financement et d'action. Une fusion entre plusieurs communes apporterait une bouffée d'oxygène, permettrait un effet de levier, favoriserait les économies d'échelles et faciliterait la coordination locale (pensons à la difficulté en Wallonie de développer un réseau intégré et sécurisé de pistes cyclables, des infrastructures sportives de qualité et des piscines en état de fonctionnement). Un débat citoyen sur la question doit avoir lieu, car on ne peut laisser les mandataires publics seuls décider de comment réformer nos institutions dans l'intérêt des citoyens.