Bureau fédéral du Plan
Avenue des Arts 47-49, 1000 Bruxelles
http://www.plan.be

WORKING PAPER 19-10

Structure et évolution de l'emploi public belge

Octobre 2010

Laurence Laloy, ll@plan.be

Abstract – L'étude porte d'abord sur l'emploi du « secteur des administrations publiques » qui couvre principalement l'activité d'administration ainsi que celle d'enseignement ; dans ce cadre, l'évolution de l'emploi par branche d'activité et sous-secteur (pouvoir fédéral, communautés et régions, pouvoirs locaux et sécurité sociale) est notamment analysée. Cette étude porte également sur un concept d'emploi public plus large, à savoir l'emploi du « domaine public », notion développée par l'OCDE qui permet d'englober les services qui font l'objet d'une sous-traitance ainsi que les activités de santé et d'action sociale, financés par l'Etat mais produits par le secteur marchand.

L'étude met en évidence le caractère prépondérant de l'emploi des communautés et régions et des pouvoirs locaux dans l'emploi du « secteur des administrations publiques »; de même l'évolution récente (1995-2009) de l'emploi de ce secteur est principalement attribuable aux pouvoirs locaux et aux communautés et régions. En termes de type d'activité, l'emploi augmente surtout dans les activités d'administration et d'enseignement alors qu'il a fortement baissé dans la défense. L'origine de l'augmentation de l'emploi de l'activité d'administration a été décortiquée au moyen de l'analyse par fonction. L'analyse a également porté sur l'évolution de la structure de l'emploi par âge, par statut et par niveau de qualification.

Cette étude a été réalisée suite à une demande du gouvernement fédéral. Dans ce cadre, une première étude avait déjà été réalisée en avril 2009 : Laloy L. (2009), « L'emploi public belge dans une perspective internationale », Working Paper 4-09, Bureau fédéral du Plan.

Jel Classification – H1 – H5 – J45

Keywords – Emploi – Secteur et sous-secteurs institutionnels des administrations publiques – Administration publique – Enseignement – Domaine public – Belgique

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.
Dépôt légal - D/2010/7433/34
Editeur responsable - Henri Bogaert

Remerciements – Je tiens à remercier l'ensemble des personnes qui ont contribué à rendre cette étude possible, que ce soit des collègues ou des membres d'autres institutions.

Executive summary – version en français

Le secteur des administrations publiques en Belgique emploie 828 000 personnes en 2009, soit 18,7% de l'emploi total. Les caractéristiques de cet emploi évoluent : la proportion de statutaires diminue, le niveau des qualifications augmente ainsi que la part des 50 ans et plus. Par ailleurs, depuis 1995, l'emploi a fortement augmenté dans les pouvoirs locaux et les communautés et régions.

- L'emploi du secteur des administrations publiques concerne principalement les activités d'administration et d'enseignement. Entre 1995 et 2009, l'emploi a augmenté de 72 000 personnes dans l'administration et de 35 000 personnes dans l'enseignement alors qu'il a fortement diminué dans la défense (-13 000).

- C'est l'emploi des communautés et régions et des pouvoirs locaux qui prédomine (en 2009, respectivement 44% et 35% du total du secteur des administrations publiques, contre 17% pour le pouvoir fédéral et 4% pour de la sécurité sociale). De même, l'augmentation de l'emploi du secteur entre 1995 et 2009 (+100 000 personnes) est principalement attribuable aux pouvoirs locaux (+58 000) et aux communautés et régions (+38 000). L'emploi du pouvoir fédéral est resté stable.

- L'activité d'administration englobe principalement les fonctions « services généraux », « ordre et sécurité publics » et « protection sociale ». Entre 1995 et 2008, l'emploi a d'abord progressé dans la fonction « ordre et sécurité publics » (+22 000 personnes). Par ailleurs, la part des diplômés de l'enseignement supérieur dans l'emploi de l'administration s'est fortement accrue en 10 ans (passant de 26% à 34%).

- La part des 50 ans et plus représente pratiquement 30% de l'emploi du secteur des administrations publiques en 2008 ; celle des agents statutaires ne représente plus que 57% en 2008.

- L'emploi du « domaine public » atteint lui 1 299 000 emplois, soit 29% de l'emploi total en Belgique (en 2008). Celui-ci tient compte de l'emploi qui correspond aux activités du secteur marchand indirectement financées par l'Etat (soins de santé et action sociale ; activités générées par les achats de biens et services des administrations). Entre 1995 et 2008, la dynamique de croissance de l'emploi dans les activités de soins de santé et d'action sociale (3,3% en moyenne annuelle) a fortement contribué à la hausse de l'emploi du domaine public (+254 000 personnes).

Emploi dans le secteur des administrations publiques en 2009

L'emploi du secteur des administrations publiques se situe à concurrence de près de 90% dans les activités d'administration (392 000 emplois en 2009) et d'enseignement (344 000 emplois) ; les autres activités sont les transports (46 000 emplois), la défense (40 000 emplois) et les services collectifs (5 000 emplois).

Par niveau de pouvoir, ce sont les communautés et régions qui arrivent en tête (365 000 emplois; 44% du total), suivies des pouvoirs locaux (294 000; 35% du total), du pouvoir fédéral (139 000; 17%) et de la sécurité sociale (30 000; 4%). 80% de l'emploi du secteur est donc logé dans l'Entité II (à savoir, les communautés et régions et les pouvoirs locaux) et 20% dans l'Entité I.

Le pouvoir fédéral et les pouvoirs locaux emploient environ 70% de leur personnel dans l'activité d'administration. Dans le sous-secteur des communautés et régions, l'emploi est d'abord situé dans l'enseignement (soit 76%).

Evolution de l'emploi dans le secteur des administrations publiques entre 1995 et 2009

En termes d'évolution sur la période 1995-2009, l'emploi du secteur des administrations publiques progresse de 100 000 unités, soit une croissance annuelle moyenne de 0,9%. Au sein du pouvoir fédéral, l'emploi reste stable; la progression se situe dans les pouvoirs locaux (+58 000 unités), les communautés et régions (+38 000 unités) ainsi que dans la sécurité sociale (+5 000 unités), ce qui représente des croissances annuelles moyennes de 1,6%, 0,8% et 1,2% respectivement. L'Entité II a donc contribué pour 95% à la progression de l'emploi total (+95 000 unités dans l'Entité II contre +5 000 unités dans l'Entité I).

En termes de type d'activité, l'emploi augmente surtout dans les activités d'administration (+72 000 unités) et d'enseignement (+35 000 unités) alors qu'il a fortement baissé à la défense (-13 000 unités). La hausse de l'emploi dans l'activité d'administration concerne tous les sous-secteurs mais surtout les pouvoirs locaux (+41 000 unités) ; dans le pouvoir fédéral comme dans les communautés et régions, l'emploi de cette activité progresse d'une bonne dizaine de milliers d'unités (+13 000 dans chacun de ces deux sous-secteurs) et de 5 000 unités dans les administrations de sécurité sociale. La dynamique de croissance a été ainsi relativement plus soutenue dans les communautés et régions (1,9% en moyenne annuelle) et dans les pouvoirs locaux (1,6%) que dans le pouvoir fédéral (1%). En 2009, l'Entité I représente 33% de l'emploi de l'activité d'administration et l'Entité II représente 67% (52% dans les pouvoirs locaux, 15% dans les communautés et régions).

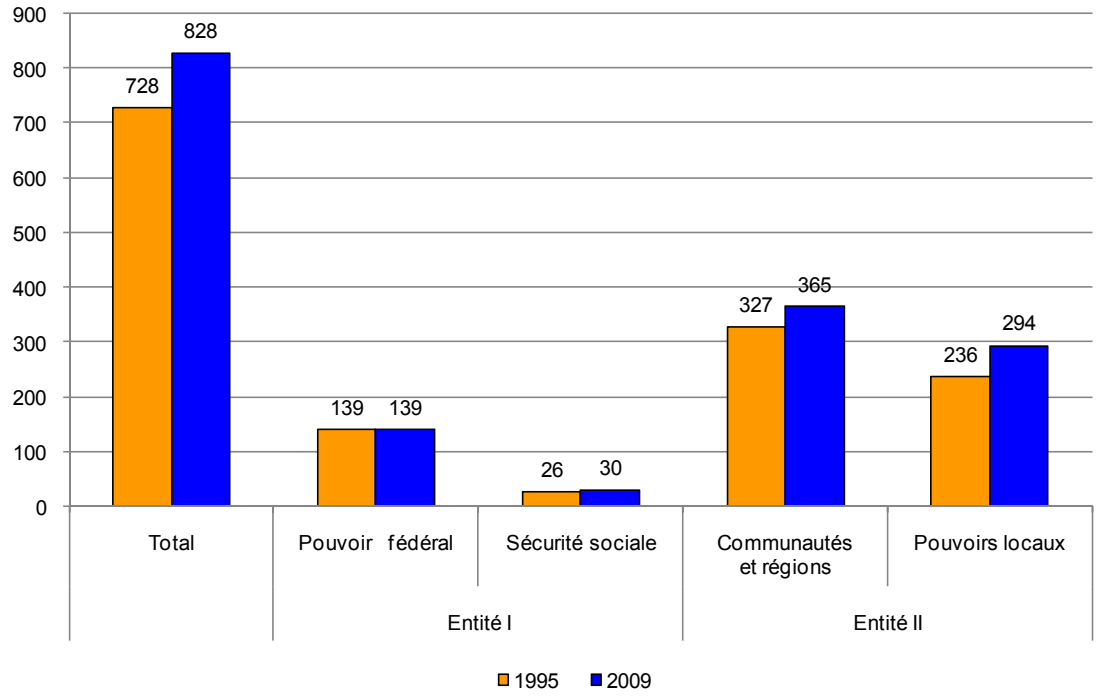
Quelques caractéristiques de l'emploi dans le secteur des administrations publiques

L'examen selon la classification par fonction de l'activité d'administration révèle la place prépondérante de la fonction « services généraux » (37% en 2008), suivie par la fonction « ordre et sécurité publics » (22%) et la fonction « protection sociale » (14%). Mais en termes d'évolution sur la période 1995-2008, c'est d'abord l'emploi dans la fonction « ordre et sécurité publics » qui a augmenté (14 000 dans le fédéral, 8 000 dans les pouvoirs locaux). Dans la fonction « services généraux », au cours de la même période, une augmentation de 14 000 emplois a été enregistrée au niveau des pouvoirs locaux. L'emploi a également augmenté dans des fonctions relativement peu représentées, ce qui indique notamment une tendance à des nouveaux besoins comme par exemple la fonction « loisirs, culture et culte » où l'emploi a augmenté de 8 000 unités dans les pouvoirs locaux (notamment le développement des centres sportifs et culturels). Dans le cadre des nouveaux besoins au niveau du pouvoir fédéral, l'emploi a augmenté dans la protection sociale et la santé (+4 000 unités) avec, par exemple, la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) au début des années 2000 suite à la crise de la dioxine ; en revanche, l'emploi a reculé de 4 000 unités dans les services généraux au niveau fédéral du fait du SPF Finances. Au sein des communautés et régions, la progression importante de la fonction « affaires économiques » (+6 000 unités) pourrait refléter la volonté de renforcer les compétences transférées du fédéral vers les régions depuis 1989, comme dans les domaines de l'économie, de l'agriculture et du commerce extérieur. Dans les administrations de sécurité sociale, l'emploi a surtout augmenté dans les mutuelles (+3 000 unités).

L'analyse de la structure de l'emploi par âge, par statut et par niveau de qualification montre une forte tendance au vieillissement (30% des salariés du secteur des administrations publiques - soit 235 000 salariés - ont 50 ans et plus, contre 21% - soit 800 000 salariés - dans l'économie dans son ensemble), à la contractualisation (la part de l'emploi statutaire a reculé de 63% en 1997 à 57% en 2008) et au relèvement du niveau de qualification (dans l'activité d'administration, la part des salariés diplômés de l'enseignement supérieur est passée de 26% à 34% en 10 ans). Par ailleurs, la durée moyenne du travail est restée relativement stable entre 1995 et 2008 et n'a donc aucun impact sur l'évolution de l'emploi du secteur des administrations publiques.

Cette étude a été réalisée suite à une demande du gouvernement fédéral. Dans ce cadre, une première étude avait déjà été réalisée en avril 2009 : Laloy L. (2009), « L'emploi public belge dans une perspective internationale », Working Paper 4-09, Bureau fédéral du Plan.

Emploi du secteur des administrations publiques par sous-secteur, en 1995 et 2009 (en milliers de personnes)



Emploi public belge

	1995 (en milliers de personnes)	2009 (en milliers de personnes)	Différence 1995-2009 (en milliers de personnes)	Taux de roissance annuel moyen entre 1995 et 2009
Secteur des administrations publiques	728	828	100	0,9
Entité I	165	170	5	0,2
Pouvoir fédéral	139	139	0	0,0
Administration	86	99	13	1,0
Défense	53	40	-13	-2,0
Sécurité sociale	26	30	5	1,2
Administration	26	30	5	1,2
Entité II	563	658	95	1,1
Communautés et régions	327	365	38	0,8
Administration	44	57	13	1,9
Enseignement	257	276	19	0,5
Transports	21	26	5	1,6
Services collectifs	5	5	0	-0,2
Pouvoirs locaux	236	294	58	1,6
Administration	164	205	41	1,6
Enseignement	53	68	15	1,8
Transports	19	20	1	0,3
Domaine public	1044	1299 (*)	254 (*)	1,7 (*)
p.m. Emploi intérieur total	3867	4436	569	1,0

(*) Année 2008

Executive summary – Nederlandstalige versie

In 2009 waren 828 000 personen tewerkgesteld in de Belgische overheidssector. Hun aandeel in de totale werkgelegenheid bedroeg 18,7%. De kenmerken van deze werkgelegenheid evolueren: het aandeel van de statutairen vermindert, terwijl het opleidingsniveau, alsook het aandeel van de 50-plussers toeneemt. Sinds 1995 is de werkgelegenheid bij de lagere overheid en de gemeenschappen en de gewesten sterk gestegen.

- De werkgelegenheid in de overheidssector heeft in de eerste plaats betrekking op het openbaar bestuur en het onderwijs. Tussen 1995 en 2009 steeg de werkgelegenheid met 72 000 eenheden in het openbaar bestuur en met 35 000 eenheden in het onderwijs, terwijl ze sterk terugliep bij defensie (-13 000).

- De werkgelegenheid in de overheidssector situeert zich overwegend bij de gemeenschappen en gewesten en de lagere overheid (respectievelijk 44% en 35% van de totale sector in 2009, tegenover 17% voor de federale overheid en 4% voor sociale zekerheid). De toename van de publieke werkgelegenheid tussen 1995 en 2009 (+100 000 eenheden) is vooral toe te schrijven aan de lagere overheid (+58 000) en de gemeenschappen en gewesten (+38 000). De werkgelegenheid bij de federale overheid is stabiel gebleven.

- Het openbaar bestuur omvat in hoofdzaak de functies 'algemene diensten', 'openbare orde en veiligheid' en 'sociale bescherming'. Tussen 1995 en 2008 nam de werkgelegenheid in de eerste plaats toe in de functie 'openbare orde en veiligheid' (+22 000 personen). Bovendien is het aandeel hoogopgeleide werknemers in het openbaar bestuur op tien jaar tijd sterk toegenomen, nl.van 26% tot 34%.

- In 2008 bedroeg het aandeel van de 50-plussers in de overheidssector ongeveer 30%; het aandeel van de statutaire ambtenaren bedroeg nog slechts 57%.

- De werkgelegenheid in het 'openbaar domein' kwam in 2008 uit op 1 299 000 personen, of 29% van de totale werkgelegenheid in België. Dat concept houdt rekening met de werkgelegenheid in de activiteiten van de marktsector die indirect gefinancierd worden door de overheid (gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening; activiteiten die gegenereerd worden door de aankoop van goederen en diensten van de overheid). Tussen 1995 en 2008 heeft de groeidynamiek van de werkgelegenheid in de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening (jaarlijks gemiddeld 3,3%) in sterke mate bijgedragen tot de toename van de werkgelegenheid in het 'openbaar domein' (+254 000 personen).

Werkgelegenheid in de overheidssector in 2009

De werkgelegenheid in de overheidssector heeft voor bijna 90% betrekking op openbaar bestuur (392 000 banen in 2009) en onderwijs (344 000 banen). De overige activiteiten zijn transport (46 000 banen), defensie (40 000 banen) en de collectieve diensten (5 000 banen).

Gerangschikt volgens beleidsniveau staan de gemeenschappen en gewesten bovenaan (365 000 banen of 44% van het totaal), gevolgd door de lagere overheid (294 000 of 35%), de federale overheid (139 000 of 17%) en de sociale zekerheid (30 000 of 4%). 80% van de werkgelegenheid in de openbare sector situeert zich dus op het niveau van Entiteit II (de gemeenschappen en gewesten en de lagere overheid) en 20% op het niveau van Entiteit I.

Ongeveer 70% van de werknemers van de federale overheid en de lagere overheid zijn tewerkgesteld bij het openbaar bestuur. In de deelsector van de gemeenschappen en gewesten houdt de werkgelegenheid in eerste instantie verband met onderwijs (76%).

Evolutie van de werkgelegenheid in de overheidssector tussen 1995 en 2009

Over de periode 1995-2009 stijgt de werkgelegenheid in de overheidssector met 100 000 eenheden, of een gemiddelde jaargroei van 0,9%. Op federaal niveau blijft de werkgelegenheid stabiel. De toename situeert zich bij de lagere overheid (+58 000 eenheden), de gemeenschappen en gewesten (+38 000 eenheden) en de sociale zekerheid (+5 000 eenheden) met jaarlijkse groeigemiddelden van respectievelijk 1,6%, 0,8% en 1,2%. Entiteit II heeft dus voor 95% bijgedragen tot de stijging van de totale werkgelegenheid (+95 000 eenheden in Entiteit II tegenover +5 000 eenheden voor Entiteit I).

Een opsplitsing naar activiteit geeft aan dat de werkgelegenheid vooral toeneemt in het openbaar bestuur (+72 000 eenheden) en in het onderwijs (+35 000 eenheden), terwijl er bij defensie een forse daling wordt opgetekend (-13 000 eenheden). De toename van de werkgelegenheid in het openbaar bestuur doet zich voor in alle deelsectoren, maar vooral bij de lagere overheid (+41 000 eenheden); zowel bij de federale overheid als bij de gemeenschappen en de gewesten neemt de werkgelegenheid binnen die activiteit toe met ruim 10 000 eenheden (+13 000 eenheden in beide deelsectoren) en in de sociale zekerheid bedraagt de toename 5 000 eenheden. De groeidynamiek was dus relatief krachtiger bij de gemeenschappen en de gewesten (gemiddeld 1,9% per jaar) en bij de lagere overheid (1,6%) dan bij de federale overheid (1%). In 2009 vertegenwoordigt Entiteit I 33% van de werkgelegenheid in het openbaar bestuur en Entiteit II 67% (52% in de lagere overheid en 15% in de gemeenschappen en de gewesten).

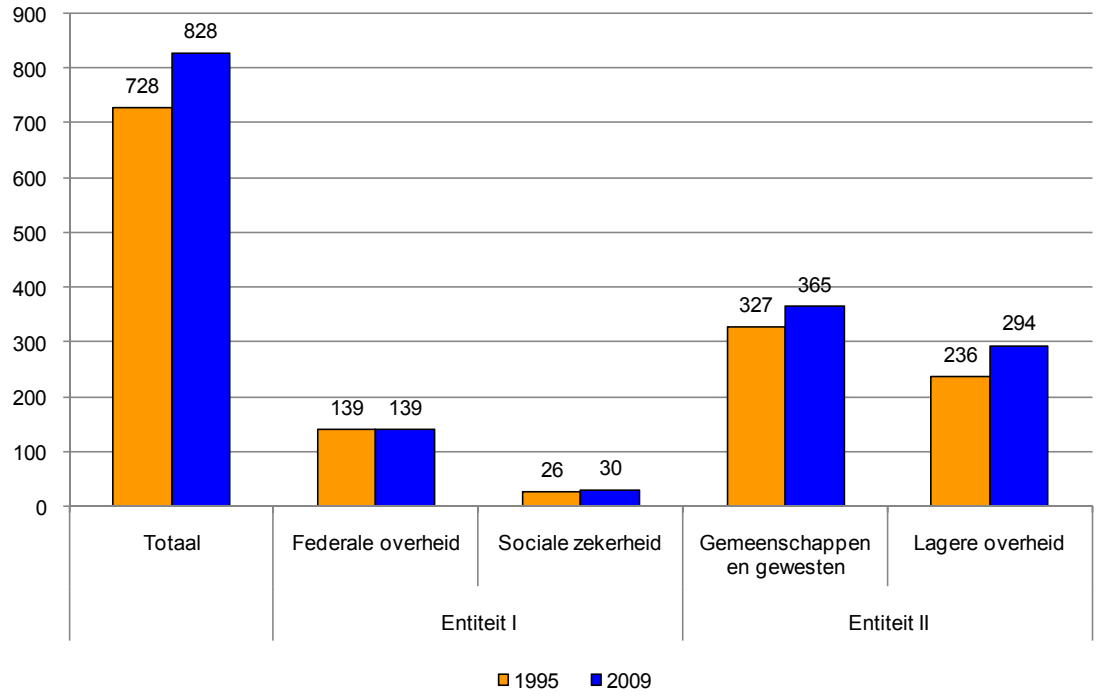
Enkele kenmerken van de werkgelegenheid in de overheidssector

De analyse volgens de functionele classificatie van het openbaar bestuur toont het grote aandeel van de functie 'algemeen overheidsbestuur' (37% in 2008), gevolgd door de functies 'openbare orde en veiligheid' (22%) en 'sociale bescherming' (14%). Tijdens de periode 1995-2008 is de werkgelegenheid echter in de eerste plaats toegenomen in de functie 'openbare orde en veiligheid' (14 000 bij de federale overheid en 8 000 bij de lagere overheid). In de functie 'algemeen overheidsbestuur' werd tijdens dezelfde periode een stijging met 14 000 banen opgetekend in de lagere overheid. De werkgelegenheid nam eveneens toe in de functies die een relatief kleiner aandeel in het totaal vertegenwoordigen. Dat heeft vooral te maken met een trend naar nieuwe behoeften zoals, bijvoorbeeld, in de functie 'recreatie, cultuur en godsdienst', waar de werkgelegenheid met 8 000 eenheden toenam bij de lagere overheid (vooral door de ontwikkeling van sport- en cultuurcentra). Ook op het niveau van de federale overheid komen nieuwe behoeften tot uiting. Zo is de werkgelegenheid in de functie 'sociale bescherming en gezondheidszorg' gestegen (+4 000 eenheden) door, bijvoorbeeld, de oprichting van het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (FAVV) in het begin van de jaren 2000 naar aanleiding van de dioxinecrisis. In het 'algemeen overheidsbestuur' op federaal niveau is de werkgelegenheid echter met 4 000 eenheden gedaald door een afname van het personeelsbestand van de SPF Financien. In de gemeenschappen en de gewesten zou de aanzienlijke toename van de functie 'economische zaken' (+6 000 eenheden) kunnen duiden op de wil om de bevoegdheden die sinds 1989 van de federale overheid zijn overgedragen naar de gewesten te versterken, zoals in de domeinen economie, landbouw en buitenlandse handel. In de sociale zekerheid is de werkgelegenheid vooral gestegen bij de ziekenfondsen (+3 000 eenheden).

Uit de analyse van de structuur van de werkgelegenheid per leeftijd, statuut en scholingsgraad blijkt een sterke tendens tot vergrijzing (30% van de werknemers in de overheidssector of 235 000 personen zijn 50 jaar of ouder, tegenover 21% of 800 000 werknemers in de totale economie), een toename van het aantal contractuele personeelsleden (het aandeel van de statutaire werkgelegenheid is gedaald van 63% in 1997 tot 57% in 2008) en een verhoging van de scholingsgraad (in het openbaar bestuur is het aandeel van de werknemers met een diploma hoger onderwijs op tien jaar tijd gestegen van 26% tot 34%). De gemiddelde arbeidsduur is relatief stabiel gebleven tussen 1995 en 2008 en heeft dus geen invloed uitgeoefend op de evolutie van de werkgelegenheid in de overheidssector.

Deze studie werd verwezenlijkt op verzoek van de federale regering. In dat kader werd reeds een eerste studie gemaakt in april 2009: Laloy L. (2009), « L'emploi public belge dans une perspective internationale », Working Paper 4-09, Federaal Planbureau.

Werkgelegenheid in de overheidssector per deelsector, in 1995 en 2009 (in duizendtallen)



Publieke werkgelegenheid in België

	1995 (in duizendtallen)	2009 (in duizendtallen)	Verschil 1995-2009 (in duizendtallen)	Jaarlijkse gemiddelde groei tussen 1995 en 2009
Overheidssector	728	828	100	0,9
Entiteit I	165	170	5	0,2
Federale overheid	139	139	0	0,0
Openbaar bestuur	86	99	13	1,0
Defensie	53	40	-13	-2,0
Sociale zekerheid	26	30	5	1,2
Openbaar bestuur	26	30	5	1,2
Entiteit II	563	658	95	1,1
Gemeenschappen en gewesten	327	365	38	0,8
Openbaar bestuur	44	57	13	1,9
Onderwijs	257	276	19	0,5
Vervoer	21	26	5	1,6
Collectieve diensten	5	5	0	-0,2
Lagere overheid	236	294	58	1,6
Openbaar bestuur	164	205	41	1,6
Onderwijs	53	68	15	1,8
vervoer	19	20	1	0,3
Openbaar domein	1044	1299 (*)	254 (*)	1,7 (*)
p.m. Totale binnenlandse werkgelegenheid	3867	4436	569	1,0

(*) Jaar 2008

Table des matières

1. Introduction **1**

2. Cadre comptable **3**

2.1. Secteur institutionnel des administrations publiques et branche d'activité "administration publique" 3

2.1.1. Le découpage de l'économie dans les comptes nationaux 3
2.1.2. Le secteur institutionnel des administrations publiques dans les comptes nationaux 6
2.1.3. La branche d'activité "administration publique" dans les comptes nationaux 10

2.2. Les coûts de production des biens et services dans le « domaine public » 11

3. Emploi du secteur des administrations publiques **15**

3.1. Emploi du secteur des administrations publiques et emploi de l'ensemble de l'économie belge de 1954 à nos jours 16

3.2. Emploi du secteur des administrations publiques par branche d'activité 22

3.2.1. Niveau en 2009 22
3.2.2. Evolution entre 1995 et 2009 23

3.3. Emploi du secteur des administrations publiques par sous-secteur 24

3.3.1. Niveau en 2009 24
3.3.2. Evolution entre 1995 et 2009 25
3.3.3. Sous-secteur des communautés et régions : masse salariale par entité fédérée en 2008 28

3.4. Emploi du secteur des administrations publiques par branche d'activité et sous-secteur 30

3.4.1. Niveau en 2009 30
3.4.2. Evolution entre 1995 et 2009 31

3.5. Evolution de l'emploi du secteur des administrations publiques et évolution de la démographie 33

3.6. Emploi de la branche « administration » par fonction CFAP (ou COFOG en anglais) 35

3.6.1. Emploi total de la branche « administration » par fonction 36
3.6.2. Emploi de la branche « administration » par fonction et sous-secteur 38

3.7. Emploi du secteur des administrations publiques par statut (statutaires et contractuels) 44

3.8. Durée moyenne du travail 48

3.9. Emplois subventionnés 49

3.10. Evolution des qualifications dans la branche « administration » 51

3.11. Evolution de l'emploi par classe d'âge dans le secteur des administrations publiques 52

4. Emploi du « domaine public » **56**

4.1. Niveau et évolution de l'emploi du « domaine public » entre 1995 et 2008 60

4.2. Composantes du « domaine public » par branche d'activité 63

4.2.1. Emploi direct et indirect du secteur des administrations publiques 63
4.2.2. Emploi « prestations sociales en nature » 65

4.3. Total du « domaine public » par branche d'activité et fonction CFAP 66

4.3.1. Emploi total du « domaine public » par branche d'activité 66
4.3.2. Coûts de production du « domaine public » par fonction CFAP (ou COFOG en anglais) 67

5. Conclusions **69**

Annexes **73**

Annexe 1 : Définition du secteur institutionnel des administrations publiques et de ses sous-secteurs, dans le SEC 95 73
Annexe 2 : Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais) 75
Annexe 3 : NACE-BEL 2003, nomenclature de la branche d'activité "administration publique" (section L) 77
Annexe 4 : Données brutes de l'emploi dans le secteur des administrations publiques entre 1995 et 2009 78

Références **79**

Liste des tableaux

Tableau 1	Croisement ‘branche d’activité “administration publique” /secteur institutionnel des administrations publiques’	5
Tableau 2	Croisement ‘branche d’activité “administration publique” /secteur institutionnel des administrations publiques’ : contenu concret au niveau de la Belgique	5
Tableau 3	Classification fonctionnelle des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais) à 1 chiffre	9
Tableau 4	Emploi du secteur des administrations publiques par sous-secteur et branche d’activité en 1995, 2002 et 2009	32
Tableau 5	Emploi dans le secteur des administrations publiques entre 1995 et 2009 (en milliers de personnes)	78

Liste des graphiques

Graphique 1	Emploi de l’ensemble de l’économie belge en distinguant les salariés du secteur des administrations publiques, les salariés des autres secteurs et les indépendants, entre 1954 et 2009 (en milliers de personnes)	17
Graphique 2	Emploi du secteur des administrations publiques, entre 1954 et 2009 (en milliers de personnes)	19
Graphique 3	Emploi de l’ensemble de l’économie belge en distinguant les salariés du secteur des administrations publiques, les salariés des autres secteurs et les indépendants, entre 1954 et 2009 (en pourcentage du total)	20
Graphique 4	Emploi de l’ensemble de l’économie belge en distinguant les salariés du secteur des administrations publiques, les salariés des autres secteurs et les indépendants, en 1995, 2008 et 2009 (en milliers de personnes et en pourcentage du total)	21
Graphique 5	Emploi du secteur des administrations publiques par branche d’activité, en 2009 (en milliers de personnes et en pourcentage du total)	22
Graphique 6	Emploi du secteur des administrations publiques par branche d’activité, en 1995 et 2008 (en milliers de personnes)	23
Graphique 7	Emploi du secteur des administrations publiques par sous-secteur en 2009 (en milliers de personnes et en pourcentage du total)	24
Graphique 8	Emploi du secteur des administrations publiques par sous-secteur, en 1995 et 2009 (en milliers de personnes)	26
Graphique 9	Emploi du secteur des administrations publiques par sous-secteur, en 1995 et 2009 (en pourcentage du total)	27
Graphique 10	Masse salariale du sous-secteur des communautés et régions par entité fédérée en 2008 (en pourcentage du total)	29
Graphique 11	Emploi du secteur des administrations publiques par sous-secteur et branche d’activité en 2009 (en milliers de personne et en pourcentage du total)	30

Graphique 12	Emploi du secteur des administrations publiques par sous-secteur et branche d'activité, en 1995 et 2009 (en milliers de personnes)	31
Graphique 13	Emploi de la branche « enseignement » en pourcentage de la population scolaire et emploi de la branche « administration » en pourcentage de la population totale, en 1995, 2001 et 2009	34
Graphique 14	Emploi de la branche « administration » par fonction CFAP, en 2008 (en milliers de personnes et en pourcentage du total) et variation entre 1995 et 2008 (en milliers de personnes)	37
Graphique 15	Emploi de la branche « administration » par sous-secteur en 2009 (en pourcentage du total)	38
Graphique 16	Emploi de la branche « administration » par fonction CFAP et sous-secteur en 2008 (en milliers de personnes et en pourcentage du total)	40
Graphique 17	Variation de l'emploi de la branche « administration » par sous-secteur entre 1995 et 2008 (en milliers de personnes)	42
Graphique 18	Variation de la part de l'emploi de chaque fonction au sein de la branche « administration », entre 1995 et 2008 (en point de pourcentage)	43
Graphique 19	Emploi du secteur des administrations publiques par statut, en 1997 et 2008 (en milliers de personnes et en pourcentage du total)	44
Graphique 20	Emploi du secteur des administrations publiques par statut et branche d'activité, entre 1997 et 2008 (variation en milliers de personnes et pourcentage du total)	45
Graphique 21	Emploi du secteur des administrations publiques par statut et par entité (niveau en 2008 et variation entre 1997 et 2008, en milliers de personnes)	46
Graphique 22	Emploi par statut des branches du secteur des administrations publiques pour lesquelles les statutaires bénéficieront d'une pension payée par le pouvoir fédéral (niveau de 2008 et variation entre 1997 et 2008, en milliers de personnes)	47
Graphique 23	Durée moyenne du travail dans le secteur des administrations publiques (dont les branches « administration et défense» et « enseignement ») et pour les salariés de l'ensemble de l'économie en 1995 et 2008 (en milliers d'heures travaillées par an)	48
Graphique 24	Subventions 'emploi' et masse salariale du secteur des administrations publiques (en % du PIB) et subventions 'emploi' en volume (en millions d'euros à prix de 2000) en 1995 et 2008	49
Graphique 25	Emploi de la branche « administration » par qualification en 1999 et 2008 (en milliers de personnes et en pourcentage du total)	51
Graphique 26	Emploi du secteur des administrations publiques (dont la branche « administration ») et des salariés de l'ensemble de l'économie par classe d'âge en 1997 et 2008 (en pourcentage du total)	52
Graphique 27	Emploi du secteur des administrations publiques (dont les branches « administration » et « enseignement ») par classe d'âge en 1997 et 2008 (en milliers de personnes)	53
Graphique 28	Emploi du secteur des administrations publiques et des salariés de l'ensemble de l'économie par classe d'âge entre 50 ans et 65 ans et plus en 1997 et 2008 (en pourcentage du total)	54
Graphique 29	Emploi du secteur des administrations publiques et des salariés de l'ensemble de l'économie par classe d'âge entre 50 ans et 65 ans et plus en 1997 et 2008 (en milliers de personnes)	55
Graphique 30	Emploi du « domaine public » en 2008 (en milliers de personnes et en pourcentage du total)	60

Graphique 31 Emploi du « domaine public » en 1995 et 2008 (en milliers de personnes et en pourcentage du total) 61

Graphique 32 Emploi du « domaine public » en pourcentage de l'emploi de l'ensemble de l'économie en 1995 et 2008 (en milliers de personnes et en pourcentage du total) 62

Graphique 33 Emploi direct et emploi indirect du secteur des administrations publiques, y compris par branche d'activité en 2008 (en pourcentage du total) 63

Graphique 34 Emploi direct et emploi indirect du secteur des administrations publiques et de l'ensemble de l'économie en 2005 (en pourcentage du total) 64

Graphique 35 Emploi 'prestations sociales en nature' : emploi cumulé (direct et indirect) par branche d'activité et répartition de l'emploi entre direct et indirect par branche d'activité en 2008 (en pourcentage du total) 65

Graphique 36 Emploi total du « domaine public » par branche d'activité en 2008 (en pourcentage du total) 66

Graphique 37 Le « domaine public » en termes de dépenses de consommation finale, par fonction CFAP (ou COFOG) en 1995 et 2008 (en pourcentage du total) 67

1. Introduction

Cette étude s'inscrit dans le cadre des débats et de la réflexion sur l'efficacité du secteur public. Evaluer cette efficacité suppose une confrontation entre la performance en matière de services produits et les moyens mis en œuvre. La présente étude aborde la question des moyens en se concentrant sur un aspect essentiel de la taille du secteur public, à savoir l'emploi, sans aborder la question de la performance. Concrètement, elle a pour objectif d'analyser la structure et l'évolution de l'emploi public en Belgique.

Elle porte d'une part sur l'emploi du secteur institutionnel des administrations publiques, tel que défini dans le « Système européen des comptes nationaux »[1], qui est délimité sur base de critères économiques (et non sur base de critères strictement juridiques) ; le secteur institutionnel des administrations publiques en Belgique couvre principalement l'activité d'administration ainsi que celle d'enseignement public. Elle porte d'autre part sur un concept d'emploi public plus large, à savoir l'emploi du « domaine public », notion développée par l'OCDE - à partir du « Système des comptes nationaux » - qui permet d'englober les services qui font l'objet d'une sous-traitance et les activités de santé et d'action sociale, financés par l'Etat mais produits par le secteur marchand[2].

Cette étude est scindée en quatre parties.

La première partie présente le cadre comptable de l'étude. Celle-ci définit d'abord le « secteur institutionnel des administrations publiques » et l'insère dans une vue globale selon le découpage de l'économie du « Système européen des comptes nationaux » (secteurs institutionnels/branches d'activité) ; cette partie définit aussi les concepts de sous-secteurs institutionnels des administrations publiques, qui sont au nombre de quatre : l'administration centrale (pouvoir fédéral), les entités fédérées (communautés et régions), les administrations locales et de sécurité sociale. Enfin, cette partie présente le concept de « domaine public ».

La deuxième partie est consacrée à l'analyse de l'emploi du secteur institutionnel des administrations publiques. Elle situe d'abord l'évolution de l'emploi du secteur par rapport à l'emploi de l'ensemble de l'économie belge sur la période 1954-2009. Ensuite, l'analyse porte sur l'évolution de l'emploi par branche d'activité et sous-secteur, sur la période récente 1995-2009. Nous tentons également d'apporter des indications permettant d'expliquer les évolutions de l'emploi. Dans ce cadre, l'évolution de la durée moyenne du travail et de l'emploi subventionné ainsi que l'activité d'administration par fonction CFAP[3] (services généraux, ordre et sécurité publics, protection sociale, loisirs, culture et cultes, affaires économiques…) sont examinées, de

---

1 Voir : Eurostat (1996), « Système européen des comptes. SEC 1995 », Communautés européennes.

2 Au sens du « Système européen des comptes » (SEC)

3 Classification fonctionnelle des administrations publiques ou COFOG en anglais (Classification of the functions of Government).

même que l'emploi par qualification d'une part et par classe d'âge d'autre part. Cette partie est complétée par une analyse relative à la répartition de l'emploi par statut (agents statutaires ou contractuels).

La troisième partie se concentre sur l'emploi du « domaine public ». Nous nous efforçons ici de prendre en compte l'ensemble de l'organisation de la production des services qui sont en général du ressort des pouvoirs publics. Dans un premier temps, cette partie présente l'emploi du « domaine public » par composante (emplois directs, emplois indirects relatifs à la sous-traitance, aux soins de santé…) ; elle situe également l'emploi du « domaine public » par rapport à l'emploi de l'ensemble de l'économie sur la période 1995-2008. Ensuite, une section est consacrée à un examen des composantes du « domaine public » par branche d'activité. Enfin, une analyse globale est réalisée par branche d'activité et (en termes de coûts) par fonction CFAP (santé, enseignement, services généraux, affaires économiques…).

Enfin, la dernière partie reprend les conclusions en s'efforçant de présenter les dynamiques d'évolution des différents segments de l'emploi public.

Cette étude a été réalisée suite à une demande du gouvernement fédéral. Dans ce cadre, une première étude avait déjà été réalisée en avril 2009 : Laloy L. (avril 2009), « L'emploi public belge dans une perspective internationale », Working Paper 4-09, Bureau fédéral du Plan. D'autres études sur le thème de l'emploi public sont envisagées.

2. Cadre comptable

La première partie est consacrée au cadre comptable. Elle définit d'abord le « secteur institutionnel des administrations publiques » et l'insère dans une vue globale selon le découpage de l'économie du « Système des comptes nationaux » (secteurs institutionnels/ branches d'activité). Ce cadre comptable amène à conclure que la comparaison internationale de l'emploi de ce secteur pose des difficultés d'interprétation dues aux différences internationales d'organisation de la production des services qui sont généralement du ressort des pouvoirs publics (comme au niveau des soins de santé). Afin de contourner ces difficultés d'interprétation, il convient de s'appuyer sur la notion de « domaine public » développée à cette fin par l'OCDE (à partir du « Système des comptes nationaux ») ; cette notion est dès lors également spécifiée dans cette partie. Le « domaine public » est un concept large qui comprend le secteur des administrations publiques ainsi que les établissements marchands payés par les administrations publiques pour la fourniture de biens et services à celles-ci (entre autres les services sous-traités) et aux ménages (surtout les soins de santé).

Les lecteurs qui souhaitent passer à l'analyse chiffrée de la structure et de l'évolution de l'emploi public belge peuvent directement se rendre au chapitre 3 « Emploi du secteur des administrations publiques ».

2.1. Secteur institutionnel des administrations publiques et branche d'activité "administration publique"

2.1.1. Le découpage de l'économie dans les comptes nationaux

Le « Système des comptes nationaux » (SCN 93) a été établi en 1993 au niveau international sous la responsabilité conjointe des Nations-Unies, du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, de l'Organisation de coopération et de développement économiques et de la Commission européenne. Le « Système européen des comptes » (SEC 95), établi en 1995, est l'adaptation européenne réalisée par Eurostat et est totalement compatible avec le SCN 93 tout en fixant des règles comptables plus détaillées, renforçant l'harmonisation des indicateurs macroéconomiques des Etats-membres de l'Union.

Le SCN et le SEC se caractérisent par le recours à deux types d'unités et à deux modes de découpage de l'économie nettement différents, chacun de ceux-ci répondant à des besoins analytiques spécifiques[4] :

[4] Voir également Eurostat (1996), « Système européen des comptes. SEC 1995 » et OCDE (2000), « Système de comptabilité nationale, 1993. Glossaire »

- le SCN et le SEC regroupent les *unités institutionnelles* en *secteurs* sur la base de leurs fonctions, comportements et objectifs principaux, ce afin de décrire les flux de revenus et de dépenses, les flux financiers et les comptes de patrimoine ;
- le SCN et le SEC regroupent les *unités d'activité économique (UAE) au niveau local* en *branches d'activité* sur la base du type d'activité exercée, ce pour la représentation des processus de production, de même que pour l'analyse entrées-sorties (toute activité étant caractérisée par une entrée de produits, un processus de production et une sortie de produits).

L'unité institutionnelle est « une unité économique qui est capable, de son propre chef, de posséder des actifs, de prendre des engagements, de s'engager dans des activités économiques et de réaliser des opérations avec d'autres entités ». Les unités institutionnelles sont regroupées en cinq secteurs : les sociétés non financières; les sociétés financières; les administrations publiques; les ménages; et les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM).

Lorsqu'on considère les unités institutionnelles en leur qualité de producteurs, on constate que la plupart d'entre elles exercent plus d'une activité; pour mettre en évidence les relations d'ordre technico-économique, il est indispensable de les éclater entre leurs différentes activités. Une unité d'activité économique (UAE) au niveau local regroupe l'ensemble des parties d'une unité institutionnelle exerçant un seul type d'activité productive, situées en un seul lieu. Toutes les UAE locales qui exercent la même activité ou des activités proches sont regroupées au sein d'une branche d'activité. De ce fait, une branche d'activité se compose d'unités engagées dans les mêmes types d'activité de production ou dans des types similaires, pouvant appartenir à des secteurs institutionnels différents.

Dès lors, les secteurs institutionnels sont composés d'unités éclatées entre différentes branches d'activité. En particulier, le secteur institutionnel des administrations publiques est donc composé d'unités pouvant appartenir à diverses branches d'activité : principalement les branches « administration publique », « éducation » et, dans beaucoup de pays (mais pas en Belgique, par exemple), « santé et action sociale ».

Le tableau croisé branches/secteurs ci-dessous a pour objectif de spécifier le contenu du secteur institutionnel des administrations publiques (S.13) en fonction de l'appartenance à une branche d'activité d'une part, et celui de la branche d'activité "administration publique" en fonction de l'appartenance à un secteur institutionnel d'autre part. Dans le tableau, les secteurs institutionnels sont subdivisés en deux groupes : d'une part, le secteur des administrations publiques (S.13) et d'autre part, les autres secteurs (au nombre de quatre, à savoir, les sociétés non financières (S.11), les sociétés financières (S.12), les ménages (S.14), et les institutions sans but lucratif au service des ménages (S.15)). Quant aux branches d'activité, on distingue la branche d'activité « administration publique », « éducation », « santé et action sociale » et enfin toutes les autres branches d'activité.

Tableau 1 Croisement 'branche d'activité "administration publique" /secteur institutionnel des administrations publiques'

Branches d'activité	Secteurs institutionnels	
	Secteur institutionnel des administrations publiques (S.13)	Autres secteurs institutionnels (S.11, S.12, S.14, S.15)
Administration publique	Administration générale, services de prérogative publique et sécurité sociale obligatoire	Eventuelles activités d'unités non gouvernementales
Education	Education publique non marchande	Education marchande
Santé et action sociale	Activités des hôpitaux, établissements de soins de longue durée … publics non marchands	Activités des hôpitaux, établissements de soins de longue durée… marchands
Autres branches d'activité	Autres	« Tout le reste »

Source : Bureau fédéral du Plan

Le tableau croisé branches/secteurs ci-dessous est centré sur le contenu concret, au niveau de la Belgique, du secteur institutionnel des administrations publiques en fonction de l'appartenance à une branche d'activité d'une part, et sur celui de la branche d'activité "administration publique" en fonction de l'appartenance à un secteur institutionnel d'autre part.

Tableau 2 Croisement 'branche d'activité "administration publique" /secteur institutionnel des administrations publiques' : contenu concret au niveau de la Belgique

Branches d'activité	Secteurs institutionnels	
	Secteur institutionnel des administrations publiques (S.13)	Autres secteurs institutionnels (S.11, S.12, S.14, S.15)
Administration publique	Administration générale, services de prérogative publique et sécurité sociale obligatoire	Néant
Education	Education publique non marchande	Education marchande
Santé et action sociale	Néant	Activités des hôpitaux, établissements de soins de longue durée… marchands
Transports, entreposage et communications	Infrastructures de transport TEC-STIB-DE LIJN	« Tout le reste »
Services collectifs, sociaux et personnels	RTBF-VRT-BRF, à partir de 2002 Aquafin, jusque 2004	« Tout le reste »
Industrie manufacturière	Moniteur belge	« Tout le reste »

Source : Bureau fédéral du Plan

En Belgique, le secteur institutionnel des administrations publiques comprend l'ensemble de la branche d'activité « administration publique »[5], l'essentiel de la branche d'activité « éducation »,

[5] La branche d'activité « administration publique » est également parfois nommée « l'administration publique au sens strict » dans la première étude du Bureau fédéral du Plan relative à l'emploi public : L. Laloy (avril 2009), « L'emploi public belge dans une perspective internationale », Working Paper 4-09, Bureau fédéral du Plan.

les infrastructures de transport et les entreprises publiques de transport en commun TEC-STIB-DE LIJN intégrées à la branche « transport », les entreprises publiques de radio-télévision RTBF-VRT-BRF depuis 2002 (et Aquafin[6] jusque 2004) intégrés à la branche « services collectifs, sociaux et personnels », ainsi que le moniteur belge intégrés à la branche « industrie manufacturière ».

Les infrastructures de transports correspondent à l'exploitation et l'entretien des routes et canaux par les pouvoirs locaux (communes et provinces) et par les régions.

Les entreprises publiques de radio-télévision RTBF-VRT-BRF sont intégrées au secteur institutionnel des administrations publiques à partir de 2002, suite au changement de leur structure de financement, en raison de la suppression de la perception de la radio-redevance par les communautés dont dépendent ces sociétés.

2.1.2. Le secteur institutionnel des administrations publiques dans les comptes nationaux

a. Définition

Cette section présente et analyse les critères qui doivent être respectés pour qu'une unité institutionnelle soit intégrée dans le secteur institutionnel des administrations publiques, tirés du « Manuel SEC 95 pour le déficit public et la dette publique » publié par Eurostat[7]. Les critères d'application au niveau international, tels qu'établis par le « Système des comptes nationaux. SCN 1993 » sont semblables, bien que celui-ci ne donne pas de définition très précise des notions de « marchandes » et « non marchandes » auxquelles il a recours pour classer les unités institutionnelles ; il s'ensuit que le classement par secteur n'est pas traité dans le même détail qu'au niveau du SEC qui apporte plusieurs éclaircissements supplémentaires.

Pour être classée dans le secteur des administrations publiques, une unité institutionnelle doit :
- d'abord, avoir un caractère de producteur public ;
- ensuite, soit effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale soit appartenir à la catégorie des producteurs non marchands.

Une unité institutionnelle a un caractère de producteur public lorsqu'elle est contrôlée par une administration publique, le contrôle d'une unité étant défini comme la capacité à en définir la politique générale ou sa stratégie[8]. Notons que la détention de plus de la moitié des parts d'une société peut être une condition suffisante mais pas nécessaire du contrôle de celle-ci.

La détermination du caractère marchand ou non marchand des activités d'un producteur public permet ensuite de classer celui-ci dans le secteur des sociétés ou dans celui des administrations

---

6 Société spécialisée dans le traitement des eaux usées.

7 Eurostat, Commission européenne (2002), « Manuel SEC 95 pour le déficit public et la dette publique. Méthodes et nomenclatures », Communautés européennes.

8 Le classement des institutions sans but lucratif est un cas particulier : pour être considérée comme un producteur public, une ISBL doit être à la fois contrôlée et majoritairement financée par une administration publique.

publiques. La distinction entre producteurs marchands et non marchands dépend du critère des prix économiquement significatifs. Toute production est marchande si elle est réputée vendue à des prix économiquement significatifs, c'est-à-dire dans le cas où le produit de la vente couvre plus de 50% des coûts de production sur plusieurs années successives[9].

La classification d'une entité dans le secteur des administrations publiques se base donc sur des éléments tirés de l'analyse économique et non sur des critères strictement juridiques ; ainsi, l'appartenance d'une entité économique à ce secteur n'est pas toujours aisée. Cette classification en fonction de la réalité économique a le grand avantage de permettre des comparaisons internationales, peu plausibles sur base de critères strictement juridiques nécessairement hétérogènes d'un pays à l'autre.

b. Cas particulier : les hôpitaux publics

Dans certains pays dont la Belgique, les hôpitaux et les maisons de repos correspondant à des producteurs publics ne sont pas classés dans le secteur institutionnel des administrations publiques car ces établissements sont marchands selon le SEC 95 qui considère qu'ils vendent leurs services à un « prix économiquement significatif ». Il est crucial de se pencher sur cet aspect qui doit mener à la plus grande prudence dans les comparaisons internationales de l'emploi du secteur institutionnel des administrations publiques.

Dans le « manuel SEC 95 pour le déficit public et la dette publique », une section est consacrée à l'application de la règle des prix économiquement significatifs pour les unités institutionnelles qui sont majoritairement financées par une administration publique. De plus, une section spécifique de cette application aux hôpitaux publics et maisons de repos est présentée : en 1999, Eurostat a réalisé une enquête relative au classement sectoriel selon le SEC 95 des hôpitaux publics et des maisons de repos. Elle a fait apparaître une grande disparité entre les Etats de l'Union européenne quant au mode de financement des hôpitaux publics. Le financement est réalisé : soit en fonction des coûts des hôpitaux ; soit sur la base d'une négociation (budget global) entre l'administration publique et chaque hôpital ; soit selon un système de tarification propre aux hôpitaux publics ; soit selon un système de tarification appliqué aux hôpitaux tant publics que privés.

Dans ce dernier cas (financement selon un système de tarification appliqué aux hôpitaux tant publics que privés), le financement est considéré comme correspondant à des ventes car « les prix payés par les administrations publiques aux producteurs publics en contrepartie de services effectivement fournis sont également appliqués aux services similaires (de même qualité) fournis par des producteurs privés, qui acceptent de vendre des services aux administrations publiques sur la base de ces prix ». Les hôpitaux publics présentant ce type de financement sont donc intégrés au secteur des sociétés non financières (S.11). C'est notamment le cas de figure de

[9] Les termes « ventes » et « coûts » doivent bien entendu être compris au sens du SEC 95 et non pas dans leur acceptation courante légale ou administrative.

la Belgique, pour laquelle le secteur des administrations publiques ne possède donc aucune unité au sein de la branche d'activité « santé et action sociale ».

Le mode de financement des trois autres cas ne correspond pas à des ventes de bien et services. Les hôpitaux publics des pays présentant un de ces trois modes de financement sont donc intégrés au secteur institutionnel des administrations publiques (S.13). Notons que dans le troisième cas (financement selon un système de tarification propre aux hôpitaux publics), le caractère économiquement non significatif des prix réside dans le fait que « les prix payés par les administrations publiques aux producteurs publics en contrepartie de services effectivement fournis ne peuvent pas être appliqués aux services similaires fournis par des producteurs privés parce que ces producteurs privés font l'objet d'une discrimination en la matière ou parce qu'ils n'acceptent pas de fournir ces services sur ces bases ; par conséquent, les prix payés par les administrations publiques aux producteurs privés, pour des services similaires et à qualité égale, diffèrent totalement de ceux payés aux producteurs publics ».

Cette différence de classification des établissements de soins de santé entre les différents pays, en raison des particularités des modes de financement de ceux-ci affecte la comparaison internationale de l'emploi du secteur institutionnel des administrations publiques en entraînant des difficultés d'interprétation.

c. Sous-secteurs institutionnels des administrations publiques

Le secteur des administrations publiques est subdivisé en quatre sous-secteurs : administration centrale (S.1311 - pouvoir fédéral) ; administrations d'Etats fédérés (S.1312 – Communautés et régions) ; administrations locales (S.1313 – pouvoirs locaux) ; et administrations de sécurité sociale (S.1314 – sécurité sociale)[10].

Spécifiquement pour la Belgique, on précise ci-dessous les types d'institutions contenus dans chacun des quatre sous-secteurs institutionnels des administrations publiques [11] :

– le sous-secteur de l'administration centrale s'étend au-delà des services publics fédéraux (SPF) ou services publics de programmation (SPP), du département ministériel de la défense nationale et des corps spéciaux[12]. En font aussi partie, des institutions scientifiques et culturelles, des organismes d'intérêt publics, des services publics à comptabilité autonome, les organismes consultatifs économiques et sociaux, les organes législatifs et certaines autres institutions à statut de Société Anonyme.

---

[10] Voir l'annexe 1, pour la définition du secteur institutionnel des administrations publiques ainsi que ses sous-secteurs, dans le SEC 95.

[11] Pour un relevé exhaustif, voir la liste qui figure dans « Les Unités du secteur public », document mis à jour chaque année par la Banque Nationale de Belgique (Services comptes nationaux/régionaux et conjoncture) en collaboration avec le groupe d'experts de la Base Documentaire Générale et repris en annexe du Rapport annuel de la Base Documentaire Générale.
Voir également la « liste nominative par sous-secteur » sur le site de la Banque Nationale de Belgique: www.bnb.be/doc/dq/CIS/f/tree.htm.

[12] Forces armées, Police fédérale, Tribunaux civils, Conseil Etat.

- le sous-secteur des administrations d'Etats fédérés comprend, outre les départements ministériels, des institutions scientifiques, des organismes d'intérêt public, les universités libres et des communautés, les organes législatifs, des services à comptabilité autonome (comme l'enseignement), et certaines autres institutions (telles que les sociétés de radio-télévision RTBF-VRT-BRF et de transports en commun TEC-STIB-DE LIJN).
- le sous-secteur des administrations locales comprend les provinces, les villes et communes à l'exclusion de leurs régies communales *de jure*, les Centres Publics d'Aide Sociale (CPAS) à l'exclusion de leurs hôpitaux et maisons de repos, les zones de police, l'agglomération bruxelloise, les polders et wateringues et les intercommunales qui ne produisent pas de services marchands[13]. A noter que le sous-secteur des administrations locales comprend les écoles communales et provinciales.
- le sous-secteur des administrations de sécurité sociale comprend, outre les Institutions publiques de sécurité sociale (IPSS), quelques organismes d'intérêt public ainsi que certaines autres institutions au statut juridique public (telles que l'assurance-dépendance en Flandre) ou privé (telles que les mutualités pour l'assurance obligatoire).

d. Classification fonctionnelle des administrations publiques (CFAP ou COFOG[14] en anglais)

La classification des fonctions des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais) se rapporte aux différentes catégories de dépenses du secteur institutionnel des administrations publiques (et de ses sous-secteurs). La CFAP est une nomenclature employée pour identifier les objectifs socio-économiques de ces différentes catégories de dépenses. Celle-ci a été développée par l'OCDE et publiée par la Division de statistique des Nations-Unies.

Tableau 3 Classification fonctionnelle des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais) à 1 chiffre [(a)]

Code fonctionnel	Description
01	Services généraux des administrations publiques
02	Défense
03	Ordre et sécurité publics
04	Affaires économiques
05	Protection de l'environnement
06	Logements et équipements collectifs
07	Santé
08	Loisirs, culture et culte
09	Enseignement
10	Protection sociale
Total des 10 fonctions	Total du secteur institutionnel des administrations publiques

(a) Voir l'annexe 2, pour un niveau de désagrégation supplémentaire de la classification fonctionnelle des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais).

Pour chaque catégorie de dépenses, la somme des 10 fonctions de la CFAP est égale au total du secteur des administrations publiques.

[13] Source : Conseil Supérieur des Finances (novembre 2008), « Avis relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le Pouvoir fédéral », Section "Fiscalité et Parafiscalité".

[14] Classification of the functions of Government.

2.1.3. La branche d'activité "administration publique" dans les comptes nationaux

Une branche d'activité se compose d'unités engagées dans les mêmes types d'activité de production ou dans des types similaires, pouvant appartenir à des secteurs institutionnels différents. Il y a « activité » lorsque des ressources – équipements, main-d'œuvre, techniques de fabrication, réseaux informatiques ou produits – sont combinées pour produire des biens ou services.

La 3ème révision de la CITI (Classification internationale type par industrie de toutes les branches d'activité économique, ISIC[15] en anglais) des Nations-Unies sert de nomenclature des branches d'activité pour le SCN 93. Son but principal est d'offrir un ensemble de catégories d'activités susceptible d'être utilisé pour l'analyse statistique. La NACE (Nomenclature générale des activités économiques dans les Communautés européennes) et la NACE-BEL sont les déclinaisons européenne et belge de la CITI. Et la NACE Rev.1.1 sert de nomenclature des branches d'activité pour le SEC 95.

La branche d'activité "administration publique" comprend « les activités habituellement exercées par l'administration publique ». Celle-ci comprend des « unités qui font partie d'organismes publics locaux, régionaux ou centraux et qui permettent à l'administration de la collectivité de fonctionner correctement ». Le statut légal ou institutionnel n'est pas, en soi, le facteur déterminant pour le classement d'une activité dans cette branche.

C'est pourquoi cette division comprend uniquement[16] :

- les services d'administration générale (exécutif et législatif, fiscalité, budget…) et de tutelle dans le domaine de la vie économique et sociale ;
- les services de prérogative publique (défense, police, justice, affaires étrangères…) ;
- et les services de sécurité sociale obligatoire.

La production de services au-delà de ce cadre, même par des organismes du secteur institutionnel des administrations publiques, ne relève généralement pas de cette branche. Par exemple, la tutelle de la santé (réglementation, contrôle, programmes) relève bien de la branche d'activité "administration publique" mais pas l'activité de santé proprement dite qui est reprise dans la branche d'activité ''santé et action sociale''. La branche d'activité "administration publique", qui relève dans sa (quasi-) totalité du secteur des administrations publiques, ne retient que les activités de production de type similaire ; elle exclut donc notamment l'activité d'enseignement et de santé proprement dite.

Notons que dans le cas particulier de la Belgique, au niveau du sous-secteur des administrations locales, la branche « administration publique » peut couvrir des structures telles que les

---

15 International Standard Industrial Classification of all Economic Activities.

16 Voir l'annexe 3, pour la nomenclature de la branche d'activité "administration publique" de la Belgique (NACE-BEL 2003) ; voir également : Service public fédéral (SPF) 'Economie, PME, classes moyennes et énergie' (2003), « NACE-BEL 2003. Nomenclatures d'activités économiques avec notes explicatives ».

crèches et garderies d'enfants relevant des 'pouvoirs locaux au sens large '[17] qui ne forment pas une unité distincte ; ces crèches font donc partie du secteur des administrations publiques et de la branche « administration publique ». Par contre, les crèches et garderies d'enfants qui forment une unité distincte sont classées dans un autre secteur institutionnel (dans le secteur des sociétés non financières) et dans une autre branche d'activité (« santé et action sociale »). Idem pour les services récréatifs, sportifs et culturels qui relèvent des 'pouvoirs locaux au sens large' : s'ils ne forment pas une unité distincte, ils sont classés dans le secteur des administrations publiques et dans la branche « administration publique » alors que s'ils forment une unité distincte, ils sont classées dans un autre secteur institutionnel (dans le secteur des sociétés non financières) et dans une autre branche d'activité (« services collectifs, sociaux et personnels »)[18].

2.2. Les coûts de production des biens et services dans le « domaine public »

Comme mentionné ci-avant, dans certains pays, les établissements de santé majoritairement financés par le secteur des administrations publiques relèvent du secteur des sociétés non financières et sont donc exclus du secteur des administrations publiques (comme en Belgique). Cette différence de classification affecte entre autres la comparaison internationale de l'emploi du secteur des administrations publiques en entraînant des difficultés d'interprétation.

Par ailleurs, il existe d'autres différences internationales d'organisation de la production des services qui sont généralement du ressort des pouvoirs publics. Ainsi, certains pays sous-traitent leurs services plus que d'autres. Le degré de sous-traitance influence le niveau de l'emploi du secteur des administrations publiques.

Afin de contourner ces difficultés d'interprétation, il convient de s'appuyer sur la notion de « domaine public » développée à cette fin par l'OCDE. Le « domaine public » est un concept large qui comprend le secteur des administrations publiques ainsi que les producteurs marchands payés par les administrations publiques pour la fourniture de biens et services à celles-ci (entres autres les services sous-traités) et aux ménages (essentiellement les soins de santé). Néanmoins, comme dans cette définition du « domaine public », les statistiques d'emploi ne sont actuellement pas disponibles, il faut a priori procéder à une comparaison en termes de coûts de production)[19].

---

[17] Il faut entendre par « pouvoirs locaux au sens large », une définition qui couvre un périmètre plus large que celui du sous-secteur des administrations locales (S.1313).

[18] Voir également : Biscari P., Eugène B., Van Meensel L. (juin 2009), « L'emploi public en Belgique », article publié dans la Revue économique de juin 2009, Banque Nationale de Belgique.

[19] Voir également : OCDE (avril 2008), « L'emploi dans le secteur des administrations publiques sous l'angle des coûts de production des biens et des services dans le domaine public », GOV/PGC/PEM(2008)1.

Le « domaine public » comprend (principalement) les acteurs suivants :
- le secteur institutionnel des administrations publiques ;
- les producteurs marchands payés par les administrations publiques pour la fourniture de biens et services à celles-ci ;
- les producteurs marchands financés par les administrations publiques pour la fourniture de biens et services aux ménages.

Les coûts de production dans le « domaine public » englobent ainsi les trois catégories de dépenses du secteur institutionnel des administrations publiques suivantes:
- les rémunérations ;
- les achats de biens et services (fourniture par les producteurs marchands, de biens et services aux administrations publiques payés par celles-ci) ;
- les prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands (fourniture par les producteurs marchands, de biens et services aux ménages – surtout des soins de santé – financés par les administrations publiques).

Les rémunérations et les achats de biens et services constituent les coûts de production du secteur institutionnel des administrations publiques [20]. Et les prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands représentent les coûts de production des producteurs marchands pour la fourniture de biens et services aux ménages financés par les administrations publiques.

Ces trois catégories de dépenses sont définies ci-dessous. En plus de ces trois catégories de dépenses, nous définissons aussi les dépenses de consommation finale. Effectivement, dans le chapitre suivant, on procédera entre autres à une comparaison internationale par fonction CFAP (ou COFOG en anglais) ; cependant pour le total des coûts de production dans le « domaine public » les données CFAP ne sont pas disponibles. C'est pourquoi il y a lieu également de définir les dépenses de consommation finale pour lesquelles les données CFAP sont disponibles et qui permettent d'approcher le total des coûts de production dans le « domaine public ».

a. Les rémunérations

La « rémunération des salariés » dans les comptes nationaux comprend :
- les salaires et traitements bruts, qui comprennent d'une part les salaires et traitements nets ainsi que les cotisations sociales, impôts sur le revenu… à charge des salariés (salaires en espèce) et d'autre part les biens et services ou autres avantages fournis gratuitement ou à prix réduit par les employeurs à leurs salariés (salaires en nature).
- les cotisations sociales effectives à la charge des employeurs, qui comprennent les versements qu'ils effectuent au profit de leurs salariés, contre les risques et besoins sociaux, aux organismes assureurs (administration de sécurité sociale et régimes privés avec constitution de réserves)

[20] Notons que la consommation de capital fixe (amortissements) est aussi un coût de production du secteur des administrations publiques.

– les cotisations sociales imputées à la charge des employeurs ; elles sont la contrepartie « fictive » des prestations sociales directement payées par l'employeur sans l'intermédiaire d'une caisse d'assurance sociale et donc sans paiement de cotisations effectives à une telle caisse.

Vu que la « rémunération des salariés » englobe l'ensemble des cotisations sociales et les impôts sur le revenu, les comparaisons internationales doivent être réalisées avec une certaine prudence en raison du type de financement des régimes de protection sociale des agents publics des différents pays[21].

b. La consommation intermédiaire (ou achats de biens et services)

La « consommation intermédiaire » dans les comptes nationaux est égale à la valeur des biens et services utilisés comme entrées au cours de la production (à l'exclusion des actifs fixes). Les biens et services concernés sont soit transformés, soit consommés au cours du processus de production.

La consommation intermédiaire comprend entre autres les services sous-traités. Par exemple, comme certains pays sous-traitent leurs services plus que d'autres, le niveau d'emploi du secteur des administrations publiques est influencé par son niveau de consommation intermédiaire (achats de biens et services).

c. Les prestations sociales en nature par le biais des producteurs marchands

Pour la comparaison internationale, il est impératif de prendre en compte les « prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands » qui représentent les dépenses des administrations publiques consacrées au financement des biens et services fournis aux ménages par les producteurs marchands ; et qui permettent d'intégrer l'activité des établissements de santé majoritairement financés par les administrations publiques appartenant au secteur des sociétés non financières. Ces dépenses concernent principalement la santé (entre autres, les consultations médicales, les séjours en établissements hospitaliers, l'achat de médicaments... financés ou remboursés par des administrations publiques) ; elles peuvent aussi se rapporter, dans une plus faible proportion, à l'éducation, ainsi qu'au logement et au transport.

Dans les comptes nationaux, les « prestations sociales en nature » sont définies comme des transferts sociaux en nature destinés à alléger la charge financière que représente pour les ménages la protection contre un certain nombre de risques ou de besoins sociaux. Elles se composent des remboursements de prestations de sécurité sociale, des autres prestations de sécurité sociale en nature (traitements médicaux, séjours en établissements hospitaliers…) et des prestations d'assistance sociale en nature (logements sociaux, crèches, formations professionnelles, réductions sur les titres de transports…).

[21] Par exemple, au Danemark, la protection sociale est financée en grande partie par les impôts indirects.

d. Les dépenses de consommation finale

Dans les comptes nationaux, les « dépenses de consommation finale » sont définies comme les dépenses consenties (par les administrations publiques, les ménages et les ISBLM) pour acquérir des biens et services de consommation qui sont utilisés pour la satisfaction directe des besoins individuels ou collectifs. Dans le cas du secteur des administrations publiques, les dépenses de consommation finale équivalent à la somme des rémunérations, achats *nets* de biens et services (achats diminués des ventes), les prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands, et la consommation de capital fixe (ou amortissements).

Ainsi, pour le secteur des administrations publiques, les dépenses de consommation finale correspondent, addition faite des ventes de biens et services et déduction faite de la consommation de capitale fixe (ou amortissements), aux coûts de production des biens et services dans le « domaine public ».

A noter que la consommation de capital fixe dans les comptes nationaux représente la dépréciation subie par le capital fixe au cours de la période considérée par suite d'usure normale et d'obsolescence prévisible.

3. Emploi du secteur des administrations publiques

Cette partie est consacrée à l'analyse de l'emploi du secteur institutionnel des administrations publiques. Elle situe d'abord l'évolution de l'emploi du secteur par rapport à l'emploi de l'ensemble de l'économie belge sur la période 1954-2009. Ensuite, l'analyse porte sur l'évolution de l'emploi par branche d'activité et sous-secteur, sur la période récente 1995-2009. Nous tentons également d'apporter des indications permettant d'expliquer les évolutions de l'emploi. Dans ce cadre, l'évolution de la durée moyenne du travail et de l'emploi subventionné ainsi que l'activité d'administration par fonction CFAP[22] (services généraux, ordre et sécurité publics, protection sociale, loisirs, culture et cultes, affaires économiques…) sont examinées, de même que l'emploi par qualification d'une part et par classe d'âge d'autre part. Cette partie est complétée par une analyse relative à la répartition de l'emploi par statut (agents statutaires ou contractuels).

Sources des données utilisées

Les calculs réalisés dans le cadre de l'analyse chiffrée de cette étude se basent principalement sur les statistiques provenant de l'Institut des comptes nationaux (Comptes nationaux[23] et, pour la troisième partie, les tableaux Input/Output 2005[24]) ainsi que sur la banque de données IO-SAM du Bureau fédéral du Plan[25] construite à partir de données de l'ONSS et de l'ONSSAPL[26]. Les données « Pdata »[27] relatives à l'emploi du pouvoir fédéral collectées par le SPF Personnel et Organisation sont également utilisées.

Il est important de savoir que certaines données relatives aux caractéristiques de l'emploi public au sens du « Système européen des comptes nationaux » sont relativement limitées ou demandent un traitement spécifique. Par exemple, l'analyse des données d'emploi par statut, classe d'âge et qualifications a été rendue possible grâce à la banque de données IO-SAM construite au sein du Bureau fédéral du Plan (BFP) ; l'examen du « domaine public » a été rendu possible grâce aux tableaux Input/Output 2005 de l'Institut des comptes nationaux. De nombreux calculs

22 Classification fonctionnelle des administrations publiques ou COFOG en anglais (Classification of the functions of Government).

23 Institut des comptes nationaux (septembre 2009, octobre 2009 et septembre 2010) : « Comptes nationaux. Comptes des administrations publiques 2008 », « Comptes nationaux. Comptes détaillés et tableaux 1999-2008 », « Comptes nationaux. Comptes des administrations publiques 2009 », « Comptes nationaux. Comptes détaillés et tableaux 2000-2009 », Banque Nationale de Belgique.

24 Institut des comptes nationaux (mai 2010), « Tableaux entrées-sorties de la Belgique pour 2005 » ; disponible sur le site du Bureau fédéral du Plan : www.plan.be

25 Voir à ce sujet : Bresseleers V., Hendrickx K., Hertveldt B., Van den Cruyce B., Wera J. (februari 2007), "Kwalitatieve werkgelegenheidsdata voor België, een SAM-aanpak voor de periode 1999-2005", Working Paper 2-07, Bureau fédéral du Plan ; disponible sur le site www.plan.be

26 ONSS : Office national de Sécurité sociale ; ONSSAPL : Office national de Sécurité sociale des administrations provinciales et locales.

27 Données disponibles sur le site www.pdata.be géré par le Service public fédéral (SPF) Personnel et Organisation.

propres ont aussi dû être effectués à partir des données disponibles afin d'obtenir des séries complètes.

Mentionnons aussi les difficultés rencontrées pour obtenir certaines données par sous-secteur (pouvoir fédéral, communautés et régions, pouvoirs locaux et sécurité sociale). Par exemple, pour l'analyse de l'emploi par statut en distinguant l'Entité I (pouvoir fédéral et administrations de sécurité sociale) de l'Entité II (communautés et régions et administrations locales), plusieurs sources ont été nécessaires : banque de données IO-SAM du BFP, données Pdata, publications ONSSAPL[28] (dans le cadre des estimations propres réalisées à partir de 2005 pour les administrations locales).

Enfin, il faut remarquer que nous n'examinons pas l'emploi du sous-secteur des communautés et régions par entité fédérée (Région wallonne, Région bruxelloise, Région/Communauté flamande, Communauté française et Communauté germanophone). En effet, à l'heure actuelle, la méthodologie des comptes nationaux ne permet pas de réaliser une distinction de l'emploi par entité fédérée. Toutefois, nous proposons, dans cette étude, un bref examen de la part de la masse salariale de chaque entité à partir des estimations de masses salariales réalisées par le Bureau fédéral du Plan dans le cadre du projet HERMREG[29], ce qui fournit une indication sur la part de l'emploi de chaque entité fédérée (voir section 3.3.3).

3.1. Emploi du secteur des administrations publiques et emploi de l'ensemble de l'économie belge de 1954 à nos jours

Dans les graphiques 1 à 3, nous présentons l'évolution de l'emploi du secteur des administrations de la Belgique de 1954 à 2009 en situant cette évolution par rapport à celle de l'emploi de l'ensemble de l'économie ; nous réalisons ainsi une distinction entre l'évolution de l'emploi des salariés du secteur des administrations publiques, l'emploi des salariés des autres secteurs institutionnels[30] et les indépendants.

Afin d'éviter des ruptures de série, les principales entreprises publiques appartenant au secteur des administrations publiques, TEC-STIB-DE LIJN (à partir de 1991), RTBF-VRT-BRF (à partir de 2002), et Aquafin (jusque 2004) ne sont pas reprises dans le secteur des administrations publiques et sont classées dans la catégorie «salariés des autres secteurs » sur l'ensemble de la période (1954-2009).

[28] Publications disponibles sur le site www.onssapl.fgov.be

[29] Bureau fédéral du Plan, Institut Bruxellois de Statistiques et d'Analyse, Studiedienst van de Vlaamse Regering, Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective, et de la Statistique (juillet 2010), « Perspectives économiques régionales 2009-2015 » ; disponible sur le site www.plan.be

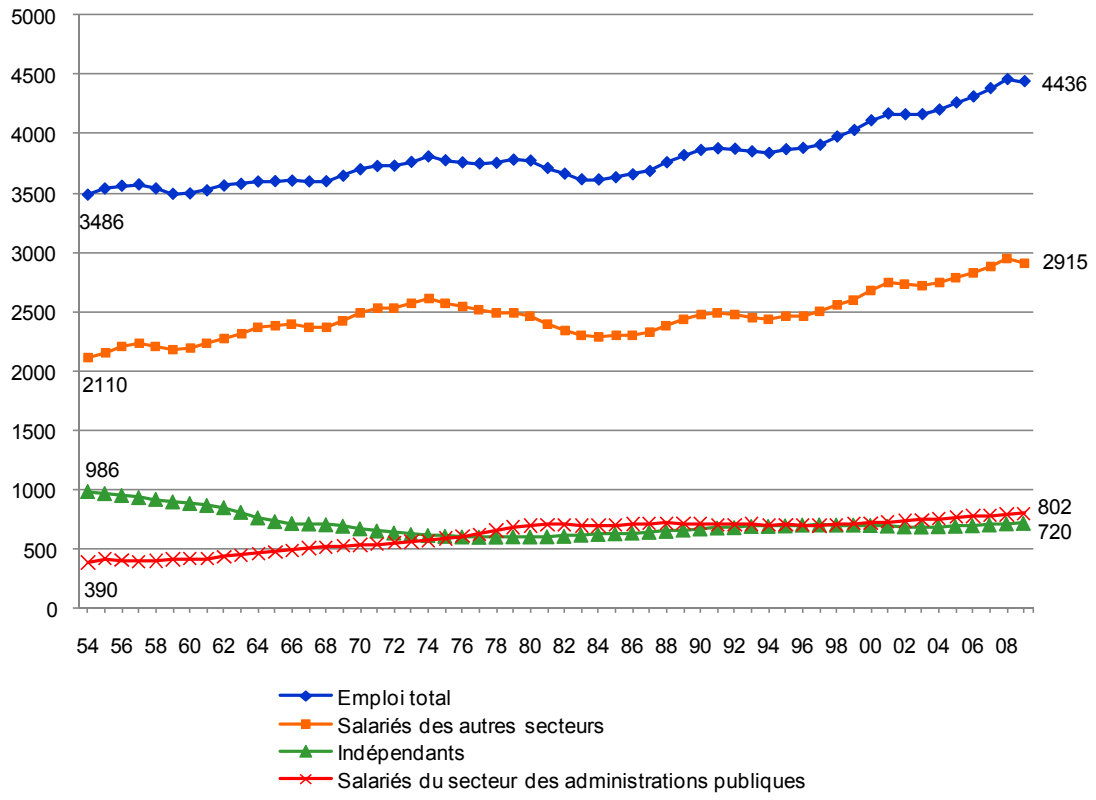
[30] A noter que : « le SEC retient une définition large des salariés en y incluant les travailleurs à temps partiel et les personnes temporairement absentes de leur travail mais ayant un lien formel avec celui-ci ».

Entre 1954 et 2009, l'emploi total belge a crû de 0,4% en moyenne annuelle, passant de 3 486 000 à 4 436 000 unités, soit une augmentation de 951 000 unités.

L'emploi du secteur des administrations publiques[31] a augmenté plus rapidement que les autres catégories : de 1,3% en moyenne annuelle, passant de 390 000 à 802 000 unités, soit une augmentation de 412 000 unités ; l'emploi de ce secteur a donc plus que doublé en 55 ans.

L'emploi des salariés des autres secteurs a augmenté de 0,6% en moyenne annuelle, alors que l'emploi des indépendants a diminué de 0,6% en moyenne annuelle.

Graphique 1 Emploi de l'ensemble de l'économie belge en distinguant les salariés du secteur des administrations publiques, les salariés des autres secteurs et les indépendants, entre 1954 et 2009 (en milliers de personnes)



Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN)
Remarque : afin d'éviter des ruptures de série, dans ce graphique, le secteur des administrations publiques ne comprend pas les entreprises publiques RTBF-VRT-BRF, TEC-STIB-DE LIJN et Aquafin qui sont reprises dans la catégorie des salariés des autres secteurs, sur l'ensemble de la période.

Concernant l'évolution de l'emploi du secteur des administrations publiques entre 1954 et 2009[32], nous pouvons considérer 4 phases (voir graphique 2).

[31] Hors entreprises publiques RTBF-VRT-BRF, TEC-STIB-DE LIJN et Aquafin.
[32] Hors entreprises publiques RTBF-VRT-BRF, TEC-STIB-DE LIJN et Aquafin.

La première phase correspond aux années 50-60 et au début des années 70. L'emploi des administrations publiques progresse de 2% en moyenne annuelle dans un contexte de forte croissance économique.

La deuxième phase est consécutive à la crise pétrolière des années 70 : dans la seconde moitié des années 70 jusque 1982, la dynamique de croissance de l'emploi augmente encore (surtout dans l'administration), à concurrence de 2,6% en moyenne annuelle pour lutter contre la hausse du chômage. En effet, au graphique 3, on peut constater que la part des salariés du secteur des administrations publiques augmente durant cette phase alors que celle du secteur privé recule.

Lors de ces deux premières phases, l'emploi de ce secteur a donc connu une progression très importante : de 2,2% en moyenne annuelle entre 1954 et 1982, passant de 390 000 à 709 000 unités, soit une augmentation de 319 000 unités.

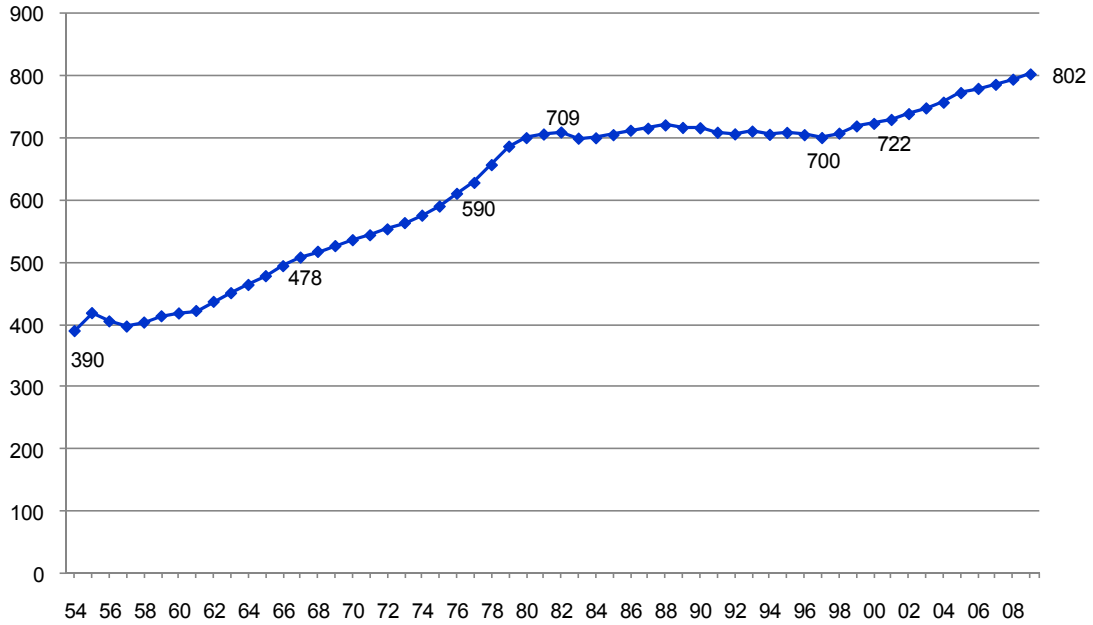
La troisième phase couvre les années 1982 à 1999. Il s'agit d'une période d'assainissement budgétaire avec un renforcement dans les années 90 afin de pouvoir rentrer dans la zone euro. Au niveau de l'emploi des administrations publiques, c'est surtout au niveau de la Défense nationale que l'emploi diminue, en raison des réformes et de la suspension du service militaire obligatoire en 1994 (les miliciens étaient comptabilisés dans l'emploi de la Défense). Ensuite, l'emploi reste stable au niveau de l'enseignement, en raison notamment de son contexte particulier : communautarisé en 1989, l'enseignement voit ses marges de manœuvre budgétaire s'amoindrir petit à petit et des réformes limitant le nombre d'enseignants ont lieu en Communauté française durant la deuxième moitié des années 90. Dans la branche « administration »[33], par contre, l'emploi augmente durant cette phase.

La quatrième phase couvre les années 2000. Des marges de manœuvre budgétaire se dessinent. Avec cette perspective, la politique budgétaire est orientée vers l'expansion. L'augmentation de l'emploi de la branche « administration » s'accélère ; l'emploi de l'enseignement augmente à partir de 2001 en raison du refinancement des communautés[34]. Entre 2000 et 2009, l'emploi s'accroît essentiellement dans les sous-secteurs des communautés et régions et des pouvoirs locaux, alors que l'emploi diminue quelque peu au niveau du sous-secteur du pouvoir fédéral en raison du recul à la Défense, comme nous le verrons dans la suite de l'étude.

[33] Ici comme dans la suite de l'étude, nous divisons la branche d'activité « administration publique » en deux sous-branches : « administration » d'une part et « défense » d'autre part, ce afin de réaliser une analyse plus précise.

[34] Les Accords du Lambermont (2001) augmentent substantiellement et modifient structurellement le financement des communautés.

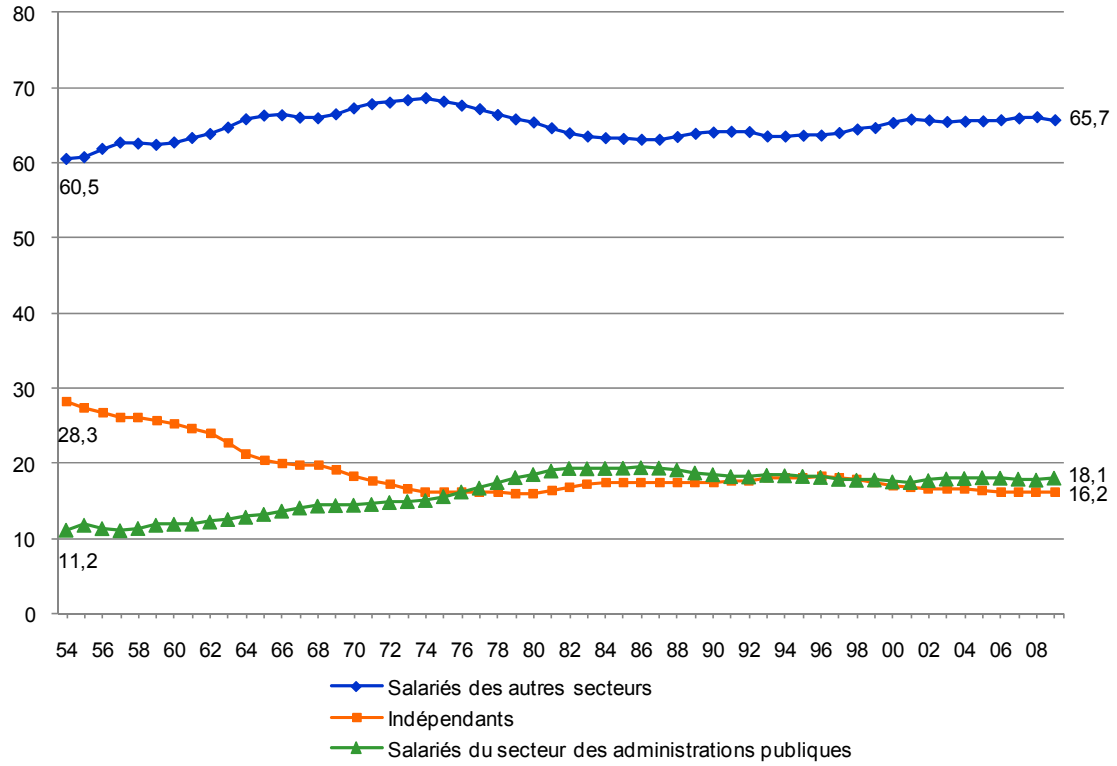
Graphique 2 Emploi du secteur des administrations publiques, entre 1954 et 2009 (en milliers de personnes)



Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN).

Remarque : afin d'éviter des ruptures de série, dans ce graphique, le secteur des administrations publiques ne comprend pas les entreprises publiques RTBF-VRT-BRF, TEC-STIB-DE LIJN et Aquafin qui sont reprises dans la catégorie des salariés des autres secteurs, sur l'ensemble de la période.

Graphique 3 **Emploi de l'ensemble de l'économie belge en distinguant les salariés du secteur des administrations publiques, les salariés des autres secteurs et les indépendants, entre 1954 et 2009 (en pourcentage du total)**



Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN).

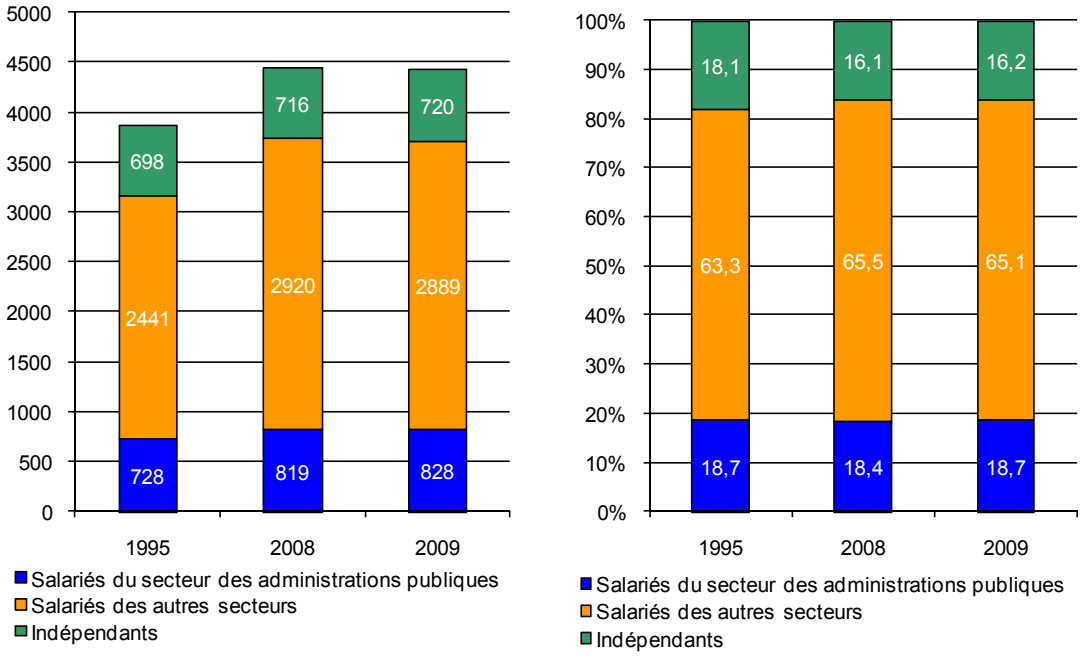
Remarque : afin d'éviter des ruptures de série, dans ce graphique, le secteur des administrations publiques ne comprend pas les entreprises publiques RTBF-VRT-BRF, TEC-STIB-DE LIJN et Aquafin qui sont reprises dans la catégorie des salariés des autres secteurs, sur l'ensemble de la période.

Dans la suite de l'étude, nous présentons une analyse de l'emploi sur la période 1995-2009. Cette période correspond grosso-modo à un cycle d'augmentation continue de l'emploi du secteur des administrations publiques (fin de la phase 3 et phase 4 décrites ci-dessus). Par ailleurs, elle correspond à un stade où la majorité des transferts de compétences, effectués jusqu'à présent vers les communautés et régions, ont déjà eu lieu (en 1989 et 1993), ce qui nous permet d'éviter des biais significatifs dans l'analyse des évolutions de l'emploi des administrations publiques par sous-secteur (pouvoir fédéral, communautés et régions, pouvoirs locaux et sécurité sociale) ; notons toutefois qu'une nouvelle phase de réforme a lieu en 2001 mais celle-ci n'entraîne, en termes d'emplois, qu'un transfert d'un peu plus de 1 000 personnes que nous neutralisons afin d'éviter une rupture de série (voir supra). En outre, la période 1995-2009 correspond aux années couvertes par les données publiées par l'Institut des comptes nationaux (ICN).

Dans le graphique 4 ci-dessous, nous présentons l'évolution de l'emploi total de la Belgique sur 1995, 2008 et 2009, et ce en distinguant toujours les salariés du secteur des administrations publiques, les salariés des autres secteurs et les indépendants. Mais dans le cas de ce graphique, et contrairement aux graphiques 1 et 3, nous avons intégré au secteur des administrations publi-

ques, les entreprises TEC-STIB-DE LIJN et RTBF-VRT-BRF, conformément aux conventions de la comptabilité nationale.

Graphique 4 **Emploi de l'ensemble de l'économie belge en distinguant les salariés du secteur des administrations publiques, les salariés des autres secteurs et les indépendants, en 1995, 2008 et 2009 (en milliers de personnes et en pourcentage du total)**



Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN).

Remarque : dans ce graphique, le secteur des administrations publiques comprend les entreprises publiques RTBF-VRT-BRF ET TEC-STIB-DE LIJN ; afin d'éviter des ruptures de série, les entreprises RTBF-VRT-BRF sont reprises dès 1995 dans le secteur des administrations publiques (dans les comptes nationaux, elles sont intégrées à ce secteur à partir de 2002), et Aquafin (438 emplois en 1995) n'est pas repris dans le secteur des administrations publiques (dans les comptes nationaux, celui-ci est intégré à ce secteur jusque 2004).

Entre 1995 et 2009, la part de l'emploi du secteur des administrations publiques évolue peu.

En 2009, l'emploi total belge représente 4 436 000 personnes. Le secteur des administrations publiques emploient 828 000 personnes, soit 18,7% de l'emploi total. Les salariés des autres secteurs représentent 65,1% et les indépendants 16,2%.

Entre 2008 et 2009, la part de l'emploi du secteur des administrations publiques augmente quelque peu en raison de la crise économique : alors que l'emploi de ce secteur augmente de 8 000 unités (soit un taux de croissance de 1,1%), l'emploi des salariés des autres secteurs diminue de 30 000 unités (soit un taux de -1,0%).

3.2. Emploi du secteur des administrations publiques par branche d'activité

3.2.1. Niveau en 2009

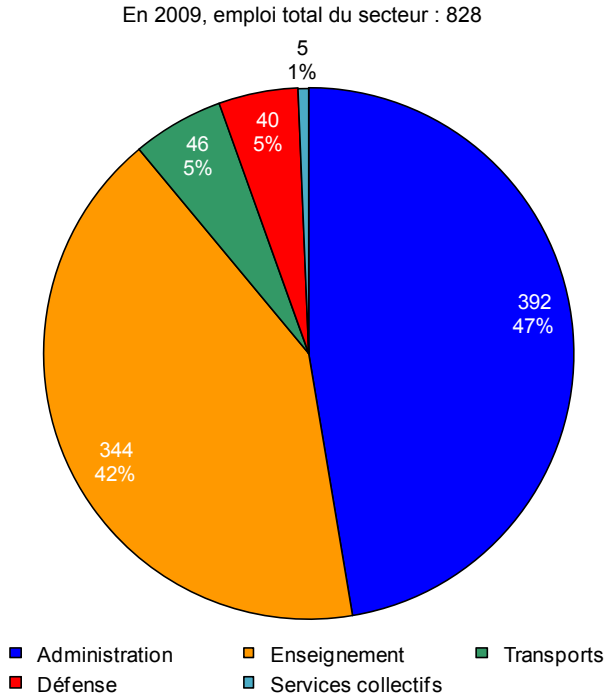
Le secteur des administrations publiques est principalement constitué d'emplois dans les branches ''administration » et « enseignement ».

En 2009, le secteur des administrations publiques compte 828 000 salariés. Presque 90% de ces salariés travaillent dans les branches « administration » et « enseignement ». La branche « administration »[35] comprend 392 000 emplois soit 47% du secteur ; l'enseignement comprend 344 000 emplois, soit 42% du secteur.

Viennent ensuite les branches « transports » (46 000 emplois, soit 5% du secteur), « défense » (40 000 emplois, soit 5% du secteur), et enfin « services collectifs », à savoir les entreprises publiques de radio-télévision RTBF-VRT-BRF (5 000 emplois, soit 1% du secteur).

A noter que la branche « transports » est composée des infrastructures de transports (26 000 emplois) et des entreprises publiques TEC-STIB-DE LIJN (20 000 emplois). Notons aussi que les infrastructures de transports correspondent à l'exploitation et l'entretien des routes et canaux par les pouvoirs locaux (communes et provinces) et par les régions.

Graphique 5 Emploi du secteur des administrations publiques par branche d'activité, en 2009 (en milliers de personnes et en pourcentage du total)



Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN).
Remarque : le moniteur belge (164 emplois en 2009) est repris dans la branche « administration ».

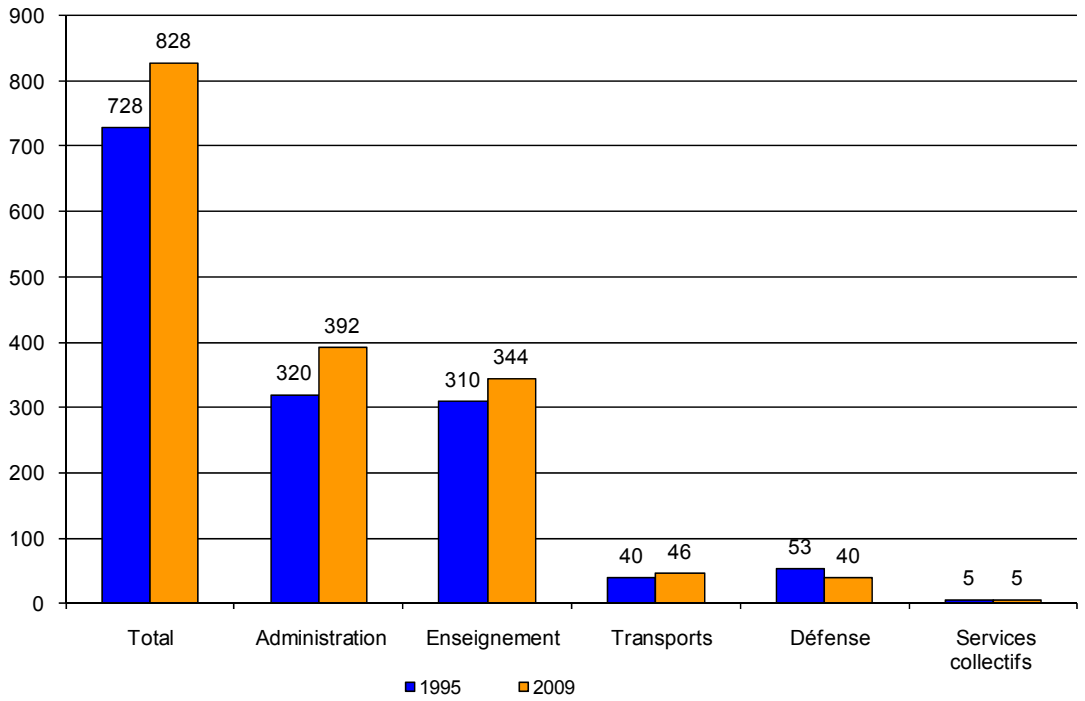
[35] Remarquons que dans le cadre de cette étude, nous divisons la branche d'activité « administration publique » en deux sous-branches : « administration » d'une part et « défense » d'autre part, ce afin de réaliser une analyse plus précise. Par ailleurs, nous reprenons le moniteur belge (164 emplois en 2009) dans la (sous-) branche « administration ».

3.2.2. Evolution entre 1995 et 2009

Sur les 14 dernières années, le nombre d'emplois a d'abord augmenté dans les branches « administration » et « enseignement ».

Entre 1995 et 2009, l'emploi total du secteur passe de 728 000 à 828 000, soit une augmentation de 100 000 personnes (0,9% en moyenne annuelle).

Graphique 6 Emploi du secteur des administrations publiques par branche d'activité, en 1995 et 2008 (en milliers de personnes)



Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN).

Remarques : le moniteur belge est repris dans la branche « administration » ; l'emploi de l'Ecole royale militaire est repris dans la branche « défense » ; afin d'éviter des ruptures de série, les entreprises RTBF-VRT-BRF sont reprises dès 1995 dans le secteur des administrations publiques (dans les comptes nationaux, elles sont intégrées à ce secteur à partir de 2002) et Aquafin n'est pas repris dans le secteur des administrations publiques (dans les comptes nationaux, celui-ci est intégré à ce secteur jusque 2004).

Entre 1995 et 2009, l'emploi augmente d'abord dans les branches « administration » (+72 000) et « enseignement » (+ 35 000).

Dans la branche « transports », l'emploi augmente également (+ 6 000) du fait des entreprises de transports TEC-STIB-DE LIJN alors que l'emploi des infrastructures de transports reste stable.

Par contre, au sein de la Défense, l'emploi a fortement diminué (- 13 000) dans le cadre des politiques de restructuration de la Défense.

Notons qu'en taux de croissance, l'emploi progresse d'abord dans la branche « administration (1,5% en moyenne annuelle), ensuite dans la branche « transports » (1,0% en moyenne annuelle) et enfin dans la branche « enseignement (0,8% en moyenne annuelle).

3.3. Emploi du secteur des administrations publiques par sous-secteur

3.3.1. Niveau en 2009

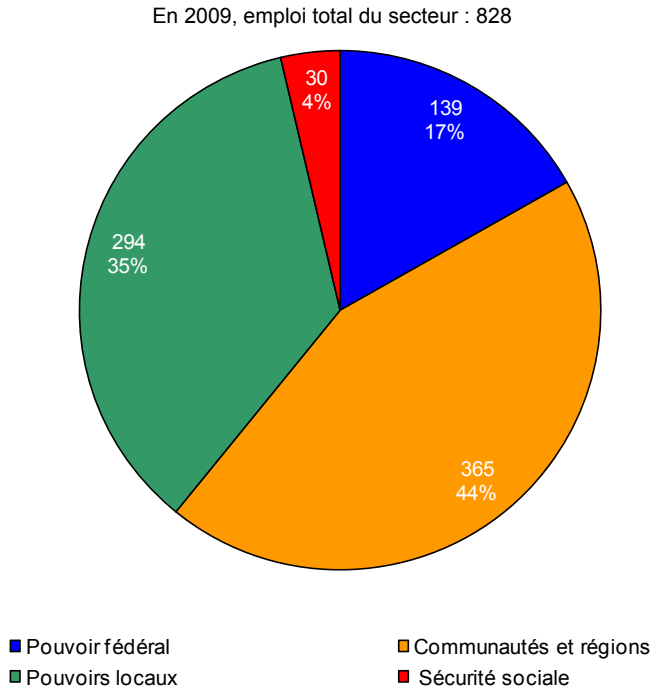
En 2009, le sous-secteur des communautés et régions comprend la plus grande part de l'emploi du secteur des administrations publiques.

En 2009, le pouvoir fédéral emploie 139 000 personnes, soit 17% du total du secteur des administrations publiques ; les communautés et régions emploient 365 000 personnes, soit la plus grand part de l'emploi du secteur, à savoir 44% ; les pouvoirs locaux emploient 294 000 personnes, soit 35% du total ; quant aux administrations de sécurité sociale, elles emploient 30 000 personnes, soit 4% du total.

Ainsi, 20% de l'emploi du secteur relève de l'Entité I (à savoir le pouvoir fédéral et la sécurité sociale) et 80% de l'Entité II (à savoir les communautés et régions et les pouvoirs locaux).

Notons que le sous-secteur des administrations de sécurité sociale comprend les Institutions publiques de sécurité sociale (IPSS, à l'exception de l'Office national des vacances annuelles) pour un peu moins de la moitié en termes d'emploi ; il comprend également, outre quelques autres organismes publics, des institutions au statut juridique privé (telles que les mutualités pour l'assurance obligatoire).

Graphique 7 Emploi du secteur des administrations publiques par sous-secteur en 2009 (en milliers de personnes et en pourcentage du total)



Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN).

3.3.2. Evolution entre 1995 et 2009

La progression du nombre d'emplois du secteur des administrations publiques se situe d'abord dans les sous-secteurs des pouvoirs locaux et des communautés et régions.

Le graphique 8 présente l'évolution, entre 1995 et 2009, de l'emploi du secteur des administrations publiques en distinguant les quatre sous-secteurs (pouvoir fédéral, communautés et régions, pouvoirs locaux et sécurité sociale).

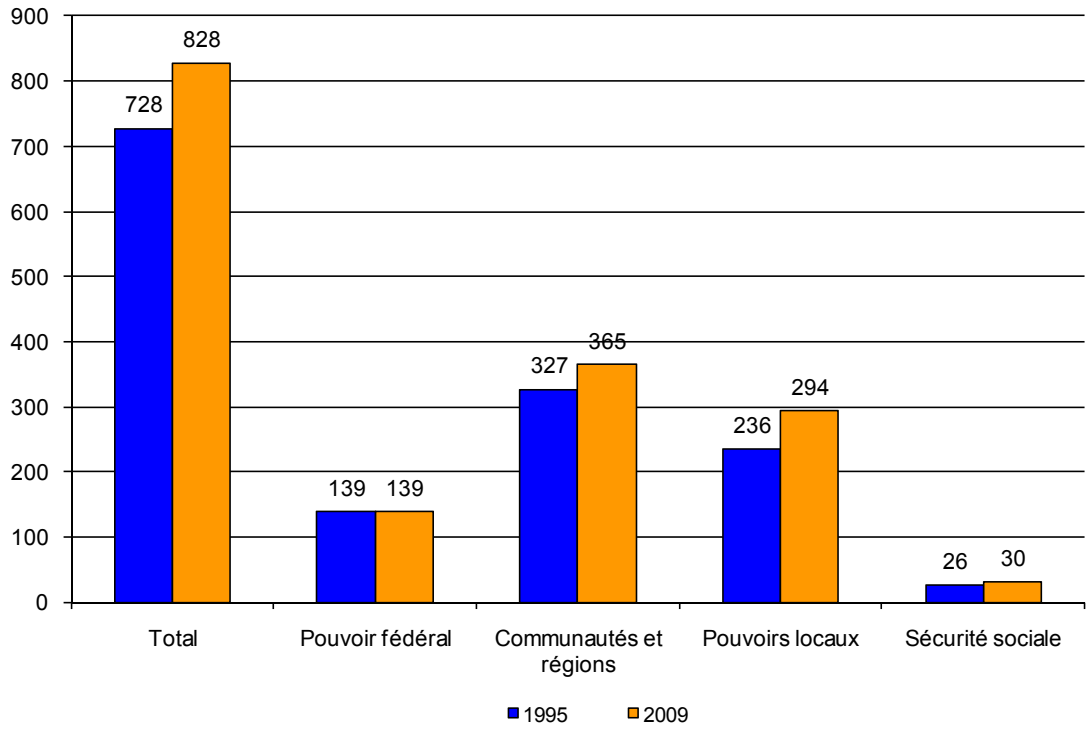
Afin d'éviter des ruptures de série entre sous-secteur, nous neutralisons d'une part le transfert en 2002 de 8 500 anciens gendarmes du pouvoir fédéral vers les pouvoirs locaux suite à la réforme des polices ; nous neutralisons d'autre part le transfert en 2003 d'une partie du Ministère de l'Agriculture du pouvoir fédéral (1 100 personnes) vers les communautés et régions suite à la nouvelle phase de réforme concrétisée par les lois du 13 juillet 2001. Dans les graphiques qui suivent, ces transferts sont réalisés fictivement dès 1995.

La réforme de 2001 a donné aux régions de nouvelles compétences dont la plus importante en termes de montant transféré porte sur la politique agricole et la pêche maritime. Dans ce cadre, la majeure partie du Ministère fédéral de l'Agriculture et des Classes moyennes a été transférée vers les régions ; nous avons estimé que 1 100 salariés du Ministère fédéral ont été transférés en octobre 2002 (en 2003 dans notre série pour simplifier) vers les régions[36]. Une petite partie du Ministère fédéral de l'Agriculture et des Classes moyennes est restée fédérale : les divisions 54 et 55 ont été transférées vers l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) et les divisions 51 et 57 (PME et Classes moyennes) transférées vers le SPF (Service public fédéral) Economie, PME, Classes moyennes et Energie. La réforme de 2001 a aussi entraîné le transfert d'autres compétences : le commerce extérieur, ainsi que des compétences dans le domaine des lois communales et provinciales, de la tutelle administrative sur les communes et la coopération au développement. Nous n'avons pas réalisé de neutralisation pour ces transferts car ils ne doivent concerner que quelques centaines d'emplois[37].

[36] Sources : Pdata (SPF Personnel et Organisation) et Chambre des représentants de Belgique (octobre 2002), « Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2003 ».

[37] Voir : Pagano Giuseppe (2002), « Le financement des régions et communautés 1970-2002. Solidarité, responsabilité, autonomie et concurrence fiscale », CRISP.

Graphique 8 Emploi du secteur des administrations publiques par sous-secteur, en 1995 et 2009 (en milliers de personnes)



Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN), Pdata (SPF Personnel et Organisation), Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2003 (pouvoir fédéral).

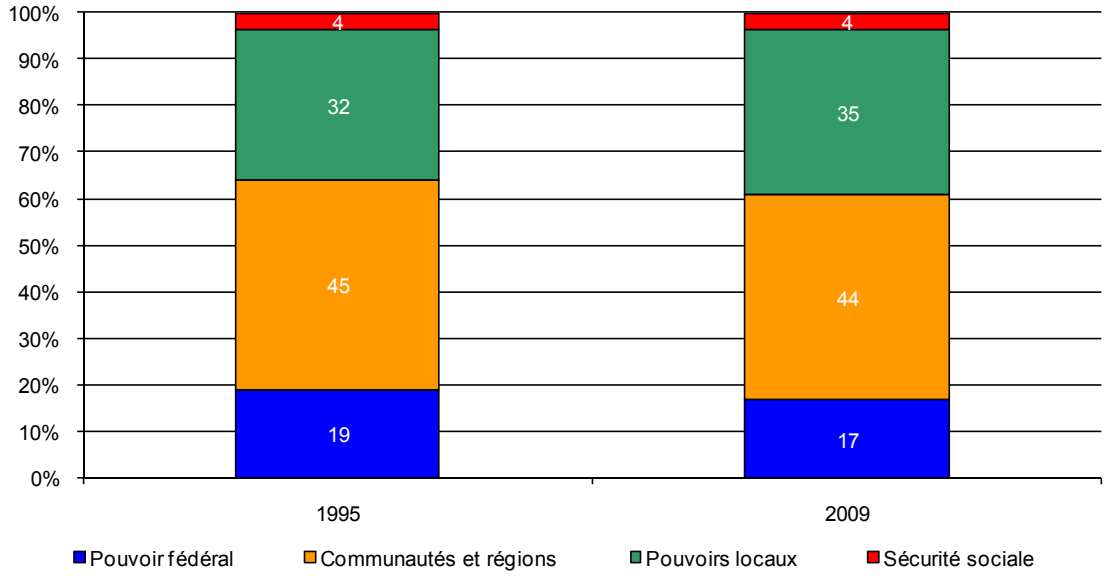
Remarques : afin d'éviter des ruptures de série, nous avons neutralisé le transfert en 2002 de 8 500 anciens gendarmes du pouvoir fédéral vers les pouvoirs locaux et le transfert en 2003 d'une partie du Ministère de l'Agriculture du pouvoir fédéral (1 100 personnes) vers les communautés et régions : ces transferts sont ici réalisés fictivement en 1995 ; en outre, concernant les communautés et régions, les entreprises RTBF-VRT-BRF sont reprises dès 1995 dans le secteur des administrations publiques (dans les comptes nationaux, elles sont intégrées à ce secteur à partir de 2002), et Aquafin (438 emplois en 1995) n'est pas repris dans le secteur des administrations publiques (dans les comptes nationaux, celui-ci est intégré à ce secteur jusque 2004).

Au sein du pouvoir fédéral, l'emploi reste stable entre 1995 et 2009. L'augmentation de l'emploi total du secteur (+100 000 unités) se situe dans les pouvoirs locaux (+58 000), les communautés et régions (+38 000 unités) ainsi que dans la sécurité sociale (+ 5 000 unités).

En rythme de croissance, l'emploi a augmenté en premier lieu dans les pouvoirs locaux (1,6% en moyenne annuelle), ensuite dans les administrations de sécurité sociale (1,2% en moyenne annuelle) et enfin dans les communautés et régions (0,8% en moyenne annuelle).

Le graphique suivant présente l'évolution de la proportion de l'emploi par sous-secteur entre 1995 et 2009.

Graphique 9 Emploi du secteur des administrations publiques par sous-secteur, en 1995 et 2009 (en pourcentage du total)



Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN), Pdata (SPF Personnel et Organisation), Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2003 (pouvoir fédéral).

Remarques : afin d'éviter des ruptures de série, nous avons neutralisé le transfert en 2002 de 8 500 anciens gendarmes du pouvoir fédéral vers les pouvoirs locaux et le transfert en 2003 d'une partie du Ministère de l'Agriculture du pouvoir fédéral (1 100 personnes) vers les communautés et régions : ces transferts sont ici réalisés fictivement en 1995 ; en outre, concernant les communautés et régions, les entreprises RTBF-VRT-BRF sont reprises dès 1995 dans le secteur des administrations publiques (dans les comptes nationaux, elles sont intégrées à ce secteur à partir de 2002), et Aquafin (438 emplois en 1995) n'est pas repris dans le secteur des administrations publiques (dans les comptes nationaux, celui-ci est intégré à ce secteur jusque 2004).

Alors que la proportion de l'emploi diminue au sein du pouvoir fédéral (de 19% à 17% en raison du recul dans la Défense et de la hausse relativement modérée dans la branche « administration »), et dans les communautés et régions (de 45% à 44% du fait du rythme de croissance de l'enseignement moins soutenu que pour le total du secteur), et que la proportion au sein de la sécurité sociale reste stable, elle augmente dans les pouvoirs locaux (de 32 à 35% du fait de la hausse dans la branche « administration »).

3.3.3. Sous-secteur des communautés et régions : masse salariale par entité fédérée en 2008

Comme les chiffres relatifs à l'emploi du sous-secteur des communautés et régions par entités fédérées (Région wallonne[38], Région bruxelloise[39], Région/Communauté flamande et Communauté française) ne sont pas disponibles selon le concept de la comptabilité nationale, nous proposons dans cette section un bref examen de la part de la masse salariale de chaque entité à partir des estimations de masses salariales réalisées par le Bureau fédéral du Plan dans le cadre du projet HERMREG[40].

Cet examen fournit une indication sur la part de l'emploi de chaque entité fédérée mais il ne permet pas d'évaluer l'emploi de manière précise puisqu'il est possible que le salaire moyen (autrement dit, le salaire par personne) soit différent d'une entité à l'autre, que ce soit pour une année donnée ou en évolution.

Le graphique suivant illustre la part de la masse salariale de chaque entité dans le total de la masse salariale du sous-secteur des communautés et régions en 2008. La masse salariale couvre les salaires et traitements bruts ainsi que les cotisations sociales effectives à la charge des employeurs. La masse salariale des entreprises publiques (RTBF-VRT-BRF, TEC-STIB-DE LIJN et Aquafin) n'est pas reprise. La masse salariale présentée couvre donc la branche « administration », l'enseignement et les infrastructures de transports du sous-secteur des communautés et régions.

En 2008, la masse salariale du sous-secteur des communautés et régions (hors entreprises publiques) correspond à 12 662 millions d'euros courants, soit 3,7% du PIB. Entre 2000 et 2008, la masse salariale est restée stable en % du PIB (3,7% du PIB en 2000)[41].

---

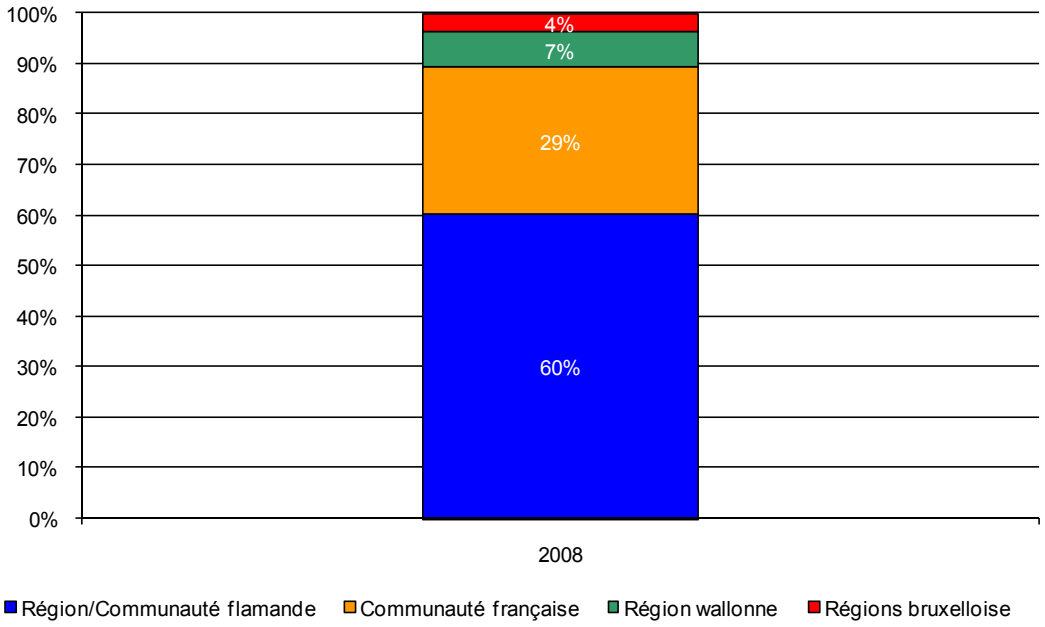
38 Y compris la Communauté germanophone.

39 Y compris les Commissions communautaires commune, flamande et française.

40 Bureau fédéral du Plan, Institut Bruxellois de Statistiques et d'Analyse, Studiedienst van de Vlaamse Regering, Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective, et de la Statistique (juillet 2010), « Perspectives économiques régionales 2009-2015 » ; disponible sur le site www.plan.be

41 Sources : calculs BFP sur base de : Bureau fédéral du Plan (mai 2010), « Perspectives économiques 2010-2015 » et Institut des comptes nationaux (septembre 2009), « Comptes nationaux. Comptes des administrations publiques 2008 », Banque Nationale de Belgique.

Graphique 10 Masse salariale du sous-secteur des communautés et régions par entité fédérée en 2008 (en pourcentage du total)



Source : Perspectives économiques régionales 2009-2015 de juillet 2010.

Remarques : non compris les entreprises publiques RTBF-VRT-BRF, TEC-STIB-DE LIJN ; la masse salariale couvre les salaires et traitements bruts ainsi que les cotisations sociales effectives à la charge des employeurs.

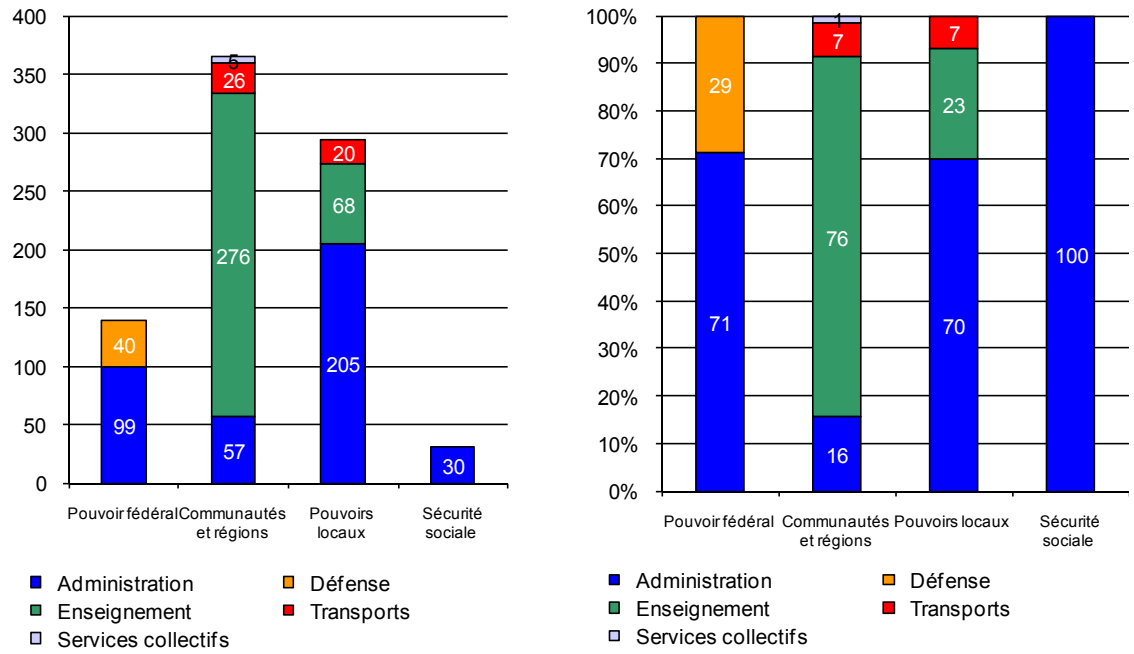
En 2008, la masse salariale de la Région et Communauté flamande représente 60% du total de la masse salariale du sous-secteur des communautés et régions ; la masse salariale de la Communauté française représente 29%, celle de la Région wallonne 7% et celle de la Région bruxelloise 4%.

3.4. Emploi du secteur des administrations publiques par branche d'activité et sous-secteur

3.4.1. Niveau en 2009

Le pouvoir fédéral est en premier lieu constitué d'emplois dans la branche « administration » (71%) et ensuite dans la Défense (29%). Au sein du sous-secteur des communautés et régions, l'emploi est principalement situé dans l'enseignement (76%), l'administration représentant 16% et les transports (dont TEC-STIB-DE LIJN) 7%. Quant aux pouvoirs locaux, ils emploient 70% de leur personnel dans l'administration, 23% dans l'enseignement et 7% dans les infrastructures de transports (voir graphique ci-dessous).

Graphique 11 Emploi du secteur des administrations publiques par sous-secteur et branche d'activité en 2009 (en milliers de personne et en pourcentage du total)



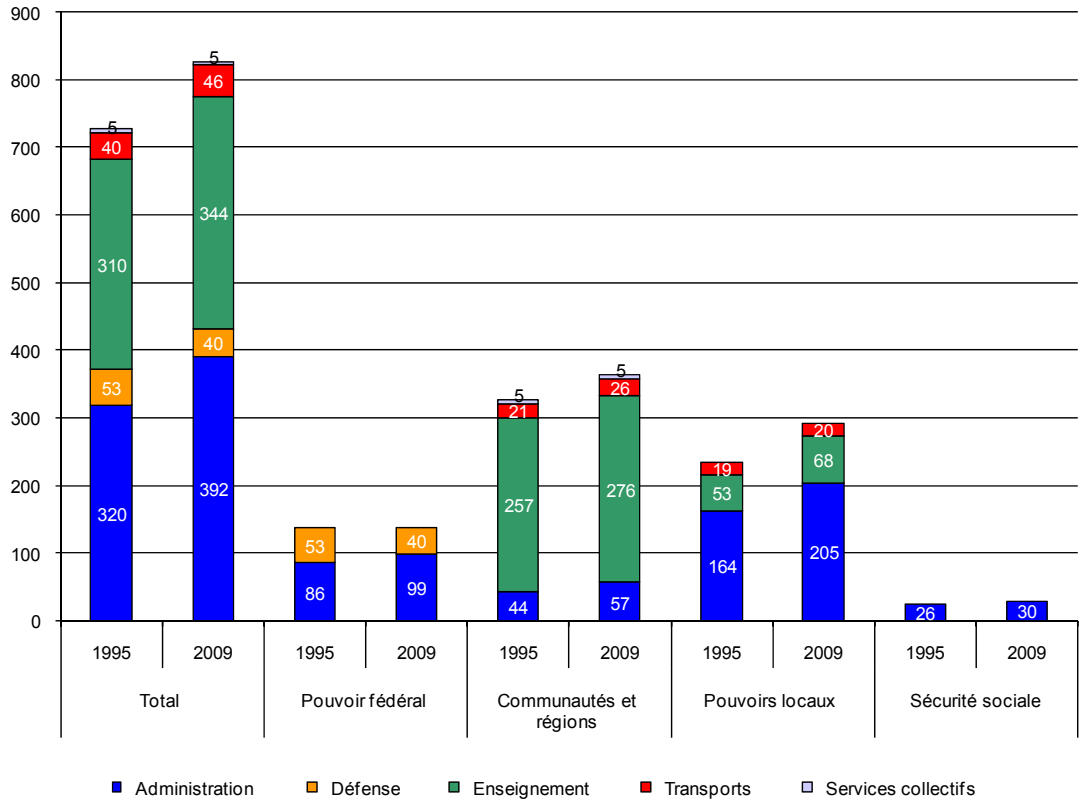
Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN).

Remarques : le moniteur belge (164 emplois en 2009) est repris dans la branche « administration » ; l'emploi de l'Ecole royale militaire est repris dans la branche « défense ».

3.4.2. Evolution entre 1995 et 2009

En nombre de personnes, entre 1995 et 2009, nous avons déjà constaté que l'emploi augmentait surtout dans la branche « administration » (+72 000) et dans l'enseignement (+35 000). Par sous-secteur, dans la branche « administration », l'emploi augmente dans tous les sous-secteurs mais surtout au sein des pouvoirs locaux (+ 41 000) ; dans le pouvoir fédéral comme dans les communautés et régions, l'emploi progresse d'une dizaine de milliers d'unités (+13 000 dans chacun des deux sous-secteurs) ; dans les administrations de sécurité sociale, l'emploi progresse également (+5 000). Dans l'enseignement, l'emploi augmente aussi bien dans les communautés (+19 000) que dans les pouvoirs locaux (+15 000).

Graphique 12 Emploi du secteur des administrations publiques par sous-secteur et branche d'activité, en 1995 et 2009 (en milliers de personnes)



Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN), Pdata (SPF Personnel et Organisation), Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2003 (pouvoir fédéral).

Remarques : le moniteur belge est repris dans la branche « administration » et l'emploi de l'Ecole royale militaire est repris dans la branche « défense » ; afin d'éviter des ruptures de série, nous avons neutralisé le transfert en 2002 de 8 500 anciens gendarmes du pouvoir fédéral vers les pouvoirs locaux et le transfert en 2003 d'une partie du Ministère de l'Agriculture du pouvoir fédéral (1 100 personnes) vers les communautés et régions : ces transferts sont ici réalisés fictivement en 1995 ; en outre, concernant les communautés et régions, les entreprises RTBF-VRT-BRF sont reprises dès 1995 dans le secteur des administrations publiques (dans les comptes nationaux, elles sont intégrées à ce secteur à partir de 2002), et Aquafin (438 emplois en 1995) n'est pas repris dans le secteur des administrations publiques (dans les comptes nationaux, celui-ci est intégré à ce secteur jusque 2004).

Le tableau 4 présente une vue d'ensemble du niveau et de l'évolution de l'emploi du secteur des administrations publiques par sous-secteur et branche d'activité entre 1995 et 2009.

Tableau 4 Emploi du secteur des administrations publiques par sous-secteur et branche d'activité en 1995, 2002 et 2009

	1995 (en milliers de personnes)	2002 (en milliers de personnes)	2009 (en milliers de personnes)	Différence 1995-2009 (en milliers de personnes)	Différence 1995-2009 (en pourcentage du total)	Taux de croissance annuel moyen entre 1995 et 2009
Total						
Total du secteur	727,9	751,5	827,8	99,9	100,0	0,9
Administration	319,9	346,9	392,1	72,2	72,2	1,5
Défense	52,9	46,0	39,9	-13,0	-13,0	-2,0
Enseignement	309,5	310,7	344,4	34,9	34,9	0,8
Transports	40,0	43,0	46,0	6,0	6,0	1,0
Services collectifs	5,5	5,0	5,4	-0,1	-0,1	-0,2
Entité I						
Total	164,8	163,4	169,6	4,8	4,8	0,2
Administration	111,9	117,4	129,7	17,8	17,8	1,1
Défense	52,9	46,0	39,9	-13,0	-13,0	-2,0
Entité II						
Total	563,0	588,2	658,2	95,1	95,2	1,1
Administration	208,0	229,5	262,4	54,4	54,4	1,7
Enseignement	309,5	310,7	344,4	34,9	34,9	0,8
Transports	40,0	43,0	46,0	6,0	6,0	1,0
Services collectifs	5,5	5,0	5,4	-0,1	-0,1	-0,2
Pouvoir fédéral						
Total	139,0	135,3	139,2	0,2	0,2	0,0
Administration	86,1	89,3	99,3	13,2	13,2	1,0
Défense	52,9	46,0	39,9	-13,0	-13,0	-2,0
Sécurité sociale						
Administration	25,8	28,0	30,4	4,6	4,6	1,2
Communautés et régions						
Total	327,1	329,5	364,6	37,5	37,6	0,8
Administration	44,1	49,5	57,3	13,1	13,1	1,9
Enseignement	256,7	250,1	276,1	19,4	19,4	0,5
Transports	20,8	24,9	25,9	5,1	5,1	1,6
Services collectifs	5,5	5,0	5,4	-0,1	-0,1	-0,2
Pouvoirs locaux						
Total	235,9	258,7	293,5	57,6	57,6	1,6
Administration	163,8	180,0	205,1	41,3	41,3	1,6
Enseignement	52,9	60,6	68,3	15,4	15,5	1,8
Transports	19,2	18,1	20,1	0,9	0,9	0,3

Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN), Pdata (SPF Personnel et Organisation), Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2003 (pouvoir fédéral).

Remarques : le moniteur belge est repris dans la branche « administration » et l'emploi de l'Ecole royale militaire est repris dans la branche « défense » ; afin d'éviter des ruptures de série, nous avons neutralisé le transfert en 2002 de 8 500 anciens gendarmes du pouvoir fédéral vers les pouvoirs locaux et le transfert en 2003 d'une partie du Ministère de l'Agriculture du pouvoir fédéral (1 100 personnes) vers les communautés et régions : ces transferts sont ici réalisés fictivement en 1995 ; en outre, concernant les communautés et régions, les entreprises RTBF-VRT-BRF sont reprises dès 1995 dans le secteur des administrations publiques (dans les comptes nationaux, elles sont intégrées à ce secteur à partir de 2002), et Aquafin (438 emplois en 1995) n'est pas repris dans le secteur des administrations publiques (dans les comptes nationaux, celui-ci est intégré à ce secteur jusque 2004).

Entre 1995 et 2009, en considérant l'ensemble du secteur des administrations publiques, l'emploi s'est accru de 5 000 unités dans l'Entité I et de 95 000 unités dans l'Entité II ; cette dernière a donc contribué pour 95% à l'accroissement de l'emploi de ce secteur.

Par branche d'activité, la dynamique de croissance a été la plus soutenue dans la branche « administration » (1,5% en moyenne annuelle), suivie par la branche « transports » (1% en moyenne annuelle) et enfin par la branche « enseignement (0,8% en moyenne annuelle).

Au sein de la branche « transports », la dynamique est la plus soutenue dans les régions (1,6% en moyenne annuelle) du fait de TEC-STIB-DE LIJN.

Au sein de la branche « administration », la dynamique de croissance a été relativement plus importante dans les communautés et régions (1,9% en moyenne annuelle) et dans les pouvoirs locaux (1,6%) que dans les administrations de sécurité sociale (1,2%) et le pouvoir fédéral (1%).

3.5. Evolution de l'emploi du secteur des administrations publiques et évolution de la démographie

Dans cette section, nous réalisons un lien entre l'évolution passée de l'emploi des principales branches d'activité du secteur des administrations publiques (enseignement et administration) et la démographie.

Sur les 14 dernières années, l'emploi de la branche « enseignement » a progressé plus rapidement que la population scolaire et l'emploi de la branche « administration » plus rapidement que la population totale.

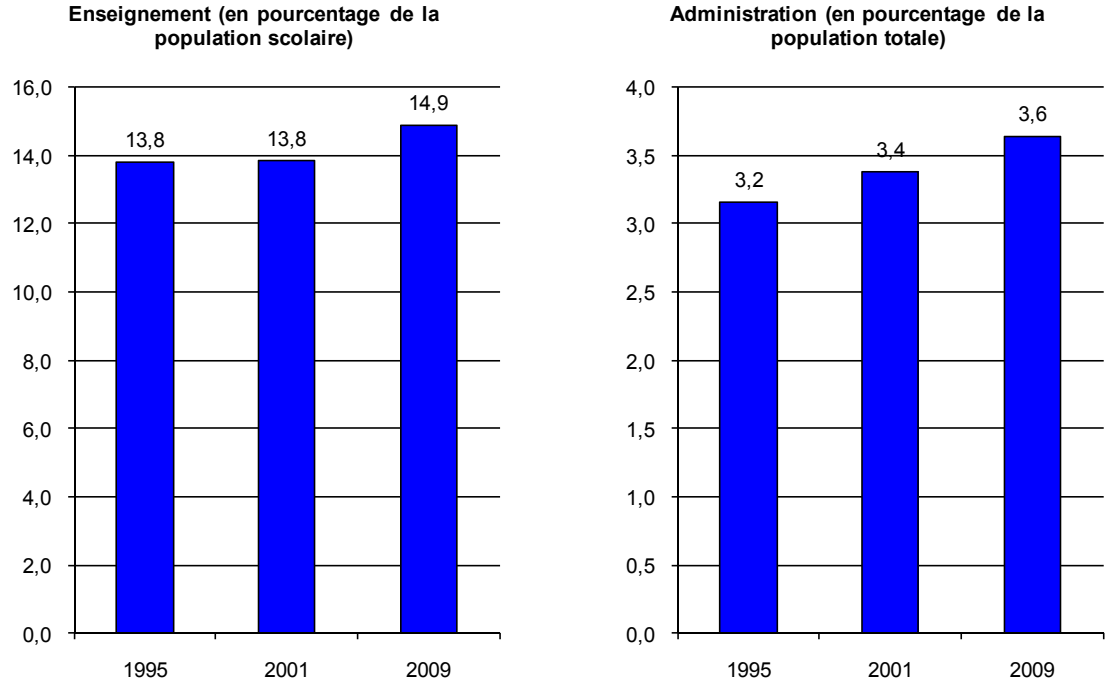
Concernant l'évolution de l'emploi de la branche « enseignement », il est intéressant de la confronter à celle de la population scolaire : entre 1995 et 2009, l'emploi de la branche « enseignement » a augmenté plus vite que la population scolaire. Néanmoins, dans le cas de l'enseignement, on peut distinguer deux périodes : la période 1995-2000 et la période 2001-2009. Sur la première période, l'emploi est resté stable en pourcentage de la population scolaire (13,8% en 1995 et en 2001) alors qu'il a augmenté sur la période suivante (14,9% en 2009)[42].

Effectivement, entre 1995 et 2000, l'emploi de la branche « enseignement » diminue de 4 000 unités alors qu'il augmente de 39 000 unités sur la période 2001-2009. Sur la première période, nous sommes dans un contexte de marges de manœuvre budgétaire limitées pour l'enseignement et des réformes qui restreignent le nombre d'enseignants ont lieu en Communauté française ; par ailleurs, la population scolaire tend à diminuer. A partir de 2001, le refinancement des communautés[43] apporte de nouveaux moyens à l'enseignement ; par ailleurs, la population scolaire tend à augmenter.

[42] Notons qu'en 1989, année où l'enseignement a été communautarisé, l'emploi de la branche « enseignement » représentait 13,3% de la population scolaire.

[43] Les Accords du Lambermont (2001) augmentent substantiellement et modifient structurellement le financement des communautés.

Graphique 13 Emploi de la branche « enseignement » en pourcentage de la population scolaire et emploi de la branche « administration » en pourcentage de la population totale, en 1995, 2001 et 2009



Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN) et, pour la population scolaire, des taux de scolarité de l'Enquête sur les forces de travail (Direction générale de la statistique et de l'information économique du SPF économie).

Remarque : hors enseignement du pouvoir fédéral (Ecole royale militaire).

Dans le cas de la branche « administration », d'une manière générale, nous pouvons considérer qu'elle offre des services à l'ensemble de la population. Il est donc intéressant de confronter l'évolution passée de l'emploi de la branche « administration » avec celle de la population totale. Nous constatons qu'entre 1995 et 2009, l'emploi de la branche « administration » a augmenté plus rapidement que la population totale de manière continue, passant d'une part de 3,2% en 1995 à 3,4% en 2001 à 3,6% en 2009.

3.6. Emploi de la branche « administration » par fonction CFAP (ou COFOG en anglais)

Cette partie analyse l'emploi de la branche « administration » par fonction CFAP (ou COFOG en anglais)[44] afin de pouvoir mieux cerner les raisons de son augmentation relativement importante.

Les fonctions CFAP dans la branche « administration »

L'emploi par fonction CFAP a été estimé par le Bureau fédéral du Plan à partir des données de dépenses de rémunérations des administrations publiques par fonction CFAP construites par l'Institut des comptes nationaux (ICN). Pour ce faire, nous avons supposé que, par sous-secteur, le salaire moyen était identique pour chacune des fonctions et avait, en moyenne, évolué de manière similaire entre 1995 et 2008. Dans le cas des pouvoirs locaux cependant, nous avons également tenu compte de l'observation de l'ONSSAPL (Office national de sécurité sociale des administrations locales et provinciales) pour l'emploi dans les zones de police des pouvoirs locaux (dans la fonction « ordre et sécurité publics »). L'analyse est réalisée sur la période 1995-2008 et non 1995-2009 car les dernières données observées CFAP portent sur 2008.

Ci-dessous, nous présentons les fonctions CFAP au sein de la branche « administration » :

- *la fonction « services généraux »* couvre principalement le fonctionnement des organes exécutifs et législatifs (par exemple, la chambre des représentants, le sénat, les parlements communautaires et régionaux, les conseils provinciaux et communaux…), les affaires financières et fiscales (par exemple, le Service public fédéral Finances), les affaires étrangères, l'aide économique extérieure et les services généraux (par exemple, les services généraux du personnel tels que le Service public fédéral Personnel et Organisation ou encore les services généraux de statistiques tels que le Bureau fédéral du Plan et la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie).
- *la fonction « ordre et sécurité publics »* couvre principalement les services de police et de protection civile (dont les pompiers), les tribunaux, et l'administration pénitentiaire.
- *la fonction « protection sociale »* couvre principalement la maladie et l'invalidité, la vieillesse, les survivants, la famille et les enfants (par exemple, certaines crèches et garderies d'enfants qui relèvent des pouvoirs locaux), le chômage et l'exclusion sociale non classée ailleurs (par exemple une partie des CPAS (Centres publics d'aide sociale)[45] qui relèvent des pouvoirs locaux). A noter que la sous-fonction « famille et enfants » comprend les crèches et garderies d'enfants relevant des 'pouvoirs locaux au sens large '[46] qui ne forment pas une unité distinc-

[44] Classification fonctionnelle des administrations publiques (CFAP) ou Classification of the functions of Government (COFOG) ; voir l'annexe 2 pour la Classification fonctionnelle à 2 chiffres ; pour une désagrégation plus grande, voir Service macrobudgétaire du SPF Budget et Contrôle de la gestion (juillet 2005), « Introduction de la COFOG 1998 dans les budgets du pouvoir central belge », seconde version mise à jour le 1er juillet 2005, disponible sur www.begroting.be

[45] Une autre partie est située dans la fonction « services généraux ». Par ailleurs, notons que les hôpitaux, maisons de repos et autres unités publiques marchandes relevant des CPAS ne sont pas classés dans le secteur des administrations publiques (S.13).

[46] Il faut entendre par « pouvoirs locaux au sens large », une définition qui couvre un périmètre plus large que celui

te ; ces crèches font donc partie du secteur des administrations publiques et de la branche « administration ». Par contre, les crèches et garderies d'enfants qui forment une unité distincte sont classées dans un autre secteur institutionnel (les sociétés non financières) et dans une autre branche d'activité (« santé et action sociale »).

- *la fonction « loisirs, culture et cultes »* couvre principalement les services récréatifs et sportifs, et les services culturels. A noter que - comme dans le cas des crèches et garderies d'enfants - les services récréatifs, sportifs et culturels qui relèvent des 'pouvoirs locaux au sens large'[47] et qui forment une unité distincte sont classés dans un autre secteur institutionnel (les sociétés non financières) et dans une autre branche d'activité (« services collectifs, sociaux et personnels »).
- *la fonction « affaires économiques »* couvre principalement la tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi ; l'agriculture, sylviculture, pêche et chasse ; les combustibles et énergie ; les industries extractives et manufacturières, et construction ; les transports ; les communications. Exemples : le Service public fédéral Economie, PME, Classes moyennes et Energie (non compris la DGSIE) et l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN).
- *la fonction « santé »* couvre principalement les affaires générales concernant la santé ; les services d'administration concernant les produits appareils et matériels médicaux, les services ambulatoires, et les services hospitaliers ; et les services de santé publique (par exemple, sont classés dans cette fonction, les mutuelles pour l'assurance obligatoire, l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS), l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA), les soins aux indigents et réfugiés par les pouvoirs locaux).
- *les fonctions « logements et équipements collectifs » et « protection de l'environnement »* couvrent entre autres le logement, les équipements collectifs, la gestion des déchets et des eaux usées, la lutte contre la pollution, la protection de la nature.

3.6.1. Emploi total de la branche « administration » par fonction

En 2008, la fonction « services généraux » représente la plus grande part de l'emploi de la branche « administration » suivie par la fonction « ordre et sécurité publics ». Entre 1995 et 2008, l'emploi a d'abord augmenté dans la fonction « ordre et sécurité publics ».

En 2008, l'emploi de la branche « administration » comprend 389 000 emplois. Les fonctions « services généraux » et « ordre et sécurité publics » représentent à elles seules 60% du total de la branche « administration » : la fonction « services généraux » représente 37% (145 000 emplois), soit la plus grande part ; la fonction « ordre et sécurité publics » représente 22% (88 000 emplois).

Viennent ensuite la fonction « protection sociale » qui comprend 14% du total de la branche (53 000 emplois), la fonction « loisirs culture et culte » 8% (31 000 emplois), la fonction « affaires

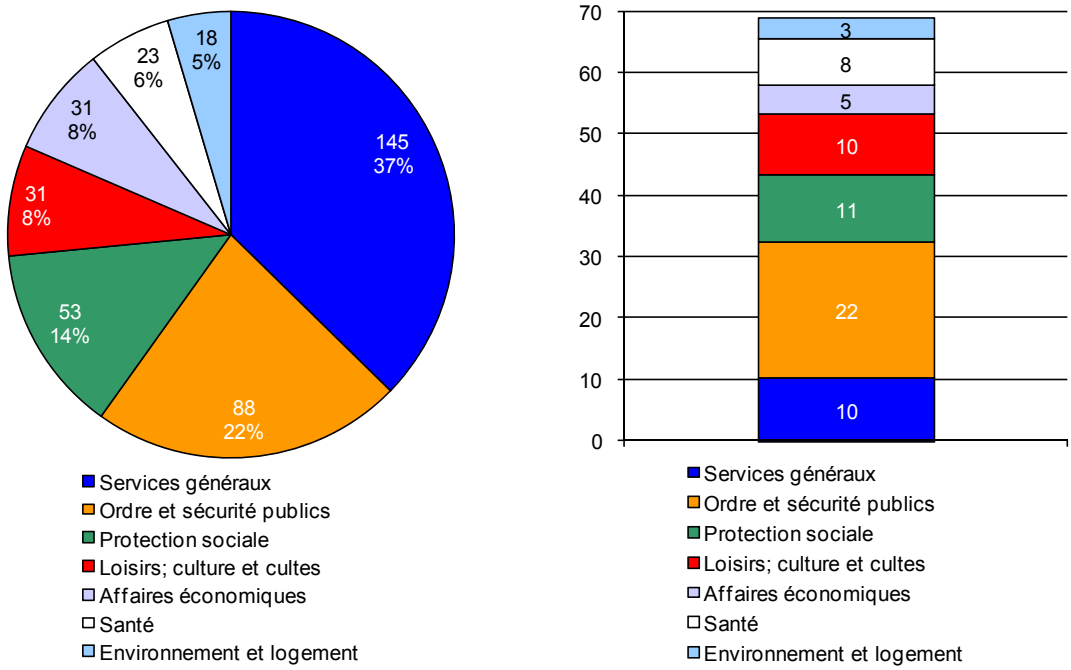
du sous-secteur des administrations locales (S.1313).

[47] Il faut entendre par « pouvoirs locaux au sens large », une définition qui couvre un périmètre plus large que celui du sous-secteur des administrations locales (S.1313).

économiques » 8% (31 000 emplois), la fonction « santé » 6% (23 000 emplois), et enfin la fonction « environnement et logement » 5% (18 000 emplois).

Graphique 14 Emploi de la branche « administration » par fonction CFAP, en 2008 (en milliers de personnes et en pourcentage du total) et variation entre 1995 et 2008 (en milliers de personnes)

En 2008, emploi total de la branche "administration" : 389



Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN) pour l'estimation en termes d'emploi, des Comptes des administrations publiques de mars 2010 (ICN) pour les données CFAP (ou COFOG en anglais), et de l'ONSSAPL (pour le nombre d'emplois des zones de police des pouvoirs locaux).

Remarque : le moniteur belge est repris dans la branche « administration ».

Entre 1995 et 2008, l'emploi a augmenté de 69 000 unités au sein de la branche « administration ». Le graphique à droite ci-dessus indique que l'emploi a augmenté dans toutes les fonctions mais d'abord dans la fonction « ordre et la sécurité publics » (+22 000 unités), ensuite dans la protection sociale (+11 000 unités), les services généraux (+10 000 unités) et les « loisirs, culture et culte » (+10 000 unités). Enfin, l'emploi a augmenté dans la santé (+8 000 unités), dans les affaires économiques (+5 000 unités) et dans la protection de l'environnement et le logement (+3 000 unités).

En dynamique de croissance, l'emploi a particulièrement augmenté dans des fonctions qui ont une part relativement faible, à savoir la santé ainsi que les loisirs, culture et cultes (taux de croissance d'environ 3% chacune en moyenne annuelle). L'augmentation de l'emploi dans des fonctions relativement peu représentées indique notamment une tendance à des nouveaux besoins.

L'emploi a ensuite crû dans l'ordre et la sécurité publics (2,3% en moyenne annuelle). Quant à l'emploi des services généraux qui représente la part la plus élevée en 2008, il a crû au rythme le moins soutenu (0,6% en moyenne annuelle).

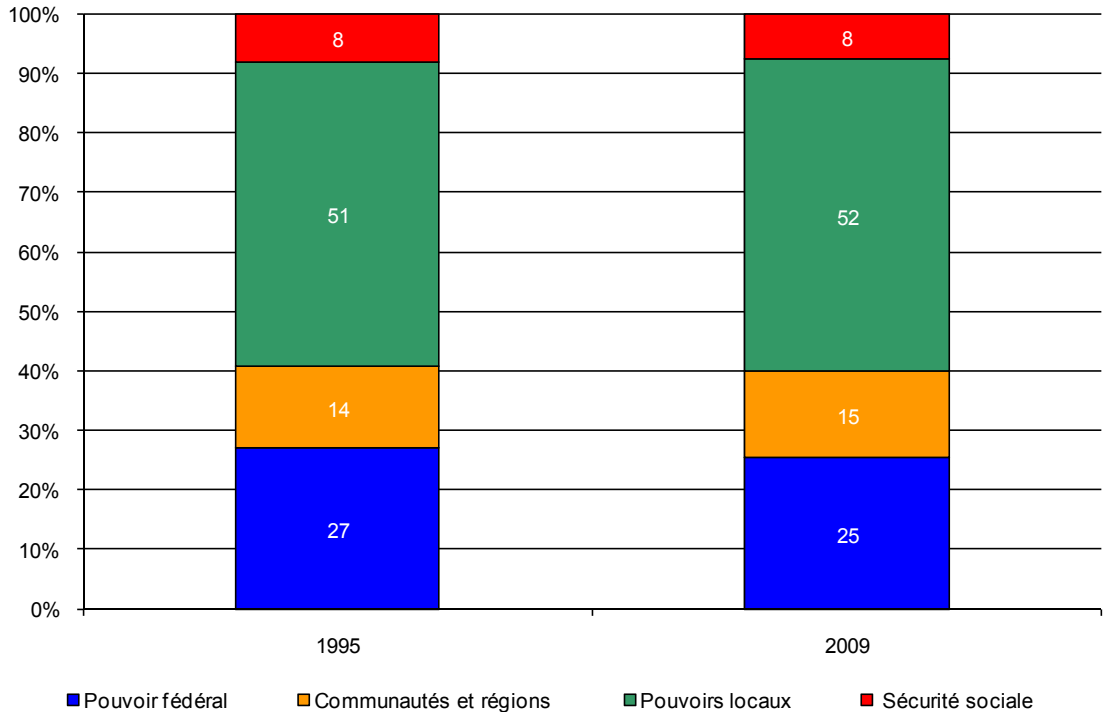
3.6.2. Emploi de la branche « administration » par fonction et sous-secteur

Dans cette section, nous présentons l'évolution de l'emploi de la branche « administration » par fonction CFAP (ou COFOG en anglais)[48] et par sous-secteur afin de mieux cerner les raisons des différentes évolutions.

Nous présentons d'abord la proportion de l'emploi de la branche « administration » de chaque sous-secteur dans le total de la branche. En 2009, la majorité de l'emploi de la branche d'activité « administration » se situe dans les pouvoirs locaux (52%). Un quart est compris dans le pouvoir fédéral. L'emploi des communautés et régions ne représente que 15% du total de la branche et l'emploi des administrations de sécurité sociale 8%. Ainsi, l'emploi de l'Entité I représente 33% du total de la branche et l'emploi de l'Entité II représente 67%.

Entre 1995 et 2009, alors que la part de l'emploi s'est tassée dans le pouvoir fédéral et qu'elle est restée stable dans la sécurité sociale, la part de l'emploi s'est renforcée dans les communautés et régions et les pouvoirs locaux.

Graphique 15 Emploi de la branche « administration » par sous-secteur en 2009 (en pourcentage du total)



Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN).
Remarque : le moniteur belge (164 emplois en 2009) est repris dans la branche « administration ».

[48] Classification fonctionnelle des administrations publiques (CFAP) ou Classification of the functions of Government (COFOG).

a. Niveau en 2008

Au niveau du pouvoir fédéral, les fonctions « services généraux » (42 000 emplois) et « ordre et sécurité publics » (41 000 emplois) représentent à deux plus de 80% de l'emploi de la branche « administration » du fédéral. L'importance des services généraux s'explique par le SPF Finances qui compte environ 31 000 emplois en 2008[49] ; la fonction « ordre et sécurité publics » couvre principalement la police fédérale, le SPF Justice (administrations centrales, établissements pénitentiaires et maisons de justice) et l'ordre judiciaire (Greffes et parquets et Magistrature). Les affaires économiques comptent 8 000 emplois soit moins de 10% du fédéral, celles-ci comprennent entre autres le SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie (hors DGSIE[50]), le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et le SPF Mobilité et Transports.

Dans le sous-secteur des communautés et régions, l'emploi des affaires économiques forme un peu plus de 35% du total de l'emploi du sous-secteur (20 000 emplois). Les services généraux représentent presque 30% (16 000 emplois). Notons que la protection de l'environnement et le logement comptent 8 000 emplois, soit presque 15% du total de l'emploi de la branche « administration » des communautés et régions.

Au sein des administrations locales, les services généraux représentent la plus grande part, 43% (87 000 emplois). La fonction « ordre et la sécurité publics » – qui comprend en premier lieu les zones de police - comptent une part de 22% (45 000 emplois). Les fonctions « protection sociale » (dont une partie des CPAS) ainsi que «loisirs, culture et cultes » (dont les centres culturels et sportifs) ont une part d'emploi aux alentours des 13-14% chacune (respectivement 28 000 et 27 000 emplois).

Enfin, concernant les administrations de sécurité sociale[51], sur les 30 000 emplois, un peu moins de la moitié concerne la santé (14 000 personnes ; il s'agit des mutualités pour l'assurance obligatoire) et l'autre moitié la protection sociale (16 000 personnes ; il s'agit principalement des Instituts publics de sécurité sociale (IPSS)).

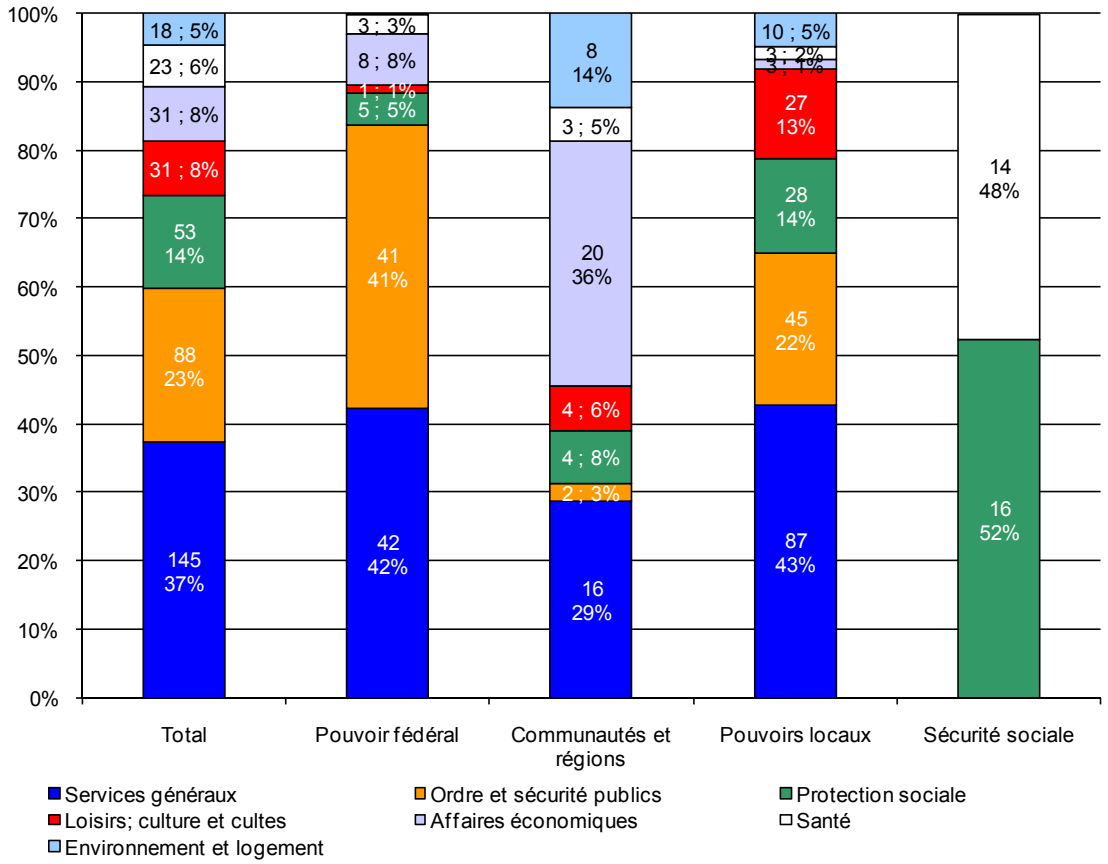
---

49 Source : Pdata (SPF Personnel et Organisation).

50 DGSIE : Direction générale Statistique et Information économique.

51 Le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (S.1314) comprend les Institutions publiques de sécurité sociale (IPSS, à l'exception de l'Office national des vacances annuelles) pour un peu moins de la moitié en termes d'emploi ; il comprend également, outre quelques autres organismes publics, certaines institutions au statut juridique privé (telles que les mutualités pour l'assurance obligatoire).

Graphique 16 Emploi de la branche « administration » par fonction CFAP et sous-secteur en 2008 (en milliers de personnes et en pourcentage du total)



Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN) pour l'estimation en termes d'emploi, des Comptes des administrations publiques de mars 2010 (ICN) pour les données CFAP (ou COFOG en anglais), et de l'ONSSAPL pour le nombre d'emplois des zones de police des pouvoirs locaux.

Remarque : le moniteur belge (164 emplois en 2009) est repris dans la branche « administration ».

b. Evolution entre 1995 et 2008

Entre 1995 et 2008, au niveau de la branche « administration », l'emploi a augmenté de 69 000 personnes. Le graphique 17 indique que l'emploi a augmenté dans toutes les fonctions.

L'emploi de la fonction « ordre et sécurité publics » a connu la plus grande progression : 14 000 effectifs supplémentaires dans le pouvoir fédéral et 8 000 dans les pouvoirs locaux, soit 22 000 effectifs au total.

Au niveau du pouvoir fédéral, les 14 000 emplois supplémentaires de la fonction « ordre et sécurité publics » concernent le SPF Justice, l'ordre judiciaire ainsi que la police dans le sens où le transfert de 8 500 anciens gendarmes du pouvoir fédéral vers les pouvoirs locaux est neutralisé (la gendarmerie et la police judiciaire comptaient environ 18 800 effectifs au 30 juin 1995 et la police fédérale compte 15 100 effectifs au 30 juin 2008[52], en neutralisant le transfert des anciens

[52] Source : www.pdata.be (SPF Personnel et Organisation).

gendarmes, l'emploi de la police a augmenté de 4 900 effectifs). Dans les pouvoirs locaux, les zones de police passent de 18 200 effectifs en 1995 à 32 800 effectifs en 2008, en neutralisant le transfert des anciens gendarmes, l'emploi des zones de police a progressé de 6 000 effectifs[53].

Au niveau du pouvoir fédéral, en dehors de la fonction « ordre et sécurité publics », l'emploi recule de 4 000 unités dans les services généraux du fait du SPF Finances. Par contre, l'emploi augmente de 4 000 unités au total dans la protection sociale et la santé. Il s'agit de deux domaines qui se sont étendus ces dernières années avec notamment, dans le domaine de la santé, la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) au début des années 2000 suite à la crise de la dioxine. Dans ce contexte, l'ancien Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement a été scindé en deux en 2002 (SPF Sécurité sociale et SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement). De plus, dans la fonction « protection sociale », on notera la création de l'Agence fédérale des demandeurs d'asile (FEDASIL) en 2002.

Dans les communautés et régions, l'emploi de la fonction « affaires économiques » augmente fortement (+6 000 unités). La progression importante de la fonction « affaires économiques » pourrait refléter la volonté de renforcer les compétences transférées du fédéral vers les régions depuis 1989, comme dans les domaines de l'économie, de l'agriculture et du commerce extérieur. Notons par ailleurs, que l'emploi de la fonction « protection de l'environnement et logement » augmente de 3 000 unités.

Au sein des administrations locales, la hausse de l'emploi la plus importante se situe dans les services généraux (+14 000), comme pour l'ordre et la sécurité, l'emploi des loisirs, culture et cultes progresse de 8 000 unités ; et la protection sociale de 7 000 unités.

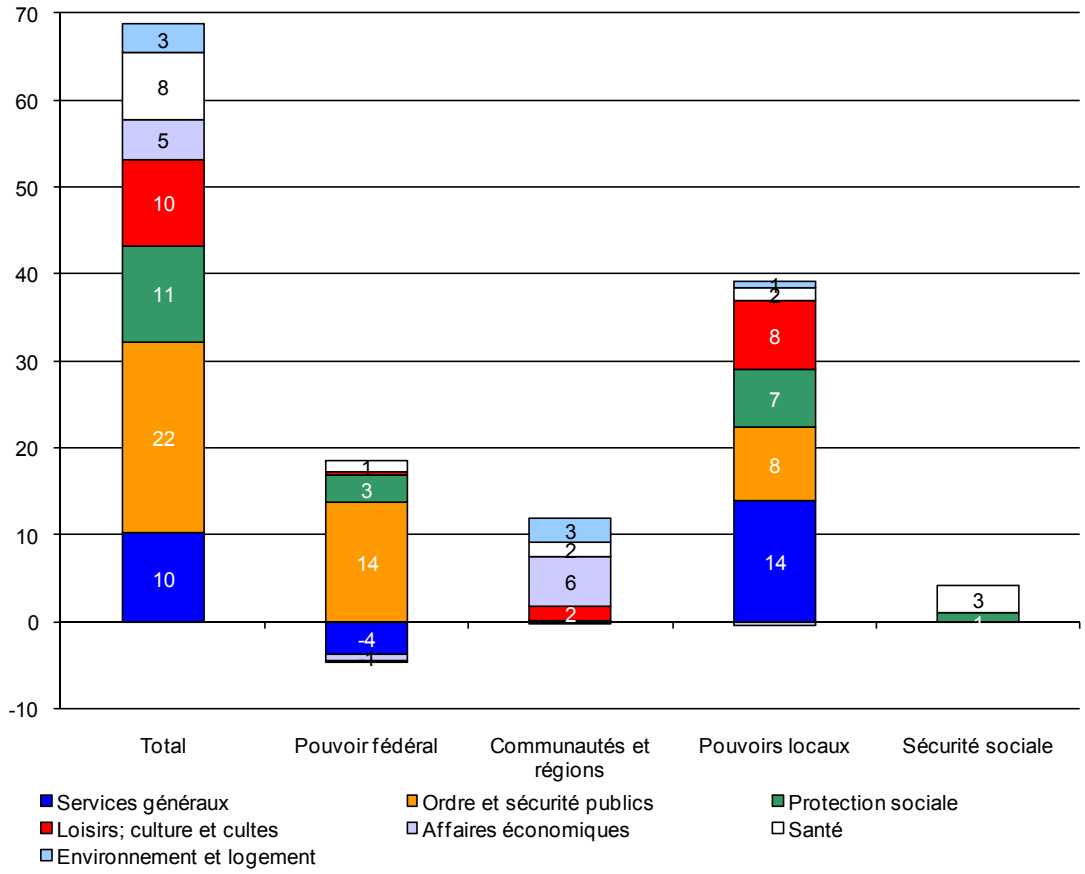
Enfin, dans les administrations de sécurité sociale[54], l'emploi a surtout augmenté dans la santé, c'est-à-dire au niveau des mutualités pour l'assurance obligatoire : (+ 3 000 personnes).

---

53 Source : ONSSAPL.

54 Notons que le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (S.1314) comprend les Institutions publiques de sécurité sociale (IPSS, à l'exception de l'Office national des vacances annuelles) pour un peu moins de la moitié en termes d'emploi ; il comprend également, outre quelques autres organismes publics, des institutions au statut juridique privé (telles que les mutualités pour l'assurance obligatoire).

Graphique 17 Variation de l'emploi de la branche « administration » par sous-secteur entre 1995 et 2008 (en milliers de personnes)

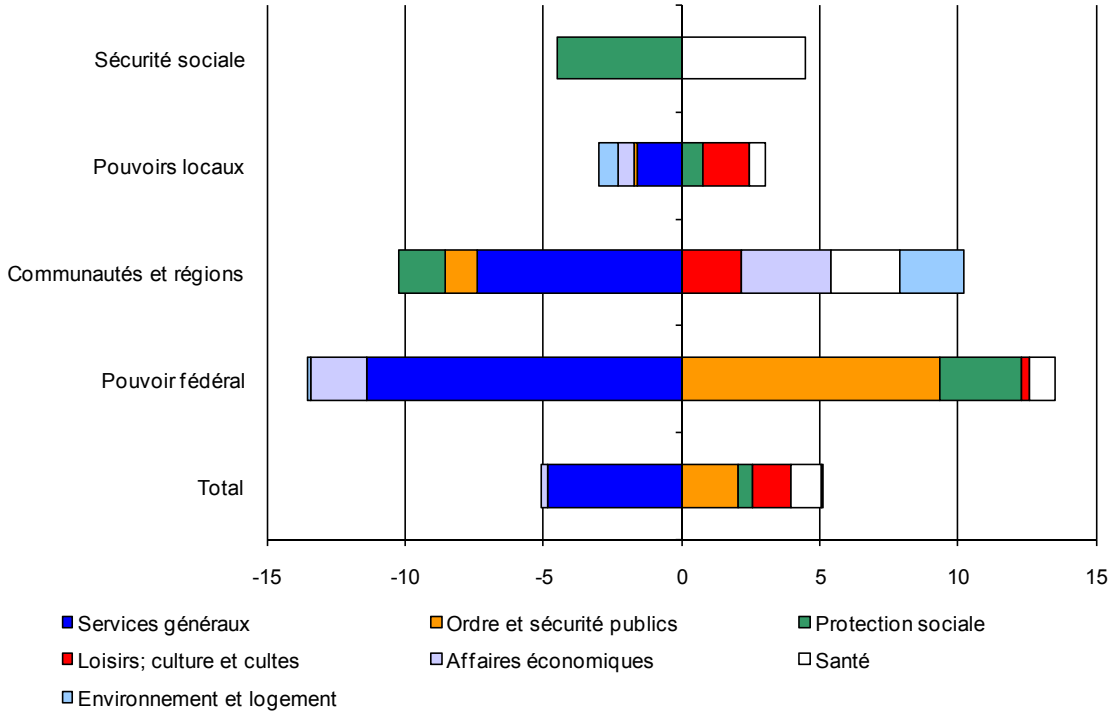


Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN) pour l'estimation en termes d'emploi, des Comptes des administrations publiques de mars 2010 (ICN) pour les données CFAP (ou COFOG en anglais), et de l'ONSSAPL pour le nombre d'emplois des zones de police des pouvoirs locaux.

Remarque : afin d'éviter des ruptures de série, nous avons neutralisé le transfert en 2002 de 8 500 anciens gendarmes du pouvoir fédéral vers les pouvoirs locaux et le transfert en 2003 d'une partie du Ministère de l'Agriculture du pouvoir fédéral (1 100 personnes) vers les communautés et régions : ces transferts sont ici réalisés fictivement en 1995.

Le graphique suivant présente l'évolution de l'importance relative de chaque fonction au sein de la branche « administration » entre 1995 et 2008.

Graphique 18 Variation de la part de l'emploi de chaque fonction au sein de la branche « administration », entre 1995 et 2008 (en point de pourcentage)



Sources : calculs BFP sur base des Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN) pour l'estimation en termes d'emploi, des Comptes des administrations publiques de mars 2010 (ICN) pour les données CFAP (ou COFOG en anglais), et de l'ONSSAPL pour le nombre d'emplois des zones de police des pouvoirs locaux.

Remarque : afin d'éviter des ruptures de série, nous avons neutralisé le transfert en 2002 de 8 500 anciens gendarmes du pouvoir fédéral vers les pouvoirs locaux et le transfert en 2003 d'une partie du Ministère de l'Agriculture du pouvoir fédéral (1 100 personnes) vers les communautés et régions : ces transferts sont ici réalisés fictivement en 1995.

La part de l'emploi des services généraux diminue dans tous les niveaux de pouvoir.

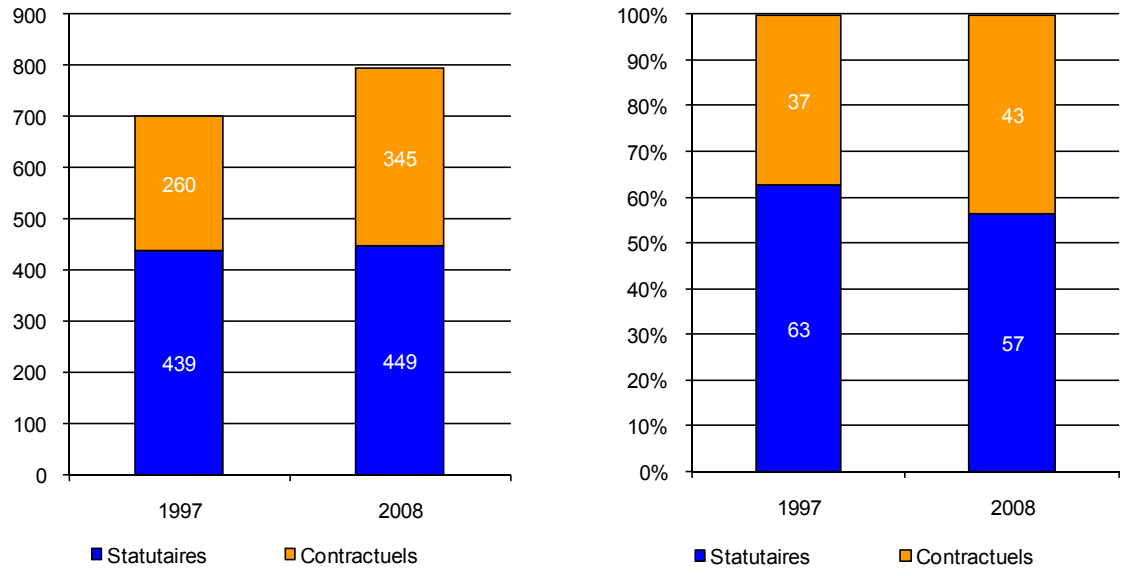
Au niveau du pouvoir fédéral, la part de l'emploi de la fonction « ordre et sécurité publics » augmente fortement. Au sein des communautés et régions, la hausse la plus importante se situe dans les affaires économiques. Au sein des pouvoirs locaux, la part de l'emploi dans les loisirs, culture et cultes progresse de manière la plus significative.

3.7. Emploi du secteur des administrations publiques par statut (statutaires et contractuels)

Il est intéressant de se pencher sur la répartition de l'emploi du secteur des administrations publiques entre agents statutaires et agents contractuels, notamment pour visualiser le nombre de statutaires de l'ensemble du secteur des administrations publiques (donc y compris l'Entité II, à savoir les communautés et régions et les pouvoirs locaux).

L'analyse suivante est réalisée pour l'ensemble du secteur des administrations publiques hors entreprises publiques RTBF-VRT-BRF et TEC-STIB-DE LIJN ; notons que ces entreprises ne bénéficient pas d'une pension financée par le pouvoir fédéral.

Graphique 19 Emploi du secteur des administrations publiques par statut, en 1997 et 2008 (en milliers de personnes et en pourcentage du total)



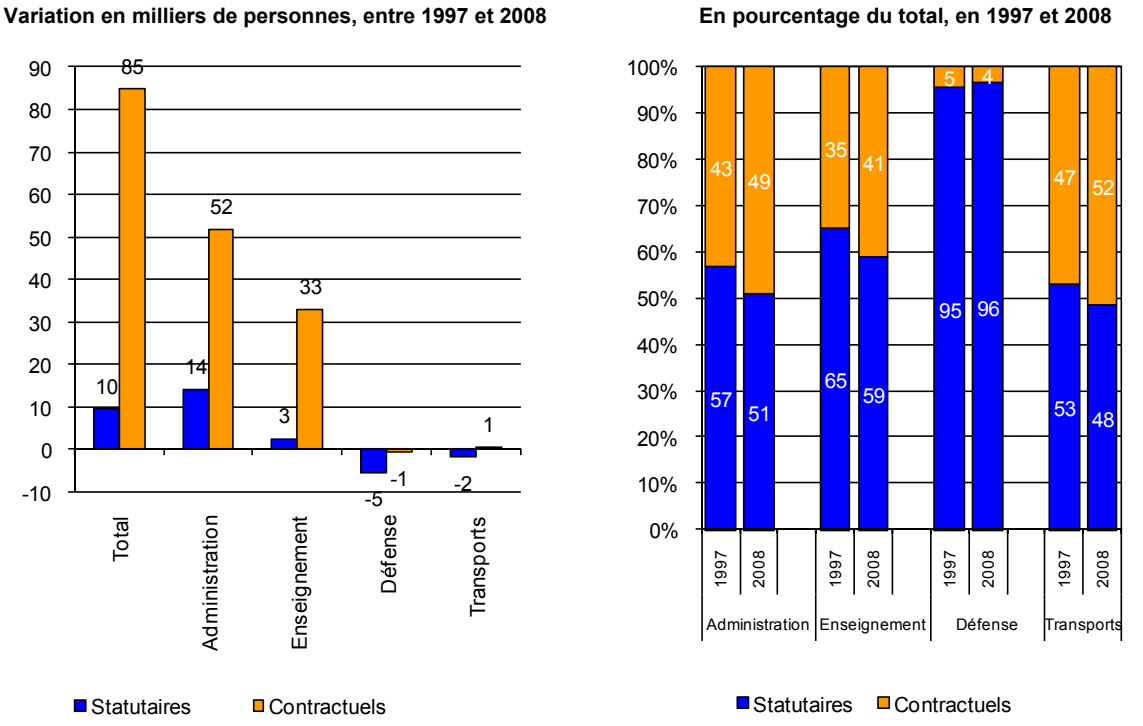
Sources : calculs BFP sur base de la banque de données IO-SAM du BFP (à partir de données ONSS et ONSSAPL, pour les données ONSSAPL : estimations propres à partir de 2005), Pdata (SPF Personnel et Organisation), ONSSAPL (publications), Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN).

Remarque : hors entreprises publiques RTBF-VRT-BRF et TEC-STIB-DE LIJN.

En 2008, l'emploi statutaire reste majoritaire dans le secteur des administrations publiques et représente 57%[55]. Mais la part de l'emploi statutaire a fortement baissé entre 1997 et 2008 : en 1997, cette part était encore de 63%. En effet, entre 1997 et 2008, l'emploi statutaire n'a augmenté que de 10 000 unités alors que l'emploi contractuel de 85 000 unités.

[55] Hors entreprises publiques RTBF-VRT-BRF et TEC-STIB-DE LIJN.

Graphique 20 Emploi du secteur des administrations publiques par statut et branche d'activité, entre 1997 et 2008 (variation en milliers de personnes et pourcentage du total)



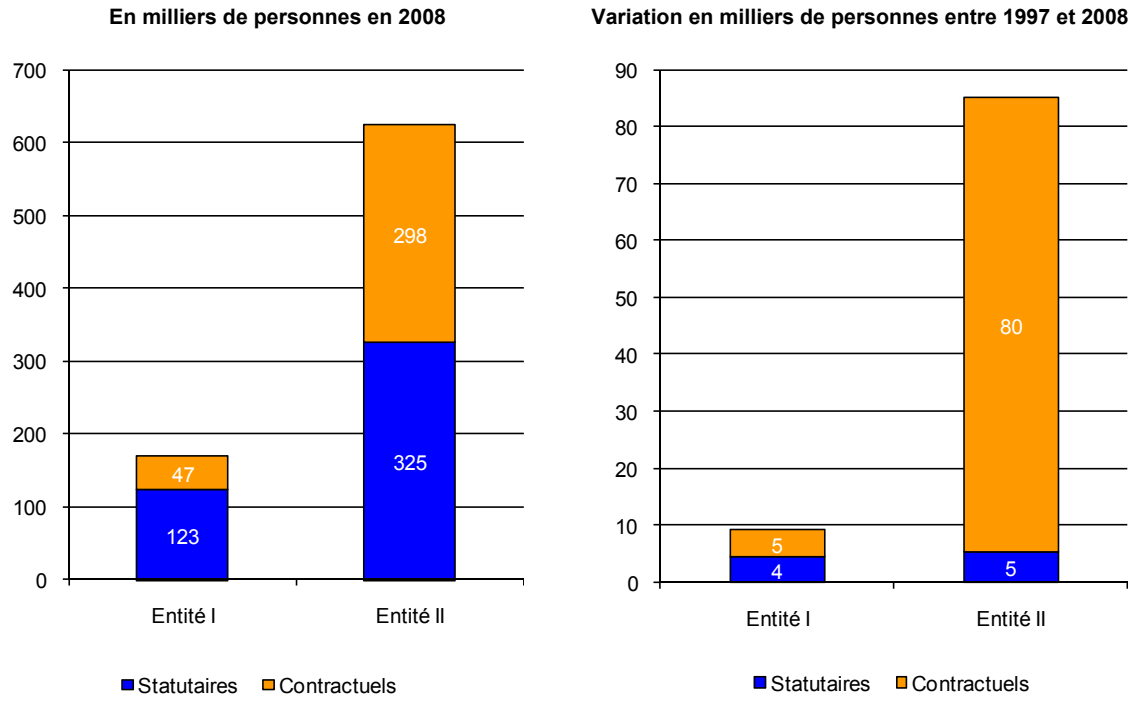
Sources : calculs BFP sur base de la banque de données IO-SAM du BFP (à partir de données ONSS et ONSSAPL, pour les données ONSSAPL : estimations propres à partir de 2005), Pdata (SPF Personnel et Organisation), ONSSAPL (publications), Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN).

Remarque : hors entreprises publiques RTBF-VRT-BRF et TEC-STIB-DE LIJN.

Entre 1997 et 2008, l'emploi statutaire a progressé de 14 000 unités dans la branche « administration » et de 3 000 unités dans la branche « enseignement » alors qu'il a reculé dans la Défense (- 5 000 unités) et dans les transports (- 2 000 unités). Notons que dans la branche « administration » en 2008, le nombre de statutaires et de contractuels sont presque égaux. Dans la branche « enseignement » en 2008, la part de statutaire reste plus élevée (59%) même si cette part a baissé (65% en 1997).

Dans le graphique suivant, nous présentons l'emploi par statut et par entité (l'Entité I correspond aux sous-secteurs du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale et l'Entité II aux sous-secteurs des communautés et régions et des pouvoirs locaux). Nous présentons les données par entité plutôt que par sous-secteur car en ce qui concerne la branche « enseignement », nous n'avons pas de données distinguant les communautés et régions des pouvoirs locaux.

Graphique 21 Emploi du secteur des administrations publiques par statut et par entité (niveau en 2008 et variation entre 1997 et 2008, en milliers de personnes)



Sources : calculs BFP sur base de la banque de données IO-SAM du BFP (à partir de données ONSS et ONSSAPL, pour les données ONSSAPL : estimations propres à partir de 2005), Pdata (SPF Personnel et Organisation), ONSSAPL (publications), Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN).

Remarque : hors entreprises publiques RTBF-VRT-BRF et TEC-STIB-DE LIJN.

En 2008, les statutaires de l'Entité II sont 2,6 fois plus nombreux que ceux de l'Entité I (123 000 dans l'Entité I et 325 000 dans l'Entité II). Mais la proportion de statutaires à l'intérieur de l'Entité I (72%) est nettement plus grande qu'à l'intérieur de l'Entité II (52%).

Entre 1997 et 2008, l'emploi statutaire a progressé de 4 000 unités dans l'Entité I et de 5 000 dans l'Entité II. Dans l'Entité I, l'emploi contractuel a augmenté de 5 000 unités alors que dans l'Entité II, l'emploi contractuel a augmenté de 80 000 unités. Nous constatons donc que l'augmentation de l'emploi dans l'Entité II a été essentiellement contractuel.

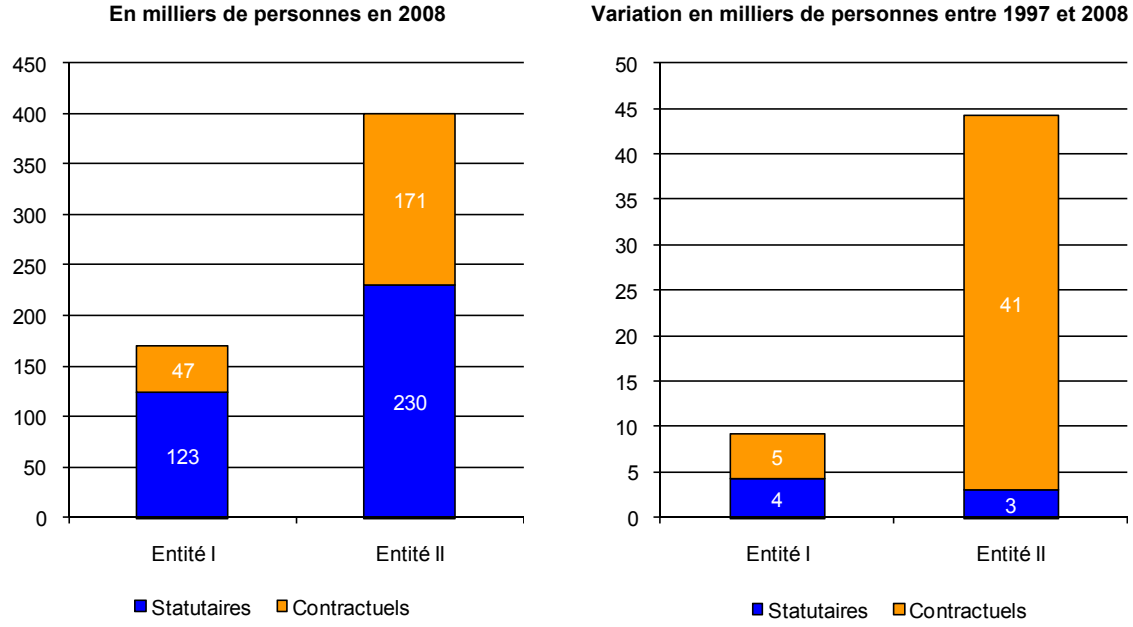
Notons que la majeure partie des statutaires de l'Entité II actuellement en poste bénéficieront d'une pension à charge du pouvoir fédéral : il s'agit des statutaires de la branche « enseignement » (199 000 statutaires) ainsi que ceux de la branche « administration » des communautés et régions (28 000 statutaires) et « infrastructures de transports » des communautés et régions (3 000 statutaires)[56]. Le nombre total de statutaires de l'Entité II actuellement en poste qui bénéficieront d'une pension à charge du pouvoir fédéral est donc de l'ordre de 230 000 [57]. Ainsi, le

[56] Dans le cadre des agents statutaires qui bénéficieront d'une pension à charge du pouvoir fédéral, nous n'avons pas comptabilisé les statutaires des zones de police des pouvoirs locaux.

[57] Hors zones de police des pouvoirs locaux.

nombre total de statutaires des deux entités actuellement en poste qui bénéficieront d'une pension à charge du pouvoir fédéral est de l'ordre de 353 000 (voir graphique gauche ci-dessous).

Graphique 22 Emploi par statut des branches du secteur des administrations publiques pour lesquelles les statutaires bénéficieront d'une pension payée par le pouvoir fédéral (niveau de 2008 et variation entre 1997 et 2008, en milliers de personnes)



Sources : calculs BFP sur base de la banque de données IO-SAM du BFP (à partir de données ONSS et ONSSAPL, pour les données ONSSAPL : estimations propres à partir de 2005), Pdata (SPF Personnel et Organisation), ONSSAPL (publications), Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN).

Remarque : hors zones de police des pouvoirs locaux.

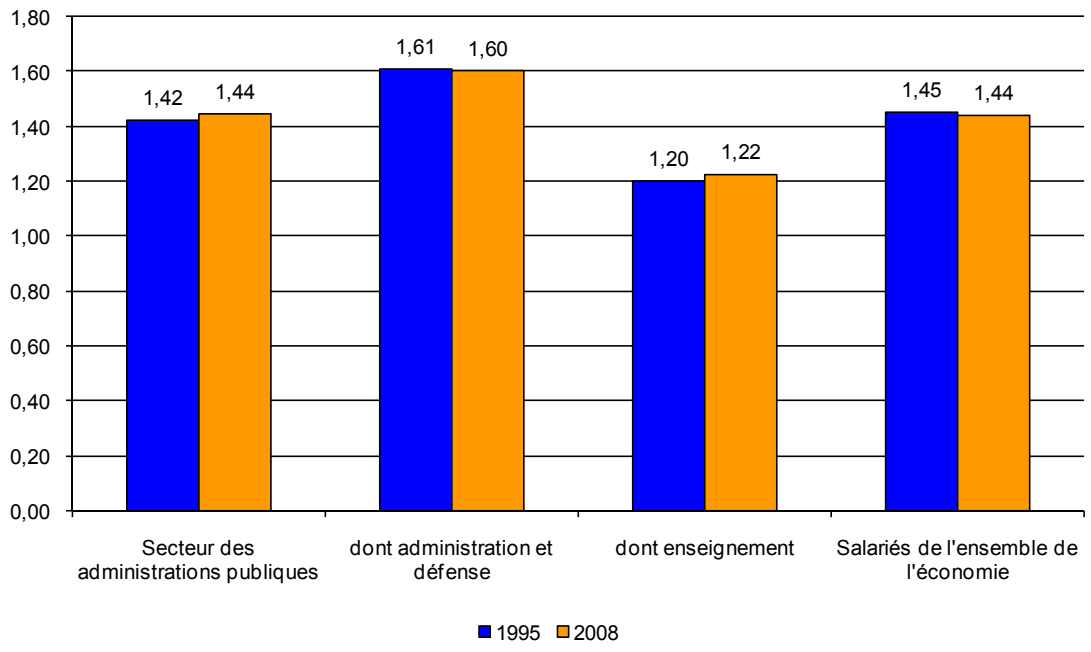
Entre 1997 et 2008, le nombre de statutaires actuellement en poste qui bénéficieront d'une pension à charge du pouvoir fédéral a progressé de 4 000 unités dans l'Entité I et de 3 000 dans l'Entité II. Dans l'Entité I, l'emploi contractuel a augmenté de 5 000 unités alors que dans l'Entité II, il a augmenté de 41 000 unités (voir graphique droit ci-dessus). Les salariés qui resteront contractuels jusqu'à leur pension ne bénéficieront pas d'une pension à charge du pouvoir fédéral sauf s'ils deviennent statutaires entre-temps.

3.8. Durée moyenne du travail

En 2008, la durée moyenne du travail[58] est de l'ordre de 1,44 milliers d'heures travaillées par an pour l'ensemble du secteur des administrations publiques[59]. Par branche d'activité, nous observons un écart significatif du nombre d'heures travaillées : 1,60 milliers d'heures dans la branche « administration et défense » et 1,22 milliers dans l'enseignement (voir graphique ci-dessous).

Pour les salariés de l'ensemble de l'économie, la durée moyenne du travail est similaire à celle du total du secteur des administrations publiques, soit 1,44 milliers d'heures travaillées par an.

Graphique 23 Durée moyenne du travail dans le secteur des administrations publiques (dont les branches « administration et défense» et « enseignement ») et pour les salariés de l'ensemble de l'économie en 1995 et 2008 (en milliers d'heures travaillées par an)



Source : Calculs BFP sur base des Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN).

En évolution entre 1995 et 2008, la durée moyenne du travail est restée relativement stable, aussi bien dans le secteur des administrations publiques que pour les salariés de l'ensemble de l'économie.

58 Données corrigées des effets de calendrier.

59 Définition SEC du total des heures travaillées : « Le total des heures travaillées représente la somme des heures effectivement ouvrées par les salariés et les travailleurs indépendants au cours de la période comptable dans le cadre d'activités de production rentrant dans la frontière de production du système ».

3.9. Emplois subventionnés

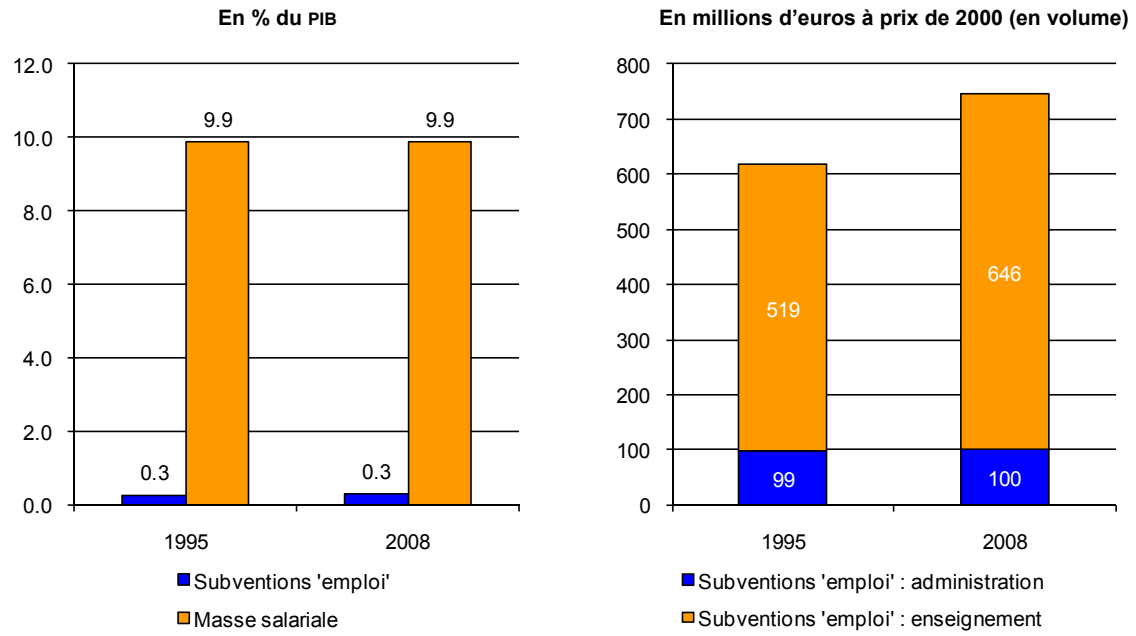
Le secteur des administrations publiques bénéficie de différentes formes d'emplois subventionnés. Nous pouvons nous demander si ces emplois subventionnés ont favorisé l'augmentation de l'emploi de ce secteur.

Les subventions à l'emploi octroyées dans le secteur des administrations publiques concernent essentiellement l'enseignement supérieur ainsi que l'administration.

Dans l'enseignement supérieur des communautés, les emplois subventionnés ont pour objectif de soutenir la recherche ; ceux-ci sont financés soit par les communautés elles-mêmes (les chercheurs financés sur contrat de recherche dans les universités), soit par le pouvoir fédéral (le précompte professionnel retenu et conservé par les employeurs), soit par la sécurité sociale (le maribel scientifique).

Dans l'administration, les emplois subventionnés ont pour objectif d'aider à la promotion de l'emploi et se situent dans les communautés et régions et les pouvoirs locaux ; le financement provient des communautés et régions et de la sécurité sociale (Programme de transition professionnel).

Graphique 24 Subventions 'emploi' et masse salariale du secteur des administrations publiques (en % du PIB) et subventions 'emploi' en volume (en millions d'euros à prix de 2000) en 1995 et 2008



Sources : calculs BFP sur base des Comptes des administrations publiques (non publiés) de septembre 2009 (ICN).

En 2008, les subventions à l'emploi octroyées au secteur des administrations publiques représentent 0,3% du PIB ; quant à la masse salariale (qui comprend les subventions), elle représente 9,9% du PIB. La proportion des subventions à l'emploi dans le total de la masse salariale est donc de 2,8%. Entre 1995 et 2008, les subventions à l'emploi, tout comme la masse salariale, sont restées stables en % du PIB.

En volume, entre 1995 et 2008, les subventions à l'emploi de l'administration sont restées quasiment stables. Par contre, dans l'enseignement, elles ont crû à un rythme de 1,7%. Selon nos calculs - en faisant l'hypothèse que le salaire d'un chercheur de l'enseignement supérieur équivaut au salaire moyen de la totalité de la branche « enseignement » - la croissance des subventions de l'enseignement correspond au financement *complet* d'environ 5 000 personnes.

En plus des emplois subventionnés énoncés ci-dessus, il faut également tenir compte des emplois subventionnés en CPAS dénommés « article 60 ». L' « article 60 » permet au CPAS d'engager sous contrat de travail une personne bénéficiant du revenu d'intégration (anciennement dénommé minimex) afin de lui permettre d'ouvrir le droit aux allocations de chômage ou d'acquérir une expérience professionnelle. Le contrat de travail est exécuté soit au sein du CPAS soit auprès d'un tiers[60]. Le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration mis au travail était de 11 600 personnes en janvier 2008 et de 9 531 personnes en janvier 2004, soit une augmentation de 2 105 personnes en 4 ans [61]. Mais sur ces 11 600 personnes, tous les postes ne sont pas compris dans le secteur des administrations publiques : un nombre élevé d'articles 60 sont notamment employés dans les maisons de repos.

Nous pouvons donc conclure que même si les subventions à l'emploi octroyées au secteur des administrations publiques n'ont pas augmenté de manière à être un facteur majeur de la progression de l'emploi du secteur, elles ont néanmoins permis de financer quelques milliers d'emplois supplémentaires sur les 13 dernières années.

[60] Cet engagement bénéficie d'une subvention du pouvoir fédéral ainsi que d'une exonération totale des cotisations patronales, le solde est à charge du CPAS. En général, ce type d'engagement bénéficie d'un encadrement spécifique de la part du service d'insertion socio-professionnelle du CPAS (source : Libert V. (décembre 2007), « Emplois subventionnés en CPAS : L'Article 60, §7, LO », fiche technique, Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale asbl).

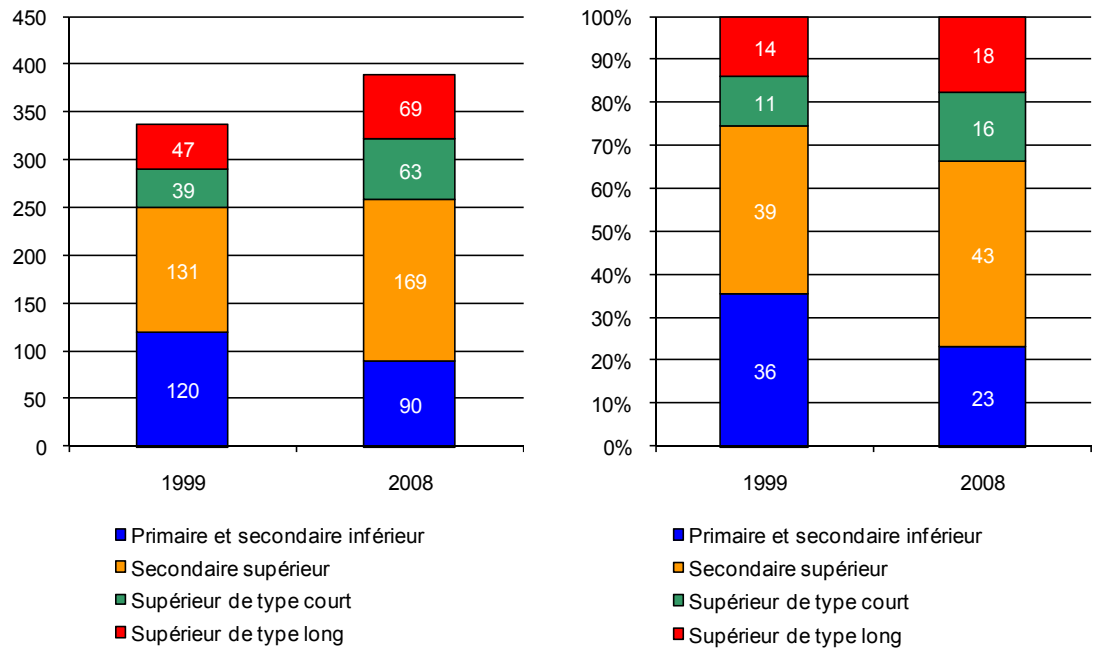
[61] Source : SPP Intégration sociale.

3.10. Evolution des qualifications dans la branche « administration »

Il est intéressant de se pencher sur l'évolution des qualifications dans le secteur des administrations publiques et plus spécialement dans la branche « administration » car les nouveaux besoins en personnel plus qualifiés, en raison notamment de l'informatisation croissante, ont pu jouer un rôle dans l'augmentation de l'emploi de la branche « administration ».

Le graphique ci-dessous illustre l'emploi de la branche « administration » par qualification en 1999 et 2008 (ces données ne sont pas disponibles pour les années antérieures à 1999).

Graphique 25 Emploi de la branche « administration » par qualification en 1999 et 2008 (en milliers de personnes et en pourcentage du total)



Sources : Banque de données IO-SAM du BFP, cohérente avec les Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN)[62].

Entre 1999 et 2008, alors que le nombre de salariés uniquement diplômés de l'enseignement primaire et secondaire (inférieur et supérieur) est resté plutôt stable (+8 000 personnes, soit une croissance de 3%), le nombre de salariés diplômés de l'enseignement supérieur (de type court et long) a fortement progressé (+45 000 personnes, soit une croissance de 53%).

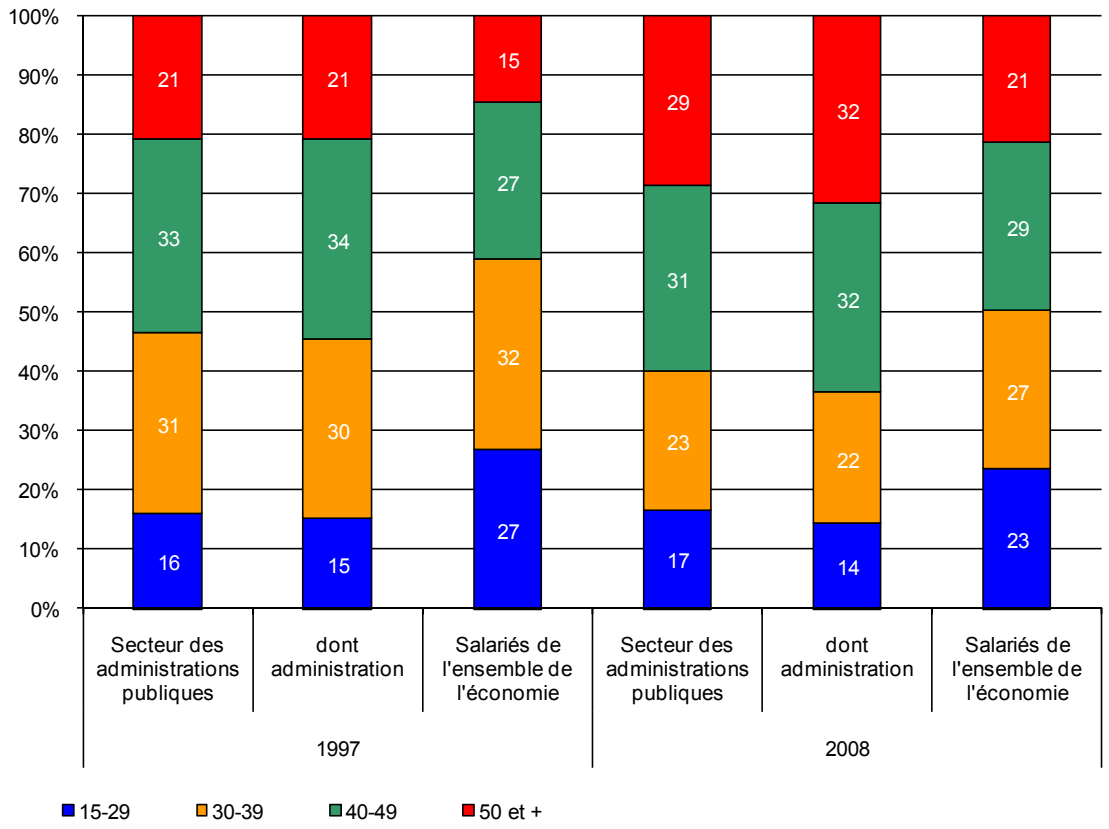
Ainsi, la part des salariés diplômés de l'enseignement supérieur (de type court et long) augmente (de 26% à 34%).

[62] Voir aussi : Bresseleers V., Hendrickx K., Hertveldt B., Van den Cruyce B., Wera J. (februari 2007), "Kwalitatieve werkgelegenheidsdata voor België, een SAM-aanpak voor de periode 1999-2005", Working Paper 2-07, Bureau fédéral du Plan.

3.11. Evolution de l'emploi par classe d'âge dans le secteur des administrations publiques

On peut se demander dans quelle mesure l'augmentation en cours de la proportion des plus de 50 ans sur le marché du travail se reflète dans le secteur des administrations publiques.

Graphique 26 Emploi du secteur des administrations publiques (dont la branche « administration ») et des salariés de l'ensemble de l'économie par classe d'âge en 1997 et 2008 (en pourcentage du total)



Sources : calculs BFP sur base de la banque de données IO-SAM du BFP (pour les données ONSSAPL : estimations propres à partir de 2005), cohérente avec les Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN)[63].

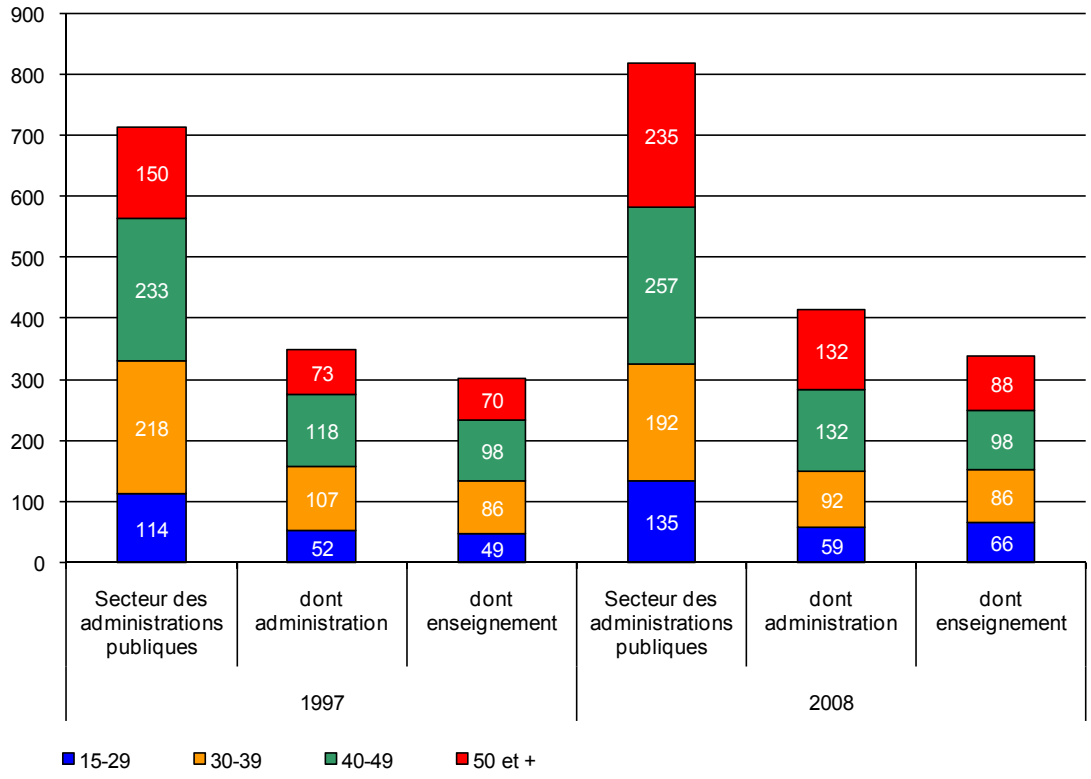
Alors que la part de l'emploi des 50 ans et plus était de 21% en 1997, celle-ci est passée à 29% en 2008 pour l'ensemble du secteur et 32% pour la branche « administration »[64]. Pour les salariés de l'ensemble de l'économie, la part des 50 ans et plus, de 15% en 1997, passe à 21% en 2008. Il y a donc un écart de 10 points de pourcentage entre la part des 50 ans et plus de la branche « administration » et les salariés de l'ensemble de l'économie en 2008. Notons qu'il est aussi frappant

[63] Voir aussi : Bresseleers V., Hendrickx K., Hertveldt B., Van den Cruyce B., Wera J. (februari 2007), "Kwalitatieve werkgelegenheidsdata voor België, een SAM-aanpak voor de periode 1999-2005", Working Paper 2-07, Bureau fédéral du Plan.

[64] Par hypothèse, les proportions de l'emploi par classe d'âge sont identiques dans les infrastructures de transports. Les infrastructures de transports correspondent à l'exploitation et l'entretien des routes et canaux par les pouvoirs locaux (communes et provinces) et par les régions.

de constater que les moins de 40 ans sont moins représentés dans le secteur des administrations publiques : 40% contre 50% pour les salariés de l'ensemble de l'économie.

Graphique 27 Emploi du secteur des administrations publiques (dont les branches « administration » et « enseignement ») par classe d'âge en 1997 et 2008 (en milliers de personnes)



Sources : calculs BFP sur base de la banque de données IO-SAM du BFP (pour les données ONSSAPL : estimations propres à partir de 2005), cohérente avec les Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN)[65].

Remarque : la branche « administration » englobe ici les infrastructures de transports (25 000 emplois en 2008).

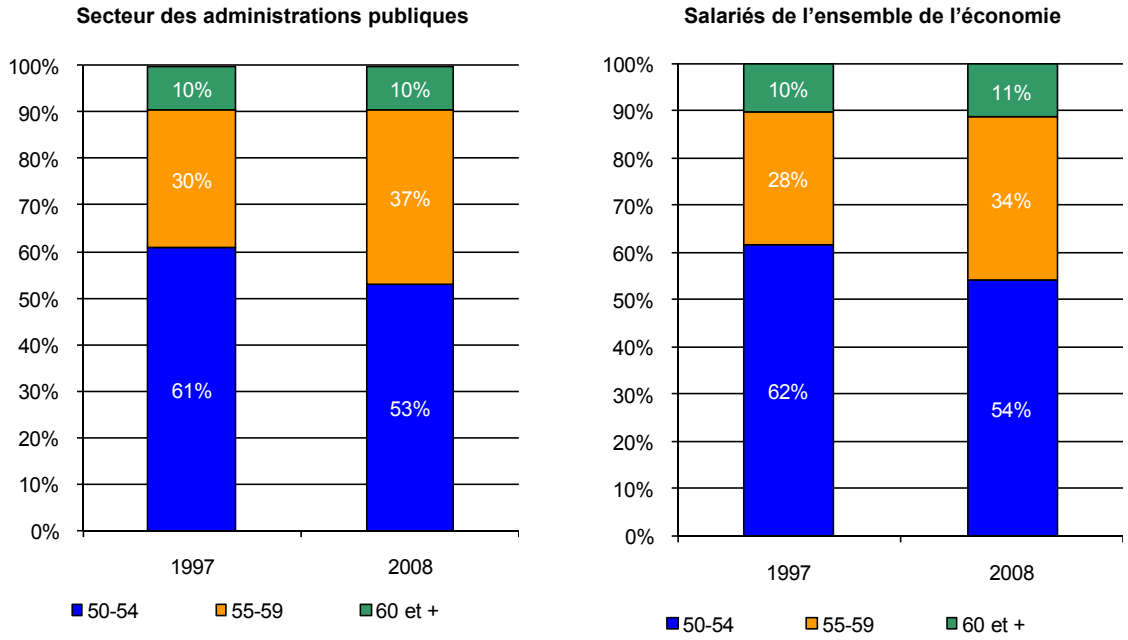
En milliers de personnes (graphique ci-dessus), les salariés du secteur des administrations publiques âgés de 50 ans et plus sont au nombre de 235 000 en 2008 contre 150 000 en 1997, soit une augmentation de 85 000 salariés. Dans la branche « administration »[66], les salariés âgés de 50 ans et plus sont au nombre de 132 000 en 2008 ; ils sont moins nombreux dans l'enseignement, soit 88 000. Dans la branche « administration », l'emploi des 50 ans et plus a progressé de 58 000 unités entre 1997 et 2008 contre 18 000 dans l'enseignement.

[65] Voir aussi : Bresseleers V., Hendrickx K., Hertveldt B., Van den Cruyce B., Wera J. (februari 2007), "Kwalitatieve werkgelegenheidsdata voor België, een SAM-aanpak voor de periode 1999-2005", Working Paper 2-07, Bureau fédéral du Plan.

[66] La branche « administration » englobe ici les infrastructures de transports (25 000 emplois en 2008). Les infrastructures de transports correspondent à l'exploitation et l'entretien des routes et canaux par les pouvoirs locaux (communes et provinces) et par les régions. Par hypothèse, les proportions de l'emploi par classe d'âge des infrastructures de transports sont identiques aux proportions de la branche « administration ».

Comme presque 30% des salariés du secteur des administrations publiques sont âgés de 50 ans et plus, un nombre élevé de ces salariés partiront à la retraite dans les 10 ans à venir ; en sachant que le nombre de salariés de plus de 60 ans encore en activité est relativement marginal (voir graphique ci-dessous).

Graphique 28 Emploi du secteur des administrations publiques et des salariés de l'ensemble de l'économie par classe d'âge entre 50 ans et 65 ans et plus en 1997 et 2008 (en pourcentage du total)

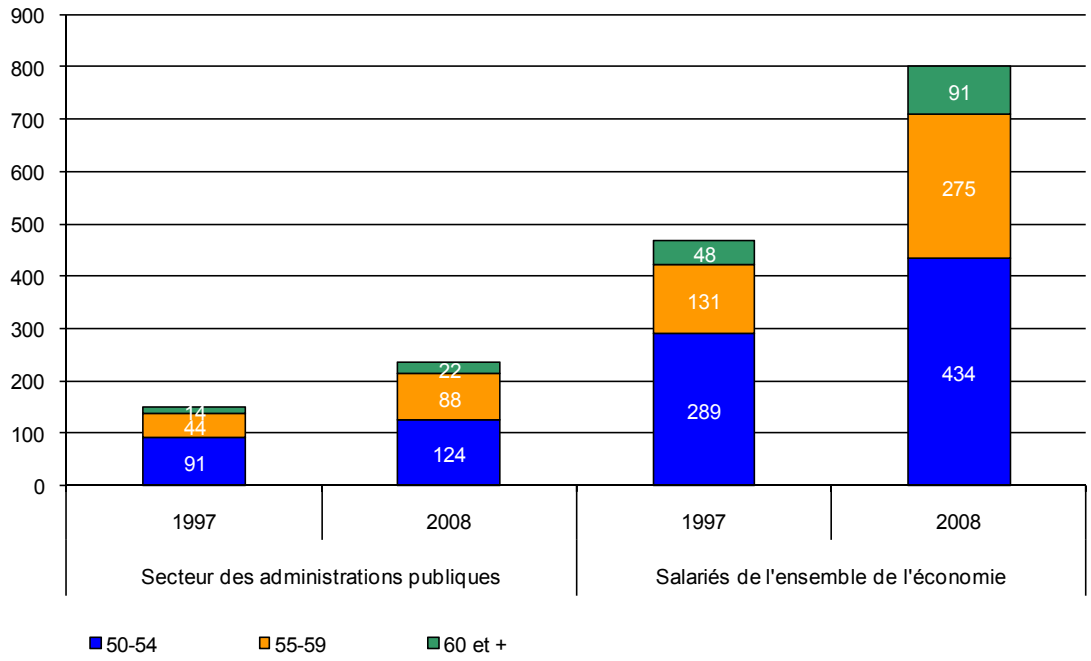


Sources : calculs BFP sur base de la banque de données IO-SAM du BFP (pour les données ONSSAPL : estimations propres à partir de 2005), cohérente avec les Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN)[67].

En 1997 comme en 2008, que ce soit uniquement pour les salariés du secteur des administrations publiques ou pour ceux de l'ensemble de l'économie, parmi les salariés de 50 ans et plus, ceux de 60 ans et plus ne représentent qu'environ 10%. Que ce soit uniquement pour les salariés du secteur des administrations publiques ou pour ceux de l'ensemble de l'économie, la classe d'âge des 50-54 ans reste la plus représentée en 2008 (soit un peu plus de la moitié), même si cette part a baissé depuis 1997 au profit de la classe d'âge des 55-59 ans.

[67] Voir aussi : Bresseleers V., Hendrickx K., Hertveldt B., Van den Cruyce B., Wera J. (februari 2007), "Kwalitatieve werkgelegenheidsdata voor België, een SAM-aanpak voor de periode 1999-2005", Working Paper 2-07, Bureau fédéral du Plan.

Graphique 29 Emploi du secteur des administrations publiques et des salariés de l'ensemble de l'économie par classe d'âge entre 50 ans et 65 ans et plus en 1997 et 2008 (en milliers de personnes)



Sources : calculs BFP sur base de la banque de données IO-SAM du BFP (pour les données ONSSAPL : estimations propres à partir de 2005), cohérente avec les Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN)[68].

En 2008, en nombre de personnes dans le secteur des administrations publiques, les 60 ans et plus représentent 22 000 salariés, les 55-59 ans 88 000 salariés et les 50-54 ans 124 000 salariés. Pour les salariés de l'ensemble de l'économie, les 60 ans et plus sont au nombre de 91 000, les 55-59 ans au nombre de 275 000 et les 55-59 ans et plus au nombre de 434 000.

Entre 1997 et 2008, les salariés de 50 ans et plus ont augmenté pour chaque classe d'âge, ce qui parait évident vu l'augmentation du nombre de salariés des 50 ans et plus et vu l'évolution des proportions par classes d'âge des salariés de 50 ans et plus (graphique 28).

[68] Voir aussi : Bresseleers V., Hendrickx K., Hertveldt B., Van den Cruyce B., Wera J. (februari 2007), "Kwalitatieve werkgelegenheidsdata voor België, een SAM-aanpak voor de periode 1999-2005", Working Paper 2-07, Bureau fédéral du Plan.

4. Emploi du « domaine public »

Cette section porte sur un concept d'emploi public plus large, à savoir l'emploi du « domaine public - notion développée par l'OCDE - qui tient compte de l'ensemble de l'organisation de la production des services qui sont en général du ressort des pouvoirs publics. Ainsi, le « domaine public » englobe non seulement l'emploi direct du secteur, mais aussi l'emploi indirect du secteur généré par les achats de biens et services (en ce compris la sous-traitance) ainsi que l'emploi direct et indirect des activités de santé et d'action sociale, financés par l'Etat mais produits par le secteur marchand[69]. Vu que pour la définition du « domaine public », il n'y a pas de statistiques existantes a priori, nous avons procédé à une évaluation de l'emploi constituant le « domaine public » à l'aide des tableaux Input/Output 2005 [70].

Dans un premier temps, cette partie présente l'emploi du « domaine public » par composante (emplois directs, emplois indirects relatifs à la sous-traitance, aux soins de santé…) ; elle situe également l'emploi du « domaine public » par rapport à l'emploi de l'ensemble de l'économie sur la période 1995-2008. Ensuite, une section est consacrée à un examen des composantes du « domaine public » par branche d'activité. Enfin, une analyse globale est réalisée par branche d'activité et (en termes de coûts) par fonction CFAP (santé, enseignement, services généraux, affaires économiques…).

Le concept de « domaine public »

<u>Le « domaine public » en termes de coûts</u>

Le concept de « domaine public » a été développé par l'OCDE afin de réaliser des comparaisons internationales permettant de contourner certaines difficultés d'interprétation liées aux différences internationales d'organisation de la production des services qui sont généralement du ressort des pouvoirs publics. La différence majeure réside dans le fait que, dans quelques pays, les établissements de santé majoritairement financés par les administrations publiques (hôpitaux, maisons de repos…) relèvent du secteur des sociétés non financières et sont donc exclus du secteur des administrations publiques (comme en Belgique) en raison des particularités du mode de financement de ces établissements, alors que dans la grande majorité des pays, les établissements de santé sont classés dans le secteur des administrations publiques. Par ailleurs, une autre différence réside dans le fait que certains pays sous-traitent leurs services plus que d'autres ; le degré de sous-traitance influence le niveau de l'emploi du secteur des administrations publiques[71]. Pour le concept de « domaine public », il n'existe a priori pas de statistiques d'emploi : les comparaisons internationales sont dès lors réalisées en termes de coûts. Nous

[69] Au sens du « Système européen des comptes » (SEC)

[70] Institut des comptes nationaux (mai 2010), « Tableaux entrées-sorties de la Belgique pour 2005 », disponible sur le site www.plan.be

[71] Voir également le chapitre 2 de cette étude « Cadre comptable ».

avons d'ailleurs procédé à une comparaison internationale du « domaine public » en termes de coûts dans l'étude « L'emploi public belge dans une perspective internationale » du Bureau fédéral du Plan[72].

Le « domaine public » comprend les acteurs suivants :

- le secteur institutionnel des administrations publiques ;
- les producteurs marchands fournissant des biens et services aux administrations publiques, payés par celles-ci (via les achats de biens et services – entre autres les services sous-traités) ;
- les producteurs marchands fournissant des biens et services aux ménages, financés par les administrations publiques (via les prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands – surtout des soins de santé et de l'action sociale).

En termes de coûts, il s'agit de considérer les coûts de production du « domaine public » qui englobent ainsi les trois catégories de dépenses du secteur institutionnel des administrations publiques suivantes **:**

- les rémunérations ;
- les achats de biens et services (fourniture par les producteurs marchands, de biens et services aux administrations publiques payés par celles-ci) ;
- les prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands (fourniture par les producteurs marchands, de biens et services aux ménages – surtout des soins de santé et de l'action sociale – financés par les administrations publiques).

Le « domaine public » en termes d'emploi

Pour le concept de « domaine public », il n'existe a priori pas de statistiques d'emploi. En effet, dans les Comptes nationaux, il n'existe pas de subdivisions permettant d'isoler l'emploi du « domaine public ». Cependant, comme ces statistiques n'existent pas, nous avons procédé, au sein du Bureau fédéral du Plan, à une évaluation de l'emploi constituant le « domaine public ». Cette évaluation a été réalisée avec l'aide de l'équipe « Input/Output » du Bureau fédéral du Plan puisque c'est grâce aux tableaux Input/Output 2005 que cet exercice a été rendu possible. Les tableaux Input/Output 2005 sont construits par le Bureau fédéral du Plan pour le compte de l'Institut des comptes nationaux[73].

[72] Laloy Laurence (avril 2009), « L'emploi public belge dans une perspective internationale », Working Paper 4-09, Bureau fédéral du Plan ; disponible sur le site www.plan.be ; voir pages 18 à 30.

[73] Voir la publication : Institut des comptes nationaux (mai 2010), « Tableaux entrées-sorties de la Belgique pour 2005 », disponible sur le site www.plan.be. Voir également : Avonds Luc (février 2005), « Een vergelijkende analyse van de Input-Outputtabellen van 1995 en 2000 », Working Paper 2-07, Bureau fédéral du Plan.

***En termes d'emploi, le « domaine public » couvre donc* :**

- l'emploi direct du secteur des administrations publiques;
- l'emploi indirect du secteur des administrations publiques correspondant à l'emploi généré par les achats de biens et services du secteur;
- l'emploi direct des producteurs marchands généré par les prestations sociales en nature ;
- l'emploi indirect des producteurs marchands généré par les prestations sociales en nature.

***Exemples d'emploi indirect du secteur des administrations publiques*[74] :**

- Frais de bureau (matériel de bureau, achats de livres, frais de téléphone, rémunérations de personnel intérimaire chargé de travaux administratifs, location et réparation de meubles et machines de bureau …), locations ou leasings opérationnels (voitures, machines), réparation et entretien de bâtiments par des entreprises spécialisées n'entraînant pas d'augmentation de valeur, frais de séjour et de représentation, frais généraux relatifs aux recrutements et à la formation du personnel ainsi que les frais de publicité, paiements effectués pour pouvoir utiliser des actifs corporels non produits, tels des actifs brevetés, des marques…
- Locations ou leasings opérationnels de bâtiments ;
- Défense : armes de guerre et matériels de lancement (chars, frégates, canons…)
- Transports : travaux aux routes, canaux, ponts, tunnels, ports, …

Selon l'Input/Output 2005, les achats de biens et services du secteur des administrations publiques concernent d'abord la branche d'activité « immobilier, location et services aux entreprises » (K), notamment « enquêtes et sécurité, nettoyage industriel, services divers fournis principalement aux entreprises » (74F1), « activités juridiques, comptables, études de marché et sondage » (74A1), « activités informatiques » (72A1) et « sélection et fourniture de personnel » (74E1).

Emploi (direct et indirect) généré par les prestations sociales en nature :

L'emploi direct généré par les prestations sociales en nature concerne essentiellement la branche d'activité « santé et action sociale ». Les activités relatives à la santé comprennent, en gros, les activités hospitalières, les pratiques médicales, les pratiques dentaires, les laboratoires médicaux, les ambulances, les activités paramédicales, les kinésithérapeutes, les centres de collecte de sang… Les activités relatives à l'action sociale contiennent entre autres les maisons de repos pour personnes âgées, les instituts pour personnes handicapées…

En ce qui concerne l'emploi indirect, selon l'Input/Output 2005, les achats de biens et services relatifs aux prestations sociales en nature concernent d'abord la branche d'activité « Immobilier, location et services aux entreprises » (K) (comme dans le cas du secteur des administrations publiques), notamment « sélection et fourniture de personnel » (74E1) et « enquêtes et sécurité, nettoyage industriel, services divers fournis principalement aux entreprises » (74F1).

[74] Voir également : Base Documentaire Générale (mars 2009), « Classification économique », Service public fédéral (SPF) Budget et Contrôle de la Gestion ; disponible sur le site www.begroting.be

Précisions sur la méthodologie relative à l'estimation de l'emploi du « domaine public » :

L'évaluation en termes d'emploi - l'emploi indirect du secteur des administrations publiques et l'emploi (direct et indirect) généré par les prestations sociales en nature - est basée sur les tableaux Input/Output 2005 ; le point de départ de cette évaluation est donc l'année 2005. Pour les autres années, nous nous sommes basés sur les taux de croissance en volume des dépenses concernées - achats de biens et service du secteur des administrations publiques et prestations sociales en nature - afin d'obtenir une série sur la période 1995-2008. Par hypothèse, pour l'emploi indirect, nous avons supposé en général une croissance de la productivité par tête de 0,7% en moyenne annuelle.

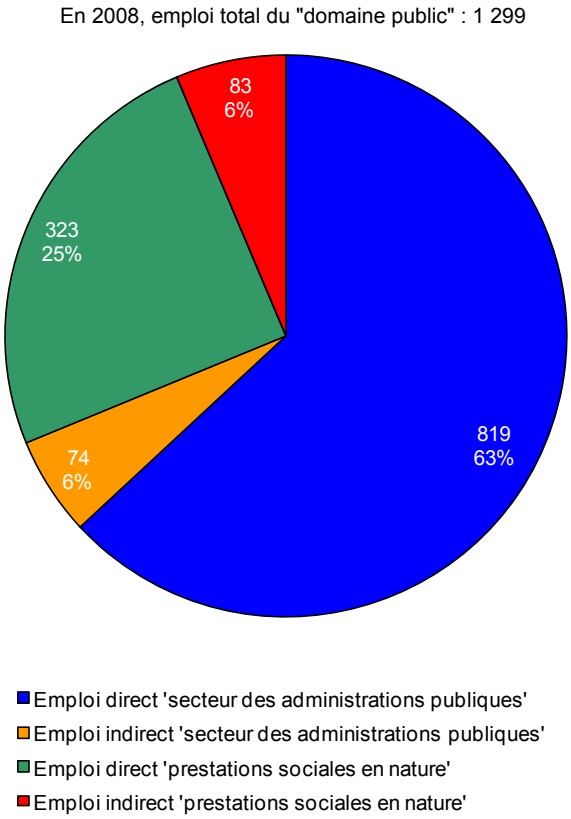
4.1. Niveau et évolution de l'emploi du « domaine public » entre 1995 et 2008

En 2008, le domaine public comprend 1 299 000 emplois.

L'emploi direct du secteur des administrations publiques (819 000 unités) représente 63% de l'ensemble du domaine public; l'emploi indirect du secteur – qui correspond à l'emploi généré par les achats de biens et services (entre autres les services sous-traités) – est de l'ordre de 74 000 unités, soit une part relativement faible dans le domaine public : 6%.

L'emploi direct généré par les prestations sociales en nature, de l'ordre de 323 000 unités en 2008, représente une part relativement importante du domaine public, soit 25% ; l'emploi indirect généré par les prestations sociales en nature, de l'ordre de 83 000 unités, représente 6%.

Graphique 30 Emploi du « domaine public » en 2008 (en milliers de personnes et en pourcentage du total)

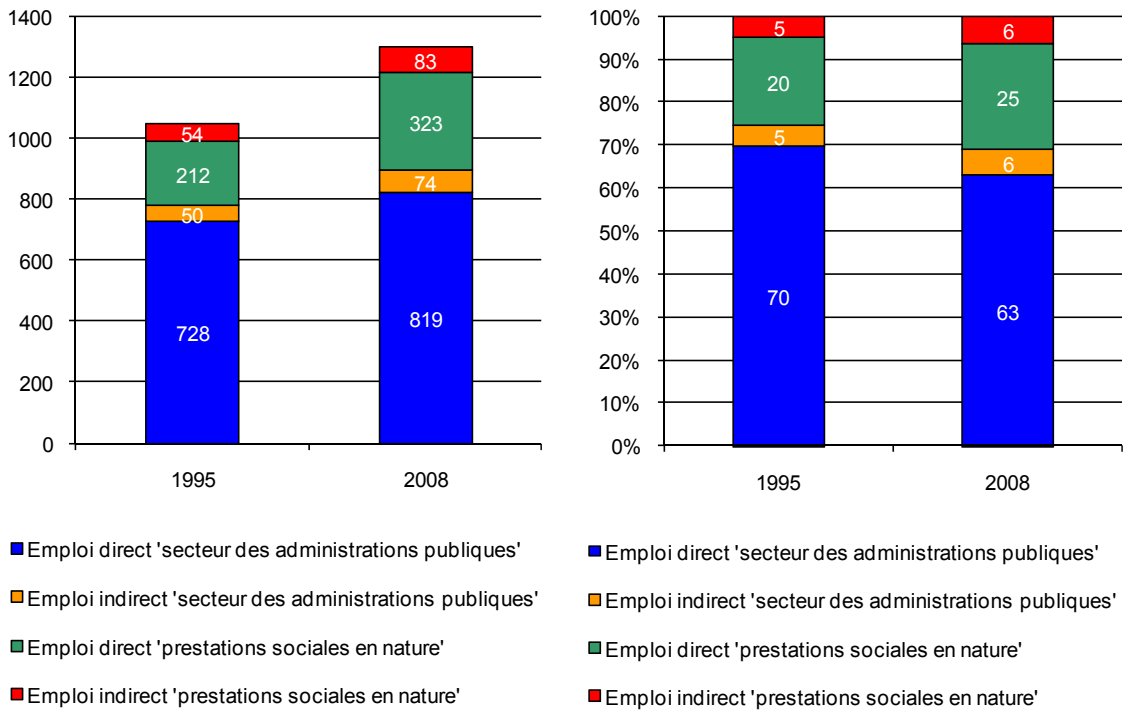


Sources : calculs BFP sur base des tableaux Input/Output 2005 (ICN) disponibles sur le site www.plan.be, et des Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN).

Entre 1995 et 2008, l'emploi du domaine public est passé de 1 044 000 à 1 299 000, soit une augmentation de 254 000 personnes (1,7% en moyenne annuelle). L'emploi (direct et indirect) a d'abord augmenté au niveau des prestations sociales en nature : de 139 000 personnes (3,3% en

moyenne annuelle) ; ensuite au niveau du secteur des administrations publiques : de 120 000 personnes (1,1% en moyenne annuelle).

Graphique 31 Emploi du « domaine public » en 1995 et 2008 (en milliers de personnes et en pourcentage du total)



Sources : calculs BFP sur base des tableaux Input/Output 2005 (ICN) disponibles sur le site www.plan.be, et des Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN).

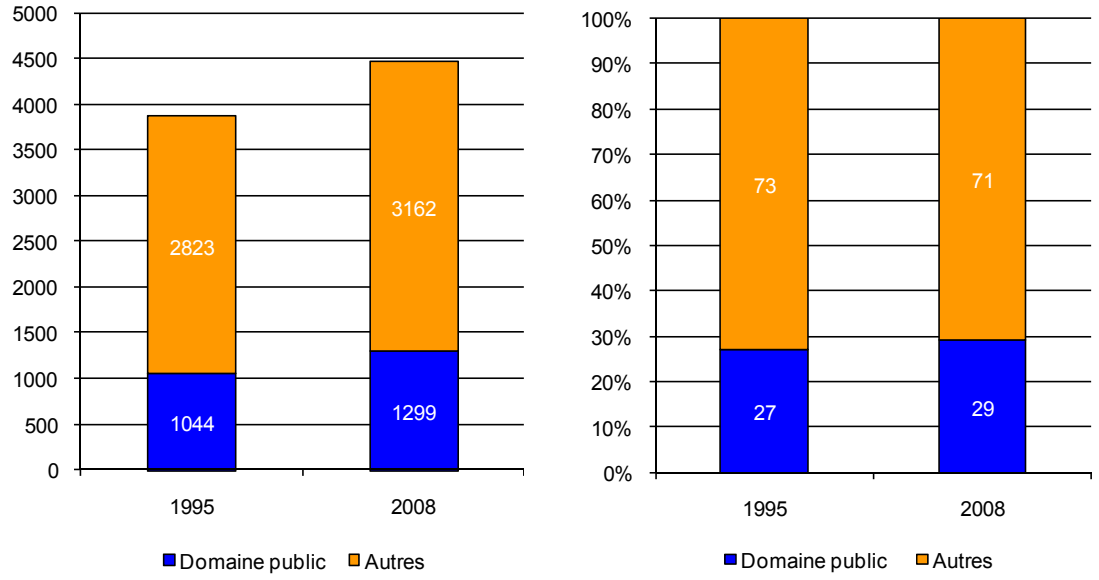
Remarque : afin d'éviter des ruptures de série, les entreprises RTBF-VRT-BRF sont reprises dès 1995 dans le secteur des administrations publiques (dans les comptes nationaux, elles sont intégrées à ce secteur à partir de 2002) et Aquafin n'est pas repris dans le secteur des administrations publiques (dans les comptes nationaux, celui-ci est intégré à ce secteur jusque 2004).

En 2008, le domaine public représente 29% de l'emploi de l'ensemble de l'économie belge.

Entre 1995 et 2008, l'emploi du domaine public croît de 1,7% en moyenne annuelle alors que l'emploi du reste de l'économie croît de 0,9% en moyenne annuelle. C'est pourquoi, la part de l'emploi du domaine public augmente, passant de 27% à 29%.

Rappelons que dans le cas de l'analyse sur l'évolution du secteur des administrations publiques dans le chapitre précédent (section 3.1), nous avons vu que l'évolution de la part de l'emploi direct du secteur dans le total de l'économie belge restait stable entre 1995 et 2008, voire diminuait un peu. L'augmentation de la part de l'emploi du domaine public dans le total de l'économie belge s'explique par la forte croissance de l'emploi généré par les prestations sociales en nature (3,3%). Les prestations sociales en nature concernent essentiellement des soins de santé et de l'action sociale, comme nous pourrons le constater plus loin.

Graphique 32 Emploi du « domaine public » en pourcentage de l'emploi de l'ensemble de l'économie en 1995 et 2008 (en milliers de personnes et en pourcentage du total)



Sources : calculs BFP sur base des tableaux Input/Output 2005 (ICN) disponibles sur le site www.plan.be, et des Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN).

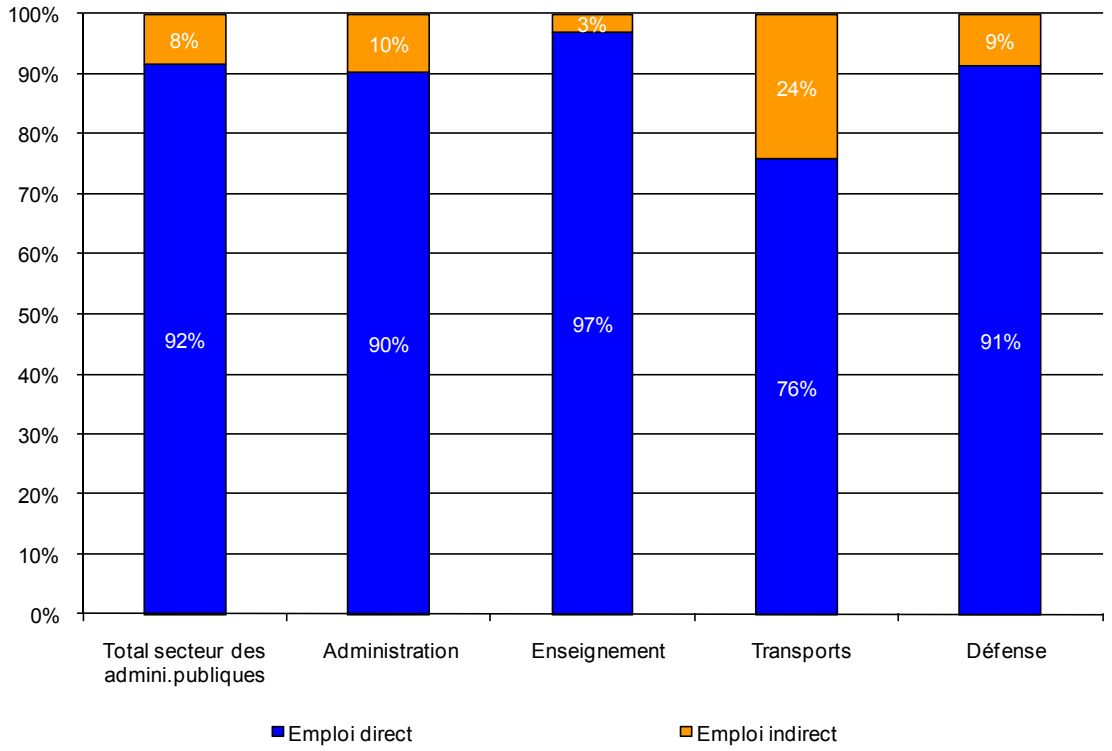
Remarque : afin d'éviter des ruptures de série, les entreprises RTBF-VRT-BRF sont reprises dès 1995 dans le secteur des administrations publiques (dans les comptes nationaux, elles sont intégrées à ce secteur à partir de 2002) et Aquafin n'est pas repris dans le secteur des administrations publiques (dans les comptes nationaux, celui-ci est intégré à ce secteur jusque 2004).

4.2. Composantes du « domaine public » par branche d'activité

4.2.1. Emploi direct et indirect du secteur des administrations publiques

Le graphique suivant présente la répartition de l'emploi du secteur des administrations publiques entre emploi direct et indirect (achats de biens et services, y compris les services sous-traités) en fonction des branches d'activité.

Graphique 33 Emploi direct et emploi indirect du secteur des administrations publiques, y compris par branche d'activité en 2008 (en pourcentage du total)

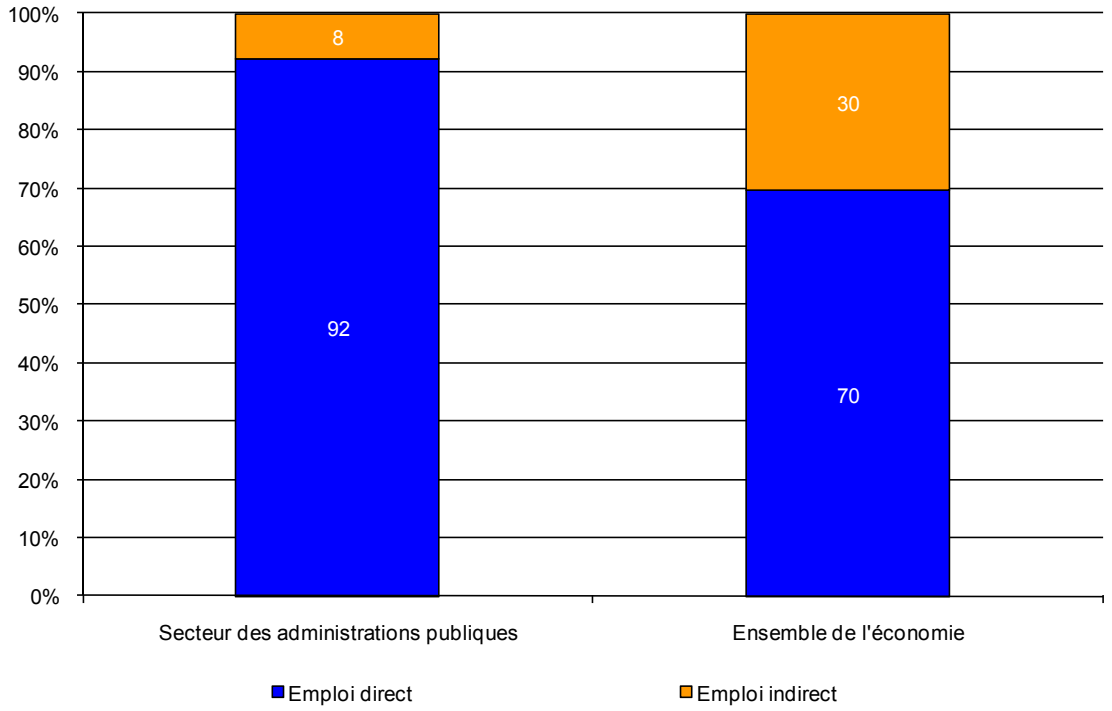


Sources : calculs BFP sur base des tableaux Input/Output 2005 (ICN) disponibles sur le site www.plan.be, et des Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN).

La proportion de l'emploi indirect est très faible : 8% pour l'ensemble du secteur en 2008. Il y a donc peu de services sous-traités au sein du secteur. Notons toutefois que dans la branche des transports (infrastructures de transports et TEC-STIB-DE LIJN), la proportion de l'emploi indirect est plus importante en raison de sa spécificité: 24%.

Notons que la proportion de l'emploi indirect du secteur a très légèrement augmenté entre 1995 et 2008, celle-ci étant de 7% en 1995 selon nos hypothèses.

Graphique 34 Emploi direct et emploi indirect du secteur des administrations publiques et de l'ensemble de l'économie en 2005 (en pourcentage du total)



Sources : calculs BFP sur base des tableaux Input/Output 2005 (ICN) disponibles sur le site www.plan.be, et des Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN).

Comparativement à l'ensemble de l'économie où la part de l'emploi indirect est de 30%, il y a peu d'emplois indirects au sein du secteur des administrations publiques (8%)[75].

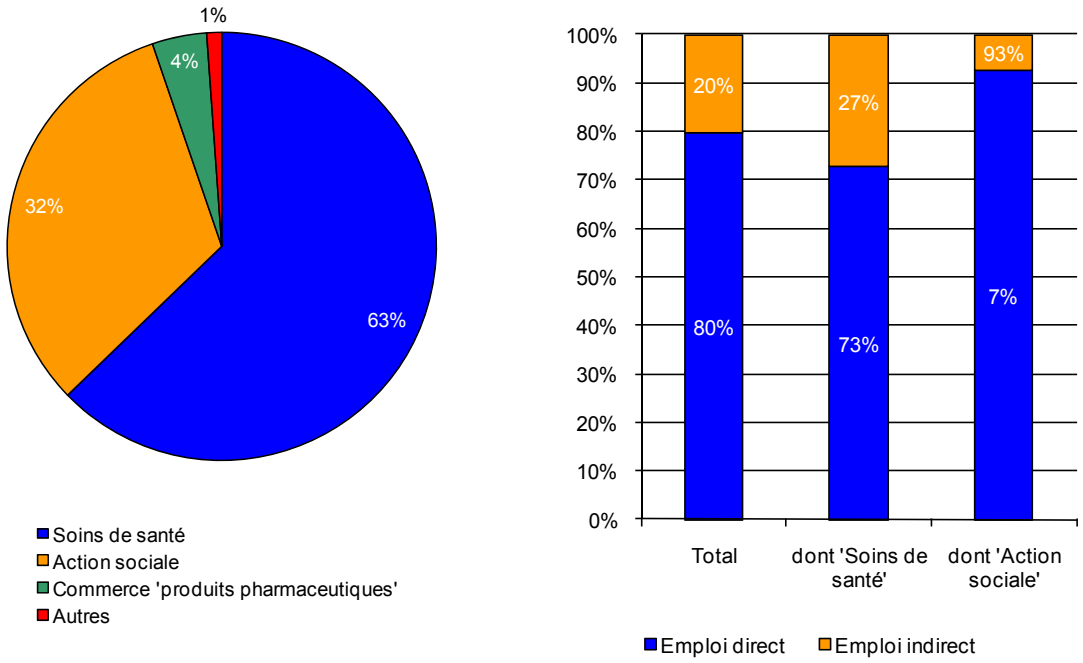
[75] L'emploi indirect correspond à l'emploi généré par les achats de biens et services à l'intérieur de l'économie belge. Nous ne prenons pas en compte les importations de biens et services. Dans le cas du secteur des administrations publiques, les importations sont minimes.

4.2.2. Emploi « prestations sociales en nature »

L'emploi cumulé (direct et indirect) correspondant à l'emploi généré par les prestations sociales en nature se situe d'abord dans la sous-branche « soins de santé » à concurrence de 63% (cette sous-branche comprend notamment les hôpitaux), ensuite dans la sous-branche « action sociale » à concurrence de 32% (cette sous-branche comprend notamment les maisons de repos). D'autres branches d'activité (dont principalement le commerce de produits pharmaceutiques) représentent 5% de l'emploi total cumulé.

Par ailleurs, la part de l'emploi indirect généré par les prestations sociales en nature représente 20% en 2008. La part de l'emploi indirect est plus importante dans les soins de santé que dans l'action sociale, très intensive en capital humain (voir graphique droit ci-dessous).

Graphique 35 Emploi 'prestations sociales en nature' : emploi cumulé (direct et indirect) par branche d'activité et répartition de l'emploi entre direct et indirect par branche d'activité en 2008 (en pourcentage du total)



Sources : calculs BFP sur base des tableaux Input/Output 2005 (ICN) disponibles sur le site www.plan.be, et des Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN).

Notons que selon nos hypothèses, la proportion de l'emploi indirect généré par les prestations sociales en nature est restée stable au niveau global entre 1995 et 2008 mais a évolué différemment dans les soins de santé (où la proportion de l'emploi indirect a augmenté : 25% à 27%) et dans l'action sociale (où la proportion de l'emploi indirect a diminué : 12% à 7%).

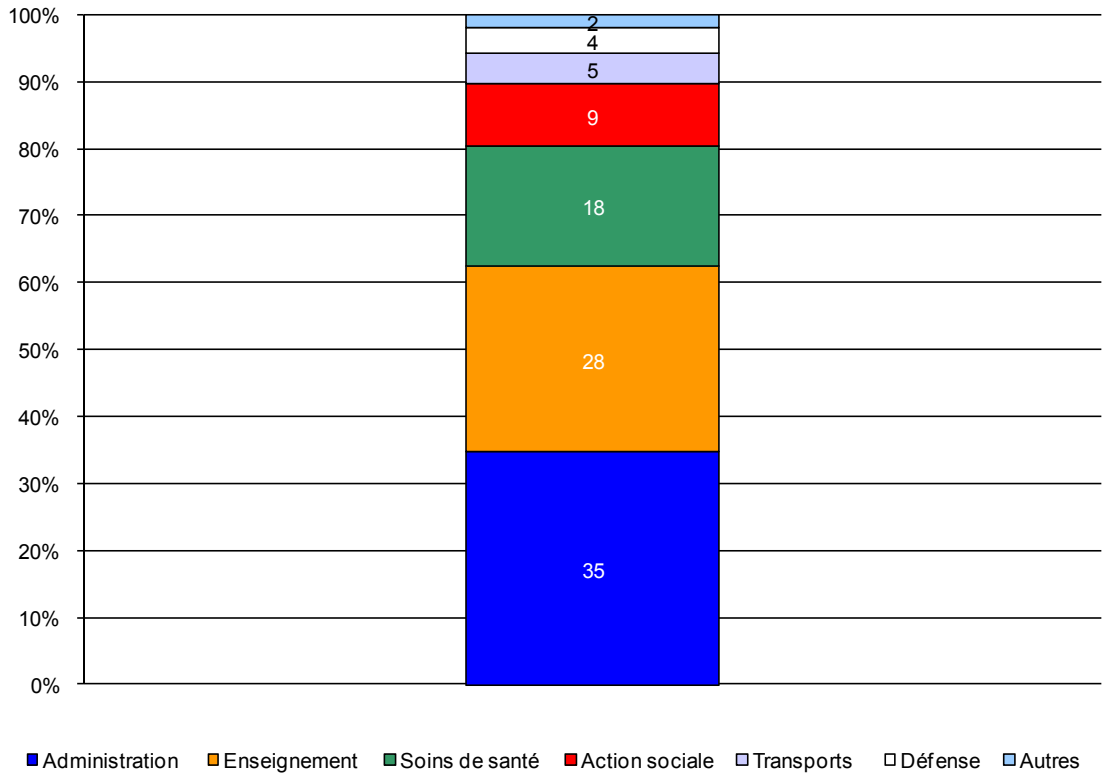
4.3. Total du « domaine public » par branche d'activité et fonction CFAP

Dans cette section, notre objectif est de visualiser l'ensemble des types d'activité et de fonction qui constituent le domaine public.

4.3.1. Emploi total du « domaine public » par branche d'activité

En 2008, l'emploi de la branche « administration » représente 35% de l'emploi total du domaine public, suivie par l'enseignement (28%). La branche « santé et action sociale » représente 27% du domaine public (18% dans les soins de santé et 9% dans l'action sociale). Quant aux transports, ils forment 5% du domaine public et la Défense 4%.

Graphique 36 Emploi total du « domaine public » par branche d'activité en 2008 (en pourcentage du total)



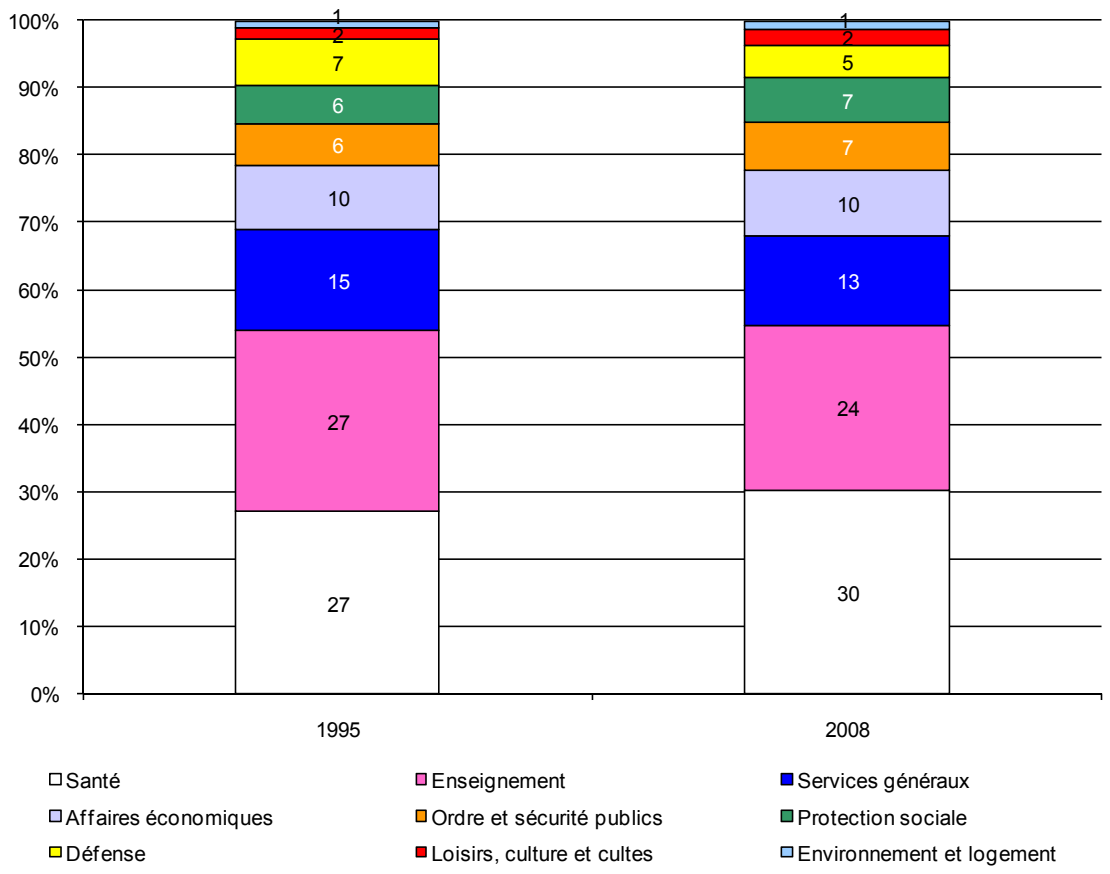
Sources : calculs BFP sur base des tableaux Input/Output 2005 (ICN) disponibles sur le site www.plan.be, et des Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN).

4.3.2. Coûts de production du « domaine public » par fonction CFAP (ou COFOG en anglais)

Au niveau de l'Institut de comptes nationaux, les données par fonction CFAP ne sont pas réalisées en termes d'emploi. Dans le cas du domaine public, on peut identifier l'importance relative des différentes fonctions à l'aide des statistiques en termes de dépenses.

Par fonction CFAP, le total des coûts de production dans le « domaine public » n'est pas disponible mais on peut l'approcher par les dépenses de consommation finale du secteur des administrations publiques qui sont, quant à elles, disponibles par fonction[76].

Graphique 37 Le « domaine public » en termes de dépenses de consommation finale, par fonction CFAP (ou COFOG) en 1995 et 2008 (en pourcentage du total)



Sources : calculs BFP sur base des Comptes des administrations publiques (ICN) de mars 2010.

[76] Les dépenses de consommation finale correspondent, addition faite des ventes de biens et services et déduction faite de la consommation de capital fixe (ou amortissements), au total des coûts de production des biens et services dans le « domaine public ». Notons qu'en 2008, le total des coûts de production du « domaine public » représente 23,1% du PIB contre 21,0% en 1995 (selon les Comptes nationaux d'octobre 2009 (ICN)).

En 2008, en considérant le domaine public par fonction, la santé représente la plus grande part : 30%, suivie par l'enseignement : 24%. La proportion des services généraux correspond à 13%. Les affaires économiques (qui comprennent entre autres l'ensemble de la branche « transports ») représentent 10%. La proportion de la fonction « ordre et sécurité publics » correspond à 7% du domaine public.

Entre 1995 et 2008, la part de la fonction « santé » augmente ainsi que celle des fonctions « protection sociale » et « ordre et sécurité publics » ; elle diminue par contre dans l'enseignement, les services généraux et la Défense ; enfin, la part reste stable dans les affaires économiques, les loisirs, culture et cultes, et dans l'environnement et le logement.

5. Conclusions

Cette étude s'inscrit dans le cadre des débats actuels sur l'emploi public. Elle a pour objectif d'analyser la structure et l'évolution de l'emploi public en Belgique.

En 2009, le secteur des administrations publiques[77] emploie 828 000 personnes, ce qui représente 18,7% de l'emploi total de la Belgique, soit une part semblable à celle enregistrée en 1980.

L'emploi du secteur des administrations publiques se situe à concurrence de presque 90% dans les activités d'administration (392 000 emplois en 2009) et d'enseignement (344 000 emplois) ; les autres activités sont les transports (46 000 emplois), la Défense (40 000 emplois) et les services collectifs[78] (5 000 emplois); mais contrairement à beaucoup de pays, ce secteur ne compte pas d'emplois relatifs à l'activité de santé car celle-ci relève entièrement d'autres secteurs institutionnels, selon les conventions du « Système européen des comptes nationaux ».

Le secteur comprend 139 000 emplois dans le sous-secteur du pouvoir fédéral, 365 000 dans le sous-secteur des communautés et régions, 294 000 dans le sous-secteur des pouvoirs locaux et 30 000 dans le sous-secteur des administrations de sécurité sociale[79]. Le sous-secteur des communautés et régions comprend ainsi la plus grande part de l'emploi du secteur des administrations publiques (soit 44%), suivi par les pouvoirs locaux (35%). L'Entité II (à savoir, les communautés et régions et les pouvoirs locaux) constitue donc 80% du secteur et l'Entité I constitue 20% (le pouvoir fédéral 17% et la sécurité sociale 4%).

Le pouvoir fédéral et les pouvoirs locaux emploient environ 70% de leur personnel dans la branche d'activité « administration ». Dans le sous-secteur des communautés et régions, l'emploi est d'abord situé dans l'enseignement (soit 76%).

En évolution entre 1995 et 2009, l'emploi de l'ensemble du secteur des administrations publiques progresse de 100 000 unités, soit une croissance annuelle moyenne de 0,9%. Au sein du pouvoir fédéral, l'emploi reste stable, la progression se situant dans les pouvoirs locaux (+58 000 unités), les communautés et régions (+38 000 unités) ainsi que dans la sécurité sociale (+5 000 unités). Les croissances annuelles moyennes correspondantes sont de 1,6% dans les pouvoirs locaux, 0,8% dans les communautés et régions et 1,2% dans la sécurité sociale. L'Entité II a donc contribué pour 95% à cette progression (+95 000 unités dans l'Entité II contre +5 000 unités dans l'Entité I).

---

77 Tel que défini dans le « Système européen des comptes 1995 » (SEC 95).

78 A savoir, les entreprises publiques de radio-télévision RTBF-VRT-BRF.

79 Notons que le sous-secteur des administrations de sécurité sociale comprend les Institutions publiques de sécurité sociale (IPSS, à l'exception de l'Office national des vacances annuelles) pour un peu moins de la moitié en termes d'emploi ; il comprend également, outre quelques autres organismes publics, des institutions au statut juridique privé (telles que les mutualités pour l'assurance obligatoire).

En termes d'activité, l'emploi augmente surtout dans la branche « administration » (+72 000 unités) et dans l'enseignement (+35 000 unités) alors qu'il a fortement baissé à la Défense (-13 000 unités).

Au vu de cette dynamique d'évolution, nous nous sommes efforcés d'apporter des indications permettant d'expliquer cette dynamique en étudiant différentes données. Il n'y a certainement pas une cause unique à l'augmentation de l'emploi dans le secteur des administrations publiques. De multiples facteurs doivent entrer en ligne de compte.

Dans le cas de l'enseignement, sur la période 1996-2009, l'emploi augmente aussi bien dans les communautés (+19 000 unités) que dans les pouvoirs locaux (+15 000 unités). Mais en fait, la progression commence à partir de 2001, année de refinancement des communautés qui apporte de nouveaux moyens à l'enseignement alors qu'avant 2001, nous sommes dans un contexte de marges de manœuvre budgétaire limitées pour l'enseignement et des réformes qui restreignent le nombre d'enseignants ont lieu en Communauté française. Après 2001, l'emploi de l'enseignement augmente plus rapidement que la population scolaire.

Dans la branche « administration », l'emploi progresse sur l'ensemble de la période (y compris en pourcentage de la population totale) dans tous les sous-secteurs mais surtout au sein des pouvoirs locaux (+41 000 unités) ; dans le pouvoir fédéral comme dans les communautés et régions, l'emploi progresse d'une dizaine de milliers d'unités (+13 000 dans chacun des deux sous-secteurs) ; dans les administrations de sécurité sociale, l'emploi progresse également (+5 000 unités). La dynamique de croissance a été relativement plus soutenue dans les communautés et régions (1,9% en moyenne annuelle) et dans les pouvoirs locaux (1,6%) que dans le pouvoir fédéral (1%). En 2009, l'Entité I représente 33% de l'emploi de la branche « administration » et l'Entité II représente 67% car la majorité de l'emploi est comprise dans les pouvoirs locaux (52% contre 15% dans les communautés et régions).

Nous avons réalisé un examen selon la classification par fonction (CFAP[80]) afin de mieux cerner les activités de la branche « administration ». En 2008, la fonction « services généraux » représente la plus grande part (37%), suivie par la fonction « ordre et sécurité publics » (22%) et la fonction « protection sociale » (14%). Entre 1995 et 2008, l'emploi a d'abord augmenté dans la fonction « ordre et sécurité publics » (14 000 effectifs supplémentaires dans le fédéral et 8 000 dans les pouvoirs locaux). Dans la fonction « services généraux », au cours de la même période, une augmentation de 14 000 emplois a été enregistrée au niveau des pouvoirs locaux. L'emploi a également augmenté dans des fonctions relativement peu représentées, ce qui indique notamment une tendance à des nouveaux besoins comme par exemple la fonction « loisirs, culture et culte » où l'emploi a augmenté de 8 000 unités dans les pouvoirs locaux (notamment le développement des centres sportifs et culturels). Dans le cadre des nouveaux besoins au niveau du pouvoir fédéral, l'emploi a augmenté dans la protection sociale et la santé (+4 000 unités) avec,

[80] Classification fonctionnelle des administrations publiques (CFAP) ou Classification of the functions of Government (COFOG).

par exemple, la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) au début des années 2000 suite à la crise de la dioxine ; en revanche, l'emploi a reculé de 4 000 unités dans les services généraux au niveau fédéral du fait du SPF Finances. Au sein des communautés et régions, la progression importante de la fonction « affaires économiques » (+6 000 unités) pourrait refléter la volonté de renforcer les compétences transférées du fédéral vers les régions depuis 1989, comme dans les domaines de l'économie, de l'agriculture et du commerce extérieur. Dans les administrations de sécurité sociale, l'emploi a surtout augmenté dans la santé (+3 000 unités), au niveau des mutualités pour l'assurance obligatoire.

L'analyse des données relatives aux subventions à l'emploi octroyées au secteur des administrations publiques a permis de retenir qu'elles ne sont pas un facteur majeur de l'accroissement de l'emploi du secteur ; toutefois, celles-ci ont augmenté de manière à financer quelques milliers d'emplois supplémentaires entre 1995 et 2008 (notamment au sein des pouvoirs locaux et dans le domaine de la recherche).

Par ailleurs, la durée moyenne du travail est restée relativement stable entre 1995 et 2008 ; celle-ci n'est donc pas une cause de la hausse de l'emploi du secteur des administrations publiques.

Concernant les qualifications dans la branche « administration », le nombre de salariés diplômés de l'enseignement supérieur s'est fortement accru en 10 ans, passant d'une part de 26% à 34%. Ce phénomène reflète, du moins partiellement, des nouveaux besoins en personnel plus qualifié, en raison notamment de l'informatisation croissante ; ces nouveaux besoins ont pu jouer un rôle dans la hausse de l'emploi.

L'examen de la répartition de l'emploi du secteur des administrations publiques par classe d'âge indique que la part des salariés de 50 ans et plus représente presque 30% en 2008 (soit 235 000 salariés : 124 000 de 50-54 ans, 88 000 de 55-59 ans et 22 000 de 60 ans et plus) contre 21% pour les salariés de 50 ans et plus de l'ensemble de l'économie (soit 800 000 salariés). En sachant que la proportion des salariés de plus de 60 ans est faible (3% dans le secteur des administrations publiques), un nombre élevé de salariés du secteur des administrations publiques partiront à la retraite dans les 10 ans à venir.

En termes d'évolution par statut, même si l'emploi statutaire reste encore majoritaire dans le secteur des administrations publiques en 2008 (57%), cette part a reculé (63% en 1997)[81]. Effectivement, entre 1997 et 2008, le nombre de statutaires n'a progressé que de 10 000 unités (environ 5 000 unités dans chacune des deux entités) contre 85 000 contractuels (5 000 unités dans l'Entité I et 80 000 dans l'Entité II). Notons aussi que le nombre de statutaires actuellement en poste qui bénéficieront d'une pension à charge du pouvoir fédéral est de l'ordre de 123 000 unités dans l'Entité I et 230 000 dans l'Entité II [82], en 2008.

[81] Hors entreprises publiques TEC-STIB-DE LIJN et RTBF-VRT-BRF.
[82] Hors zones de police des pouvoirs locaux.

Par ailleurs, nous nous sommes aussi intéressés à un concept d'emploi public plus large : le « domaine public » - notion développée par l'OCDE - qui tient compte de l'ensemble de l'organisation de la production des services qui sont en général du ressort des pouvoirs publics. Ainsi, le « domaine public » englobe non seulement l'emploi direct du secteur, mais aussi l'emploi indirect du secteur généré par les achats de biens et services (en ce compris la sous-traitance) ainsi que l'emploi direct et indirect des activités de santé et d'action sociale, financés par l'Etat mais produits par le secteur marchand[83]. Vu que pour la définition du « domaine public », il n'y a pas de statistiques existantes a priori, nous avons procédé à une évaluation de l'emploi constituant le « domaine public » à l'aide des tableaux Input/Output 2005 [84].

Le « domaine public » comprend 1 299 000 emplois en 2008 ; il comprend 254 000 unités de plus qu'en 1995. Le « domaine public » représente ainsi 29% de l'emploi de l'ensemble de l'économie belge en 2008 ; de l'ordre de 27% en 1995, cette part a augmenté en raison de la dynamique de croissance relativement élevée de l'emploi dans les activités de santé et d'action sociale (3,3% en moyenne annuelle). En effet, en 2008, en considérant le « domaine public » en termes de dépenses de consommation finale par fonction, la santé représente la plus grande part : 30%, suivie par l'enseignement (24%), et par les services généraux (13%). Par ailleurs, nous retenons que le secteur des administrations publiques fait peu appel à la sous-traitance ; en effet, l'emploi généré par les achats de biens et services (emploi indirect) représente seulement 10% de l'emploi total (direct et indirect) du secteur.

Cette étude a été réalisée suite à une demande du gouvernement fédéral. Dans ce cadre, une première étude avait déjà été réalisée en avril 2009 : Laloy L. (avril 2009), « L'emploi public belge dans une perspective internationale », Working Paper 4-09, Bureau fédéral du Plan. D'autres études sur le thème de l'emploi public sont envisagées.

---

83 Au sens du « Système européen des comptes » (SEC)

84 Institut des comptes nationaux (mai 2010), « Tableaux entrées-sorties de la Belgique pour 2005 », disponible sur le site www.plan.be.

Annexes

Annexe 1 : Définition du secteur institutionnel des administrations publiques et de ses sous-secteurs, dans le SEC 95

S.13 Secteur institutionnel des administrations publiques

Le secteur des administrations publiques (S.13) comprend toutes les unités institutionnelles qui sont des autres producteurs non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs et/ou toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale.

Les unités institutionnelles à classer dans le secteur S.13 sont les suivantes :

- les organismes administratifs publics (autres que les producteurs publics constitués en sociétés de capital ou dotés d'un statut qui leur confère la personnalité juridique ou encore classés dans les quasi-sociétés, lorsque ces producteurs relèvent des secteurs des sociétés financières ou non financières) qui gèrent et financent un ensemble d'activités consistant pour l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et des services non marchands ;
- les institutions sans but lucratif dotées de la personnalité juridique qui sont des autres producteurs non marchands contrôlés et majoritairement financés par des administrations publiques ;
- les fonds de pension autonomes lorsqu'ils remplissent les critères des administrations de sécurité sociale.

Le secteur des administrations publiques est subdivisé en quatre sous-secteurs :

- administration centrale (S.1311) ;
- administrations d'États fédérés (S.1312) ;
- administrations locales (S.1313) ;
- administrations de sécurité sociale (S.1314).

S.1311 Le sous-secteur de l'administration centrale

Le sous-secteur de l'administration centrale (S.1311) comprend tous les organismes administratifs de l'État et autres organismes centraux dont la compétence s'étend normalement sur la totalité du territoire économique, à l'exception des administrations de sécurité sociale de l'administration centrale. Font partie du sous-secteur S.1311 les institutions sans but lucratif qui sont contrôlées et majoritairement financées par l'administration centrale et dont la compétence s'étend à l'ensemble du territoire économique.

S.1312 Le sous-secteur des administrations d'États fédérés

Le sous-secteur des administrations d'États fédérés (S.1312) réunit les administrations qui, en qualité d'unités institutionnelles distinctes, exercent certaines fonctions d'administration à un niveau inférieur à celui de l'administration centrale et supérieur à celui des unités institutionnelles publiques locales, à l'exception des administrations de sécurité sociale des administrations d'États fédérés. Font partie du sous-secteur S.1312 les institutions sans but lucratif qui sont contrôlées et majoritairement financées par les administrations d'États fédérés et dont la compétence s'étend au territoire économique du ressort de celles-ci.

S.1313 Le sous-secteur des administrations locales

Le sous-secteur des administrations locales (S.1313) rassemble toute les administrations publiques dont la compétence s'étend seulement sur une subdivision locale du territoire économique, à l'exception des administrations de sécurité sociale des administrations locales.

S.1314 Le sous-secteur des administrations de sécurité sociale

Le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (S.1314) réunit toutes les unités institutionnelles centrales, fédérées et locales dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales et qui répondent aux deux critères suivants :

- certains groupes de la population sont tenus de participer au régime ou de verser des cotisations en vertu des dispositions légales ou réglementaires ;
- indépendamment du rôle qu'elles remplissent en tant qu'organismes de tutelle ou en tant qu'employeurs, les administrations publiques sont responsables de la gestion de ces unités pour ce qui concerne la fixation ou l'approbation des cotisations et des prestations.

Il convient de noter qu'il n'existe habituellement aucun lien direct entre le montant des cotisations sociales versées par un individu et les risques auxquels il est exposé.

Source : www.bnb.be

Annexe 2 : Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais)

« La classification des fonctions des administrations publiques est une nomenclature employée pour identifier les objectifs socio-économiques des opérations courantes, des dépenses en capital et des acquisitions d'actifs financiers par des administrations publiques et leurs sous-secteurs »[85].

	Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais)
1.	**Services généraux des administrations publiques**
1.1.	Fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères
1.2.	Aide économique extérieure
1.3.	Services généraux
1.4.	Recherche fondamentale
1.5.	R & D concernant des services généraux des administrations publiques
1.6.	Services généraux des administrations publiques n.c.a.
1.7.	Opérations concernant la dette publique
1.8.	Transferts de caractère général entre administrations publiques
2.	**Défense**
2.1.	Défense militaire
2.2.	Défense civile
2.3.	Aide militaire à des pays étrangers
2.4.	R & D concernant la défense
2.5.	Défense n.c.a.
3.	**Ordre et sécurité publics**
3.1.	Services de police
3.2.	Services de protection civile
3.3.	Tribunaux
3.4.	Administration pénitentiaire
3.5.	R & D concernant l'ordre et la sécurité publics
3.6.	Ordre et sécurité publics n.c.a.
4.	**Affaires économiques**
4.1.	Tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi
4.2.	Agriculture, sylviculture, pêche et chasse
4.3.	Combustibles et énergie
4.4.	Industries extractives et manufacturières, construction
4.5.	Transports
4.6.	Communications
4.7.	Autres branches d'activité
4.8.	R & D concernant les affaires économiques
4.9.	Affaires économiques n.c.a.
5.	**Protection de l'environnement**
5.1.	Gestion des déchets
5.2.	Gestion des eaux uses
5.3.	Lutte contre la pollution
5.4.	Préservation de la diversité biologique et protection de la nature
5.5.	R & D dans le domaine de la protection de l'environnement
5.6.	Protection de l'environnement n.c.a.

[85] Source OCDE (2000), "Système de comptabilité nationale, 1993. Glossaire ».

	Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais)
6.	**Logements et équipements collectives**
6.1.	Logements
6.2.	Équipements collectives
6.3.	Alimentation en eau
6.4.	Éclairage public
6.5.	R & D dans le domaine du logement et des équipements collectifs
6.6.	Logement et équipements collectifs n.c.a.
7.	**Santé**
7.1.	Produits, appareils et matériels médicaux
7.2.	Services ambulatoires
7.3.	Services hospitaliers
7.4.	Services de santé publique
7.5.	R & D dans le domaine de la santé
7.6.	Santé n.c.a.
8.	**Loisirs, culture et culte**
8.1.	Services récréatifs et sportifs
8.2.	Services culturels
8.3.	Services de radiodiffusion, de télévision et d'édition
8.4.	Culte et autres services communautaires
8.5.	R & D dans le domaine des loisirs, de la culture et du culte
8.6.	Loisirs, culture et culte n.c.a.
9.	**Enseignement**
9.1.	Enseignement préélémentaire et primaire
9.2.	Enseignement secondaire
9.3.	Enseignement postsecondaire non supérieur
9.4.	Enseignement supérieur
9.5.	Enseignement non défini par niveau
9.6.	Services annexes à l'enseignement
9.7.	R & D dans le domaine de l'enseignement
9.8.	Enseignement n.c.a.
10.	**Protection sociale**
10.1.	Maladie et invalidité
10.2.	Vieillesse
10.3.	Survivants
10.4.	Famille et enfants
10.5.	Chômage
10.6.	Logement
10.7.	Exclusion sociale n.c.a.
10.8.	R & D dans le domaine de la protection sociale
10.9.	Protection sociale n.c.a.

Source : http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccoun

Annexe 3 : NACE-BEL 2003, nomenclature de la branche d'activité "administration publique" (section L)

Code	Intitulé
75	Administration publique
75.1	Administration générale, économique et sociale
75.11	Administration publique générale
75.111	Administration centrale
75.112	Administration communautaire et régionale
75.113	Administration provinciale
75.114	Administration communale, à l'exclusion des C.P.A.S.
75.115	C.P.A.S.
75.116	Intercommunales à vocation générale
75.12	Activités d'organismes publics relatives aux soins de santé, à l'environnement, à l'enseignement, à la culture et aux autres matières sociales
75.13	Activités d'organismes publics relatives aux matières économiques
75.14	Activités de soutien aux administrations
75.2	Services de prérogative publique
75.21	Affaires étrangères
75.22	Défense
75.23	Justice
75.231	Tribunaux
75.232	Prisons et institutions assimilées
75.233	Autres activités relatives à la justice
75.24	Sécurité publique
75.241	Services de la sûreté
75.244	Police fédérale
75.245	Police locale
75.25	Pompiers et protection civile
75.3	Sécurité sociale obligatoire
75.30	Sécurité sociale obligatoire
75.301	Sécurité sociale obligatoire, à l'exclusion des mutuelles
75.302	Mutuelles et caisses d'assurance soins
75.303	Autres organismes de sécurité sociale

Source : Service public fédéral (SPF) 'Economie, PME, classes moyennes et énergie' (2003), « NACE-BEL 2003. Nomenclatures d'activités économiques avec notes explicatives ».

Annexe 4 : Données brutes de l'emploi dans le secteur des administrations publiques entre 1995 et 2009

Tableau 5 Emploi dans le secteur des administrations publiques entre 1995 et 2009 (en milliers de personnes)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ensemble du secteur des administrations publiques (S.13)															
Total	722,8	719,4	715,1	722,6	734,5	738,9	745,8	760,7	771,4	780,9	796,1	803,1	810,1	818,7	827,8
Administration centrale (S.1311 – Pouvoir fédéral)															
Total	148,6	143,7	145,0	148,2	149,4	150,6	151,7	144,9	143,5	140,0	141,9	141,4	141,3	140,0	139,2
Administration publique[1]	95,4	94,5	97,6	99,1	100,7	102,4	104,6	98,7	97,4	95,9	97,6	98,2	99,2	98,9	99,1
Défense	49,3	47,6	46,5	46,6	46,3	46,5	45,5	44,6	44,7	43,9	44,1	43,0	42,0	41,0	39,9
Enseignement	3,6	1,4	0,7	2,2	2,1	1,5	1,3	1,4	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Industrie manufacturière (Moniteur belge)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Administrations des entités fédérées (S.1312 – Communautés et Régions)															
Total	320,9	314,8	313,4	316,0	320,5	319,0	319,8	329,1	336,1	343,2	349,6	351,6	354,3	359,0	364,6
Administration publique	43,0	44,2	45,8	46,0	47,6	47,2	47,7	48,4	49,5	53,4	55,1	55,2	56,0	56,9	57,3
Enseignement	256,7	248,8	245,2	246,5	248,9	247,8	247,9	250,1	254,2	260,1	266,0	267,2	268,2	271,4	276,1
Transports [2]	20,8	21,3	21,9	22,9	23,4	23,4	23,5	24,9	26,0	23,3	22,8	23,5	24,5	25,3	25,9
Services collectifs [3]	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	5,7	6,4	6,4	5,7	5,7	5,5	5,4	5,4
Administrations locales (S.1313 – Pouvoirs locaux)															
Total	227,4	234,9	230,6	232,1	236,7	241,3	246,2	258,7	263,2	268,5	275,4	280,7	284,9	289,6	293,5
Administration publique	155,3	157,7	154,0	155,1	159,9	164,0	166,6	180,0	184,9	187,6	192,8	196,2	199,3	202,6	205,1
Enseignement	52,9	57,3	57,4	58,0	57,8	57,7	59,8	60,6	59,7	61,1	63,2	64,4	65,8	67,1	68,3
Transports [4]	19,2	19,9	19,3	19,0	19,0	19,6	19,8	18,1	18,6	19,7	19,4	20,1	19,8	19,9	20,1
Administrations de sécurité sociale (S.1314 – Sécurité sociale)															
Total (Administration publique)	25,8	26,0	26,0	26,3	28,0	28,0	28,2	28,0	28,6	29,2	29,3	29,4	29,6	30,1	30,4

(1) Hors défense.
(2) Infrastructures de transports et TEC-STIB-DE LIJN.
(3) RTBF-VRT-BRF à partir de 2002 et Aquafin jusque 2004.
(4) Infrastructures de transports.
Source : Comptes nationaux de septembre 2010 (ICN).

Références

Avonds Luc (février 2005), « Een vergelijkende analyse van de Input-Outputtabellen van 1995 en 2000 », Working Paper 2-07, Bureau fédéral du Plan ; disponible sur le site www.plan.be

Base Documentaire Générale (juillet 2005), « Introduction de la COFOG 1998. La classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) dans les budgets du Pouvoir central belge », seconde version, Service public fédéral (SPF) Budget et Contrôle de la Gestion.

Base Documentaire Générale (juillet 2005), « Introduction de la COFOG 1998. La classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) dans les budgets du Pouvoir central belge », seconde version, Service public fédéral (SPF) Budget et Contrôle de la Gestion ; disponible sur le site www.begroting.be

Base Documentaire Générale (mars 2009), « Classification économique », Service public fédéral (SPF) Budget et Contrôle de la Gestion ; disponible sur le site www.begroting.be

Base Documentaire Générale (2009), « Rapport annuel 2008 », Service public fédéral (SPF) Budget et Contrôle de la Gestion.

Belgostat Online, Banque Nationale de Belgique, http://www.nbb.be/app/cal/F/BelgoHome.htm

Bresseleers V., Hendrickx K., Hertveldt B., Van den Cruyce B., Wera J. (februari 2007), "Kwalitatieve werkgelegenheidsdata voor België, een SAM-aanpak voor de periode 1999-2005", Working Paper 2-07, Bureau fédéral du Plan ; disponible sur le site www.plan.be

Biscari P., Eugène B., Van Meensel L. (juin 2009), « L'emploi public en Belgique », article publié dans la Revue économique de juin 2009, Banque Nationale de Belgique.

Bureau fédéral du Plan, www.plan.be

Bureau fédéral du Plan (mai 2010), « Perspectives économiques 2010-2015 » ; disponible sur le site www.plan.be

Bureau fédéral du Plan, Institut Bruxellois de Statistiques et d'Analyse, Studiedienst van de Vlaamse Regering, Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective, et de la Statistique (juillet 2010), « Perspectives économiques régionales 2009-2015 » ; disponible sur le site www.plan.be

Chambre des représentants de Belgique (octobre 2002), « Projets de budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2003 » ; disponible sur le site www.lachambre.be

Cipriano S., Van Haeperen B. (avril 2009), « La fonction publique de la Région wallonne. Tableaux de bord statistique de l'emploi public », IWEPS.

Conseil Supérieur des Finances (novembre 2008), « Avis relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le Pouvoir fédéral », Section "Fiscalité et Parafiscalité".

Dexia Banque Belgique (juin 2009), « Finances locales. Communes – Provinces », Direction Research, Public finance.

Dexia Banque Belgique (décembre 2009), « Finances locales. CPAS – Zones de police », Direction Research, Public finance.

Eugène B. (septembre 2008),"The efficiency frontier as method for gauging the performance of public expenditure : a Belgian case study", Working paper n°138, Banque Nationale de Belgique.

Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu

Eurostat, Commission européenne (2002), « Manuel SEC95 pour le déficit public et la dette publique. Méthodes et nomenclatures », Communautés européennes.

Eurostat (1996), « Système européen des comptes. SEC 1995 », Communautés européennes.

Institut des comptes nationaux (septembre 2009), « Comptes nationaux. Comptes des administrations publiques 2008 », Banque Nationale de Belgique.

Institut des comptes nationaux (octobre 2009), « Comptes nationaux. Comptes détaillés et tableaux 1999-2008 », Banque Nationale de Belgique.

Institut des comptes nationaux (septembre 2010), « Comptes nationaux. Comptes des administrations publiques 2009 », Banque Nationale de Belgique.

Institut des comptes nationaux (septembre 2010), « Comptes nationaux. Comptes détaillés et tableaux 2000-2009 », Banque Nationale de Belgique.

Institut des comptes nationaux (mai 2010), « Tableaux entrées-sorties de la Belgique pour 2005 » ; disponible sur le site www.plan.be

Laloy L. (avril 2009), « L'emploi public belge dans une perspective internationale », Working Paper 4-09, Bureau fédéral du Plan ; disponible sur le site www.plan.be

Libert V. (décembre 2007), « Emplois subventionnés en CPAS : L'article 60, §7, LO », fiche technique, Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale a.s.b.l., section CPAS.

Luts M., Delbeke K., Hondeghem A., Bouckaert G., "De efficiëntie overheid geanalyseerd. Synthese en aanbevelingen », Rapport, Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.

Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (décembre 2008), « Fonction publique. Région de Bruxelles-Capitale. Observatoire de l'emploi 31/12/2008 », Observatoire de l'emploi.

OCDE (avril 2008), « L'emploi du secteur des administrations publiques sous l'angle des coûts de production des biens et des services dans le domaine public », GOV/PGC/PEM(2008)1.

OCDE (2007), « Examens de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans l'administration publique. Belgique : Administration fédérale, Administration flamande, Communauté française, Région de Bruxelles-Capitale, Région wallonne ».

OCDE (2000), « Système de comptabilité nationale, 1993. Glossaire ».

OCDE, http://stats.oecd.org

ONSSAPL (2008), « Emplois contractuels et statutaires. Evolution dans le secteur local 1995-2007 » ; disponible sur le site www.onssapl.fgov.be

Pagano Giuseppe (2002), « Le financement des régions et communautés 1970-2002. Solidarité, responsabilité, autonomie et concurrence fiscale », CRISP.

Service public fédéral (SPF) Economie, PME, Classes moyennes et Energie (2003), « NACE-BEL 2003. Nomenclatures d'activités économiques avec notes explicatives ».

Service public fédéral (SPF) Personnel et Organisation, www.pdata.be

Service public fédéral (SPF) Sécurité sociale (2010), « Vade Mecum des données financières et statistiques de la protection sociale en Belgique : Les aides des CPAS » ; disponible sur le site www.socialsecurity.fgov.be