



Fédéralisme Belge en chiffres Partie 2. Les Emplois Publics

Executive summary

Jean Hindriks et Alexandre Lamfalussy

Résumé : Ce rapport rassemble de manière claire, lisible et rigoureuse les chiffres de l'emploi public mesuré en équivalent temps plein sur base de la définition ONSS du périmètre des administrations publiques. Il établit un inventaire cohérent et actualisé de la répartition et de l'évolution de l'emploi public sans et avec le secteur de la santé et de l'action sociale. Selon les régions et provinces, la part de l'emploi public (relativement à l'emploi total) varient sensiblement mais la densité de l'emploi public (relativement à la population) varie moins. Les disparités des parts de l'emploi public reflètent les disparités des taux d'emploi. Le niveau et la ventilation des dépenses publiques sont aussi brièvement analysés et comparés aux pays voisins.

Depuis 1970, la Belgique a évolué d'un État unitaire vers un système fédéral complexe, composé de trois communautés (flamande, française et germanophone) et de trois régions (Wallonne, Flamande et Bruxelles-Capitale). Aujourd'hui, la Belgique se distingue par des niveaux de pouvoir distincts avec des transferts progressif de compétences du fédéral vers les entités fédérées qui occupent 80% des emplois publics.

1 = 2 désigne la *loi de Parkinson* qui prédit l'augmentation inéluctable des fonctionnaires avec un taux d'environ 6 % par an, indépendamment de la quantité de travail à fournir ou même de sa simple légitimité. Cette « Loi de la pyramide sans fin » a conduit à des expressions comme « développement parkinsonien des administrations ». Notre rapport vise à chiffrer précisément la taille et l'évolution des emplois publics. Mais en préalable, il est crucial de définir ce que l'on mesure et comment on le mesure.

Qu'est-ce qu'un emploi public ?

Nous travaillons avec une même source statistique qui sont les données administratives de l'ONSS sur la période 2015-2023. Le champ d'observation des données de l'ONSS concerne l'ensemble des employeurs et des travailleurs assujettis à la sécurité sociale. La délimitation du secteur public est définie dans le document de méthodologie globale de l'ONSS qui reprend dans le secteur public, les entités gouvernementales aux niveaux fédéral, communautaire, régional, provincial et local, ainsi que les organismes et établissements publics qui en dépendent (y compris les entreprises publiques – TEC/De Lijn, SNCB, RTBF/VRT, La Poste- et les organismes d'intérêt public OIP). Le secteur de l'enseignement est concentré au niveau communautaire. Nous allons aussi élargir le périmètre en incluant dans les emplois publics au sens large, les secteurs de la santé et de l'action sociale qui sont fortement subsidiés.



Comment mesurer un emploi public ?

Contrairement à la BNB qui évalue l'emploi public en unités, nous comptabilisons les **emplois publics en ETP**. Cela nous semble pertinent compte tenu de l'importance relative du travail à temps partiel dans le secteur public et notamment l'enseignement. Selon Statbel, 60% des emplois publics sont à temps partiels, contre 45% des emplois privés. Si on mesure les emplois publics en unités, les chiffres seront donc biaisés à la hausse relativement aux emplois privés.

Répartition et évolution de l'emploi public au sens large ou strict

On définit l'emploi public au *sens large ou strict* selon que l'on intègre ou non les secteurs de la santé et de l'action sociale (qui sont fortement subsidiés). Fin 2022, la Belgique compte 962.831 emplois publics au sens strict en ETP, dont 50% au niveau des communautés et régions, 30% au niveau des administrations locales et 20% au niveau des administrations fédérales. L'enseignement représente 3 emplois publics sur 4 au niveau des régions et communautés.

L'emploi public a connu une augmentation de 4,9% entre 2017 et 2022, avec une baisse de 2,8% au niveau fédéral, compensée par une hausse de 6,8% au niveau des entités fédérées. Au sein des entités fédérées, les hausses sont respectivement de 21,7% en Région Bruxelloise, 9,1% en Région Wallonne, 8,8% en Région et Communauté Flamande, 5,3% en Communauté Française et 4,3% au niveau des villes et communes.

En 2022, l'ONSS chiffrait à 419.844 ETP les effectifs dans le secteur de la santé humaine et de l'action sociale. En additionnant le secteur public au sens strict avec le secteur santé et action sociale, nous atteignons un effectif total de 1.382.675 ETP (emplois publics au sens large).

Les emplois publics augmentent moins vite que les emplois privés

En 2015, le nombre d'emplois (ETP) dans le secteur privé (non compris les indépendants) s'élevait à 2.038.858. En 2023, ce chiffre a augmenté pour atteindre 2.241.153, soit une hausse de 10%. Les effectifs dans le secteur des indépendants (non compris les indépendants complémentaires) a augmenté de 20% passant de 739.006 en 2015 à 891.464 en 2023. Sur la même période, l'emploi public au sens strict a augmenté de 5,4% contre une hausse de 8,6% de l'emploi public au sens large. Le secteur de l'enseignement a augmenté de 11%, celui de la santé et de l'action sociale de 15% tandis que le reste de l'administration publique a augmenté de 1%.



Une densité des emplois publics comparable entre régions

La *densité* de l'emploi public au sens large (par habitant) est comparable entre la Flandre et la Wallonie. L'emploi public est mesuré au lieu de travail. En 2022 on dénombre 11,1 emplois publics pour 100 habitants en Wallonie contre 10,4 emplois publics pour 100 habitants en Flandre et 7,7 emplois publics pour 100 habitants à Bruxelles.

Si l'on se concentre sur les emplois publics au sens strict (hors santé et action sociale) au niveau des régions et communautés (75 % dans l'enseignement), nous obtenons :

- Entité fédérée Flamande (Région et communauté Flamande) : 1 ETP pour 25 habitants
- Entité fédérée Francophone (Région Wallonne et Communauté Française + Région BXL) : 1 ETP pour 25.8 habitants.

En revanche, au niveau des administrations locales, on observe une grande disparité régionale dans la densité des emplois publics avec 7,9 ETP pour 1000 habitants en Flandre contre 11,2 ETP en Wallonie et 13,8 ETP à Bruxelles (soit presque le double de la densité administrative locale de la Flandre).

Parts de l'emploi public dans emploi total

Une autre mesure pertinente est la part de l'emploi public dans l'emploi total. L'emploi public ou privé est défini au lieu de travail. L'emploi public au numérateur est défini au sens strict (hors santé et action sociale). Les effectifs de santé et de l'action sociale sont donc repris dans l'emploi total au dénominateur.

Au niveau Belge, l'emploi public au sens strict représente 22% de l'emploi total. L'analyse par province de la part de l'emploi public dans l'emploi total révèle des différences marquées. En Flandre, cette part de l'emploi public est de 17,34% avec une dispersion faible de ce taux entre provinces flamandes. En Wallonie, la part de l'emploi public est de 27%. Cependant, cette part varie fortement entre provinces : 18% dans le Brabant Wallon, 27,4% dans le Hainaut, 28,12% en province de Liège, 29,87% en province de Namur et 31,72% en province de Luxembourg. Cette dispersion de la part de l'emploi public entre régions et provinces reflète les disparités des taux d'emploi (effet dénominateur) sur lesquelles nous reviendrons dans la 3ème et dernière partie de notre rapport sur le Fédéralisme Belge en Chiffres. En Région bruxelloise, la part élevée de l'emploi public, 33%, s'explique par le faible taux d'emploi combiné à la présence des institutions publiques fédérales (les SPF, l'ONSS, etc.) et le grand nombre de navetteurs flamands et wallons dans les administrations publiques à Bruxelles.

Concernant l'évolution de la part de l'emploi public entre 2006 et 2022, on observe une baisse dans toutes les provinces à un rythme comparable de sorte que les écarts entre provinces ne changent pas (à l'exception du Brabant Wallon dont la part de l'emploi public converge vers le niveau des provinces flamandes).

Le constat est le suivant: bien que le nombre de fonctionnaires par habitant soit comparable entre les différentes régions, la part de l'emploi public en Wallonie est plus élevée. Cela s'explique donc à priori par la faiblesse de l'emploi dans le secteur privé (et subsidié).



Conclusion : Rationaliser pour ne pas rationner

L'emploi public est en hausse principalement dans les secteurs de l'enseignement, la santé et l'action sociale. Cette hausse est moins marquée que celle des emplois privés. Néanmoins si on regarde les coûts relativement aux pays voisins, on constate que les dépenses publiques en Belgique atteignent 54,6% du PIB contre un taux moyen de 49,4% dans les 27 pays de l'Union Européenne. La Belgique a le 4eme taux le plus élevé de l'UE-27. Nous dépensons pour l'administration publique belge 6.718 euros en plus par habitant que la moyenne UE-27. En particulier nous dépensons 1.697 euros en plus par habitant que la France, 2.194 euros en plus par habitant que les Pays-Bas, 3.072 euros en plus par habitant que l'Allemagne, et 5.092 euros en plus par habitant que l'Italie. Les finances publiques belges sont exsangues, et nous allons devoir maîtriser la hausse de nos dépenses publiques. Au niveau des effectifs, les secteurs de la santé et de l'enseignement souffrent de pénuries, et présentent peu de marges d'économies. A l'inverse les pouvoirs locaux représentent un tiers des emplois publics. Une restructuration et intégration des administrations locales offrent des économies d'échelle potentielles intéressantes.

