

FÉDÉRALISME BELGE EN CHIFFRES - PARTIE 2 : LES EMPLOIS PUBLICS

Jean Hindriks, Alexandre Lamfalussy

LIDAM Discussion Paper CORE
2024 / 21

CORE

Voie du Roman Pays 34, L1.03.01

B-1348 Louvain-la-Neuve

Tel (32 10) 47 43 04

Email: immaq-library@uclouvain.be

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

Fédéralisme Belge en Chiffres

Partie 2 : Les Emplois Publics ¹

Jean Hindriks² et Alexandre Lamfalussy³

Juillet 2024

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

Mots-clés: Fédéralisme, fonctionnaires, administrations publiques

JEL code: H1, H7, H83

¹ Cette recherche a bénéficié du soutien du LIDAM et de l'Institut Itinera (Bruxelles). Les auteurs remercient, sans les impliquer, les personnes qui ont contribuées directement ou indirectement à la collecte des données et informations reproduites dans ce rapport. Les auteurs ne sont affectés par aucun conflit d'intérêts dans le cadre de la présente recherche. Ce rapport est la seconde partie d'une série de trois sur le fédéralisme belge en chiffres.

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

³ Chercheur Lidam et Visiting Fellow Itinera Institute.

Table des matières

EFFECTIFS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	2
1. Périmètre, source statistique et unité de mesure	3
2. Répartition des effectifs (hors soins de santé).....	5
3. Evolution des effectifs (en ETP)	8
4. Secteur de la santé et action sociale	10
5. Création (nette) d'emploi (en ETP)	11
6. Comparaison régionale	12
7. Part dans emploi total.....	14
DEPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	19
1. Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP).....	20
2. Niveau et ventilation des dépenses	21
3. Comparaison internationale	24

Table des Figures

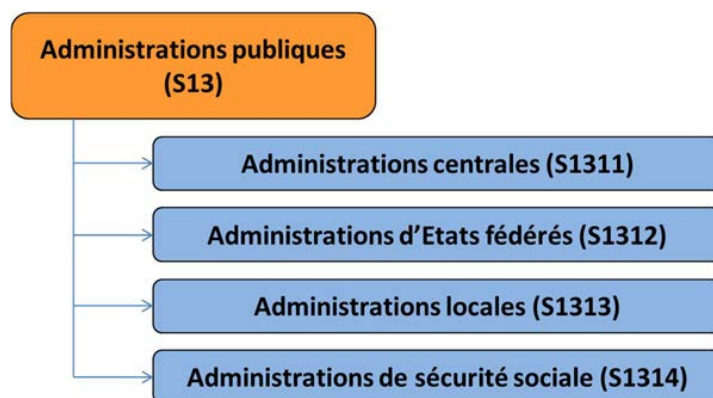
Figure 1 : Représentation du secteur public en ETP selon le niveau de pouvoir (Source : ONSS et calculs propres, Q4 2022).....	7
Figure 2 : Variation du nombre d'ETP selon le niveau de pouvoir (Source : ONSS et calculs propres).....	8
Figure 3 : Variation du nombre d'ETP des entités fédérées (Source : ONSS et calculs propres) .	9
Figure 4 : Total de l'emploi public ou largement subsidié en ETP, fin 2022 (Source : ONSS).....	10
Figure 5 : Création nette d'emploi en ETP (Source : ONSS, INASTI).....	11
Figure 6 : Nombre d'emploi public (hors santé et action sociale) par 100 habitants. (Source : ONSS, INASTI, calculs propres)	12
Figure 7 : Nombre d'emploi secteur santé et action sociale par 100 habitants. (Source : ONSS, INASTI, calculs propres)	13
Figure 8 : ETP dans l'administration publique locale par 1000 habitants. (Source : ONSS)	14
Figure 9 : Part de l'emploi public dans l'emploi total (source : ONSS, INASTI et Calculs Propres)	15
Figure 10 : Part de l'emploi public dans l'emploi total en 2006 et 2021 (Source : ONSS, INASTI et calculs propres)	17
Figure 11 : Part des administrations publiques dans emploi total en 2023 selon OCDE (Source : Government at a glance, OCDE)	18
Figure 12 : Ventilation par type de dépenses. (Source : BNB et calculs propres)	21
Figure 13 : Budget consolidé de l'Etat en 2024 (source : BOSA 2024)	22
Figure 14 : Budget consolidé de la sécurité sociale en 2024 (source : BOSA 2024).....	23
Figure 15 : Dépense et cotisation de sécurité sociale. (Source : SPF Sécurité sociale et BfP) ...	24
Figure 16 : Part des dépenses publiques dans PIB (Source: Eurostat 2024 et calculs propres) 25	
Figure 17 : Part des dépenses sociales dans PIB (Source : OCDE 2023 dépenses sociales)	28

EFFECTIFS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

1. Périmètre, source statistique et unité de mesure

Pour commencer, il est important de bien définir le périmètre du secteur public.

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



Source : Dessoy, A. Belfius

Nous travaillons, par souci de cohérence, avec une même source statistique qui sont les **données de l'ONSS**. Le champ d'observation des données de l'ONSS concerne l'ensemble des employeurs et des travailleurs assujettis à la sécurité sociale⁴. La délimitation du secteur public est définie dans le document de méthodologie globale de l'ONSS⁵. Le service des statistiques de l'ONSS reprend dans le secteur public, les entités gouvernementales aux niveaux fédéral, communautaire, régional, provincial et local, ainsi que les organismes et établissements publics qui en dépendent (y compris les entreprises publiques – TEC/De Lijn, SNCB, RTBF/VRT, La Poste- et les organismes d'intérêt public OIP). Cela englobe également les représentations diplomatiques étrangères sur le territoire belge et tout le secteur de l'enseignement public. En revanche, le secteur privé comprend les agences d'intérim pour les travailleurs intérimaires, les soins de santé (médecins, infirmiers, aides-soignants), les sociétés privées dont une partie ou la totalité du capital est détenue par l'État, ainsi que les associations sans but lucratif créées par les autorités publiques. Les syndicats, mutuelles, et certaines

⁴ L'assujettissement à l'ONSS repose sur la fourniture de prestations en exécution d'un contrat de travail ou de modalités similaires à un contrat de travail (entre autres, le statut pour les agents des services publics). Les travailleurs ayant suspendu complètement leurs activités professionnelles ne sont pas comptabilisés. Les travailleurs qui, à la fin d'un trimestre, sont occupés par plus d'un employeur, sont comptabilisés plusieurs fois. Selon l'ONSS, la répartition entre les fonctionnaires contractuels et statutaires est de l'ordre de 50%, avec une distribution homogène entre les différentes provinces.

⁵ <https://www.onss.be/methodologie-globale>

organisations privées fournissant des services publics partiels sont également classés dans le secteur privé.⁶

Nous procéderons à un inventaire des effectifs mesurés **en ETP** dans chaque administration (du niveau fédéral au niveau local) et de l'évolution dans le temps de ces effectifs. Notre analyse *actualise* le rapport sur l'emploi public de la BNB de 2009 basé sur les données historiques 1997-2007 dans le secteur des administrations publiques, selon les données des comptes nationaux établis en suivant les préceptes du SEC 95.⁷ Notre analyse actualise aussi le rapport de l'IWEPS sur l'emploi public en Wallonie et en FWB qui se base aussi principalement sur les données ICN et des données propres pour l'année 2020.⁸ Dans les analyses BNB ou IWEPS, l'emploi public est défini en nombre de personnes (unités) travaillant pour les administrations publiques. Notre analyse est basée sur une mesure des effectifs en ETP dans le périmètre des administrations publiques selon l'ONSS.⁹

Il convient de noter que les données de l'ONSS utilisées dans ce rapport sont basées sur **le lieu de travail** et non le lieu de résidence. Donc un résident wallon qui travaille dans une administration publique à Bruxelles, sera identifié dans les administrations publiques bruxelloise. Le secteur public comprend deux catégories d'employés : les statutaires et les contractuels. Nous ne ferons pas de distinction entre les deux dans cette analyse, mais en moyenne, il y a 50 % de statutaires et 50 % de contractuels. Cette répartition évolue fortement selon le niveau de pouvoir. Globalement la tendance est à la baisse progressive de la part des statutaires dans l'emploi public.

Unité de mesure en ETP

Contrairement à la BNB qui évalue l'emploi public en unités, nous comptabilisons les emplois publics en ETP. L'Équivalent Temps Plein (ETP) est une mesure statistique clé utilisée par l'ONSS pour évaluer le volume de travail effectivement presté sur le marché du travail. Contrairement aux dispositions contractuelles, l'ETP se base sur les périodes rémunérées déclarées pour l'ensemble du trimestre, excluant les périodes fictives telles que les indemnités de rupture. Tous les travailleurs cotisant à la sécurité sociale sont inclus, à l'exception des travailleurs avec des statuts particuliers tels que les étudiants sous le régime des 600 heures. Les prestations de travail sont comparées à celles d'un travailleur de référence pour établir l'ETP, offrant ainsi une indication du degré

⁶ Certains hôpitaux font partie d'entités juridiques universitaires, ce qui les classe dans le secteur public. Cependant, en tant qu'établissements, ils sont considérés comme faisant partie du secteur privé. Cela peut conduire à des fonctionnaires travaillant dans des établissements du secteur privé, notamment le personnel académique axé sur les activités hospitalières. Cette distinction unique dans le domaine de la santé en Belgique est due à la manière dont ces structures sont organisées.

⁷ Voir Bisciari, Eugène et Van Meensen, L'emploi public en Belgique, Revue économique 2009, BNB.

⁸ Iweeps: Emploi public en Wallonie et en FWB, Regards statistiques n°6, 2021.

⁹ Le périmètre des administrations publiques selon l'ONSS est plus proche de la réalité nationale que le périmètre selon les comptes nationaux (SEC 2010) dont l'intérêt est la comparabilité internationale.

d'occupation d'un poste pendant le trimestre. Cependant, des nuances subsistent, notamment l'absence des heures supplémentaires non rémunérées dans le calcul de l'ETP. Cette mesure vise à refléter au mieux le volume de travail réellement effectué, mais elle peut être influencée par divers facteurs tels que les jours fériés et les congés annuels, introduisant des variations dans les comparaisons entre les groupes de travailleurs.

La mesure des effectifs en ETP présente un double avantage sur les mesures en unités.

- Premièrement, cette mesure est moins sensible aux *aménagements des conditions de travail* et au développement du travail à temps partiel. C'est important pour rendre les comparaisons dans le temps et dans l'espace fiables. Par exemple si le temps partiel est plus fréquent dans la fonction publique (ex enseignement) , cela aurait pour effet de « surreprésenter » les effectifs dans la fonction publique comparée au secteur privé. Autre exemple, le taux d'emploi aux Pays-Bas est plus élevé qu'en Belgique mais la moitié des effectifs sont occupés à temps partiel. Si l'on exprime le taux d'emploi en ETP la différence s'estompe. Pour le dire autrement, le taux d'emploi des Pays-Bas exprimé en ETP est comparable à celui de la Belgique.¹⁰
- Deuxièmement, en exprimant les effectifs en ETP on minimise les *doubles comptages* en cas de maladie avec remplacement. En effet, dans les statistiques ONSS concernant les travailleurs occupés, la personne en maladie et la personne qui la remplace seront comptées toutes les deux (à condition qu'elles soient effectivement déclarées dans la déclaration de l'employeur). Par contre, pour les statistiques ONSS en équivalents temps pleins, la personne en maladie tout le trimestre ne sera pas reprise dans les statistiques, par contre, la personne qui la remplace (à temps plein pour un trimestre complet), cette personne sera comptée pour 1 équivalent temps plein.¹¹

2. Répartition des effectifs (hors soins de santé)

La figure 1 représente sur base des données administratives de l'ONSS l'entièreté de l'emploi (en ETP) du secteur public en Belgique, qui comptabilise donc 962 831 ETP, au Q4 2022.

La répartition est la suivante :

Fédéral	19.1 %
Régions & Ctés	48.1 %
Communes	29.6 %

¹⁰ Voir partie 3 de notre rapport sur le fédéralisme en chiffres.

¹¹ Nous remercions Mr Renaud Waty (direction statistiques ONSS) pour cette précision.

Au niveau des régions et communautés, c'est le nombre d'enseignant, qui gonfle fortement les effectifs à ce niveau de pouvoir. En effet, les ETP dans l'enseignement des 3 communautés/régions belges représentent 76.5% de l'emploi au sein de ces niveaux de pouvoirs. Concrètement, seul 23.5% des fonctionnaires au niveau des régions et communautés sont occupés hors du secteur de l'enseignement. L'enseignement représente donc 3 fonctionnaires sur 4 au niveau des régions et communautés qui occupent elles-mêmes la moitié de l'ensemble des fonctionnaires. **Nous avons donc 1 fonctionnaire sur 3 occupé dans l'enseignement.**

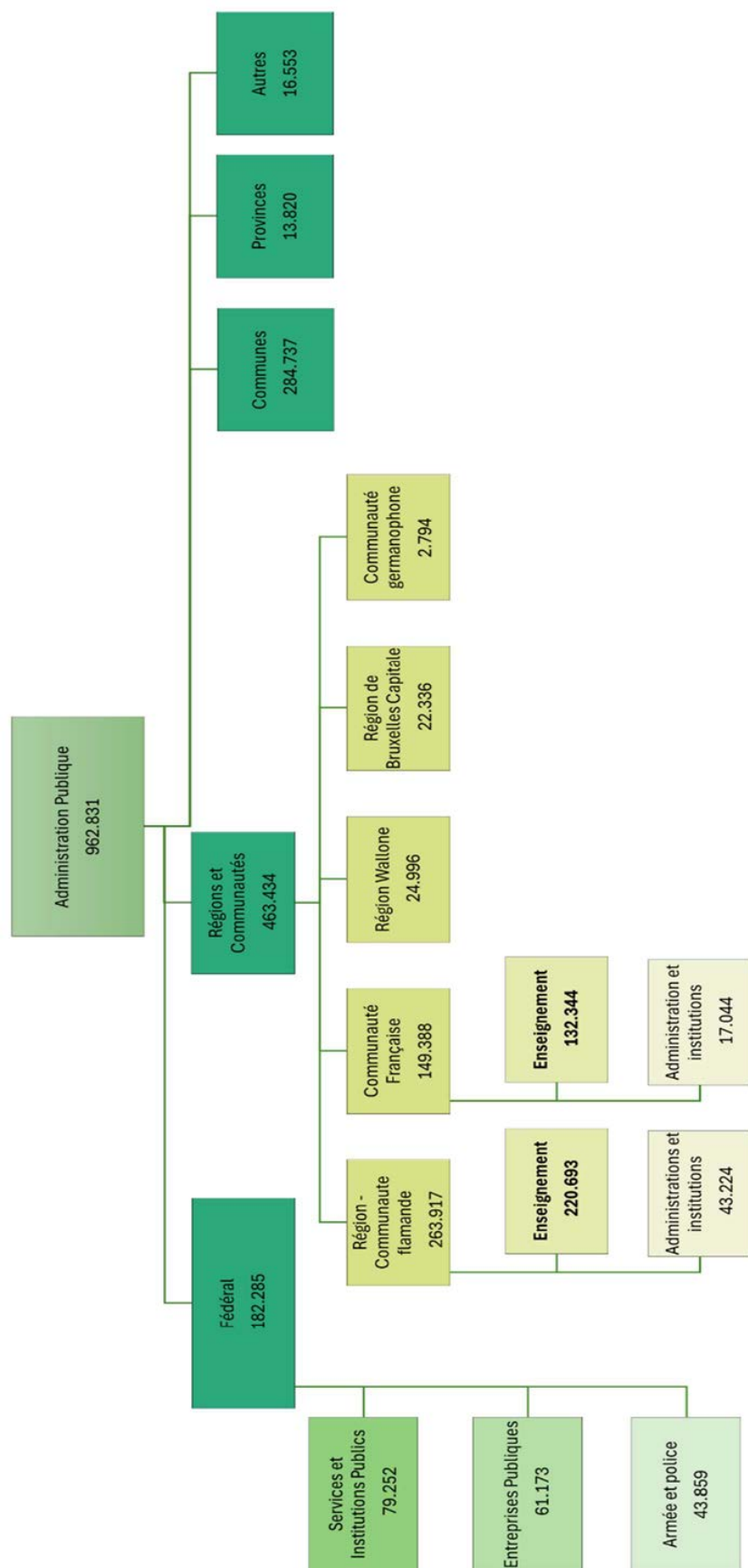


Figure 1 : Représentation du secteur public en ETP selon le niveau de pouvoir (Source : ONSS et calculs propres, Q4 2022)

3. Evolution des effectifs (en ETP)

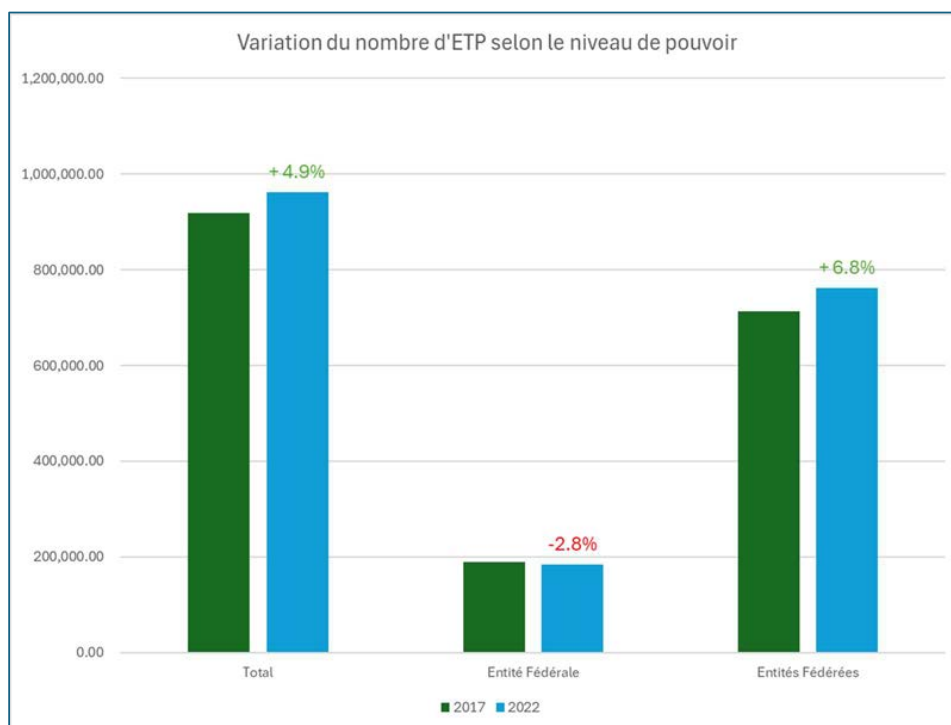


Figure 2 : Variation du nombre d'ETP selon le niveau de pouvoir (Source : ONSS et calculs propres)

L'emploi dans le secteur public en Belgique a connu une augmentation notable de 4,9%, selon les définitions de l'ONSS, exprimées en équivalents temps plein (ETP). Cette croissance s'accompagne d'une tendance marquée vers la décentralisation du pouvoir, avec une diminution des effectifs au niveau fédéral (par le non remplacement des départs à la retraite) et une augmentation significative au niveau des entités fédérées.

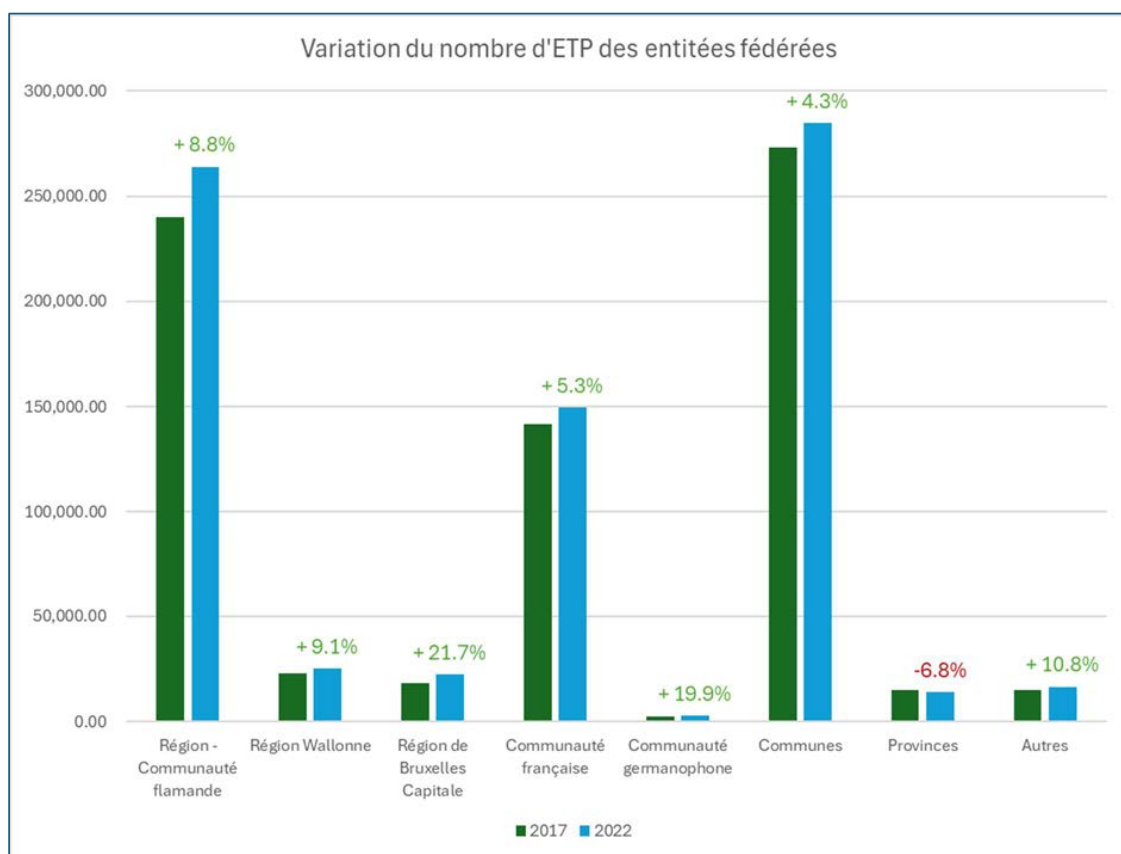


Figure 3 : Variation du nombre d'ETP des entités fédérées (Source : ONSS et calculs propres)

La forte augmentation de l'emploi public au niveau des entités fédérées résulte en partie de la sixième réforme de l'État adoptée en 2012 et 2014. Cette réforme avait pour objet de transférer des compétences, des moyens financiers et une autonomie accrue vers les entités fédérées. Entre 2017 et 2022, c'est la région de Bruxelles-Capitale qui a connu la plus forte hausse de l'emploi public (en ETP). Depuis 2023, la ville de Bruxelles a mis l'engagement de fonctionnaires sur pause, ne remplaçant plus automatiquement les départ à la pension.¹²

Sont repris dans la catégorie 'autres', les collaborateurs de parlementaire, les pouvoirs organisateurs de l'enseignement, les services particuliers et les services des institutions internationales (ambassades, enseignement, services particuliers).

¹² Source : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2023/11/23/bruxelles-va-mettre-l-engagement-de-fonctionnaires-sur-pause-GVLZ7GLX6BDUDG3MKMXR556OPI/>

4. Secteur de la santé et action sociale

Les effectifs occupés dans le secteur de la santé et de l'action sociale ne sont pas repris dans les effectifs des administrations publiques selon l'ONSS (car hors du périmètre des administrations publiques selon leur nomenclature). Il s'agit cependant d'un secteur largement subsidié et il est donc important de mentionner l'ampleur des effectifs de ce secteur.

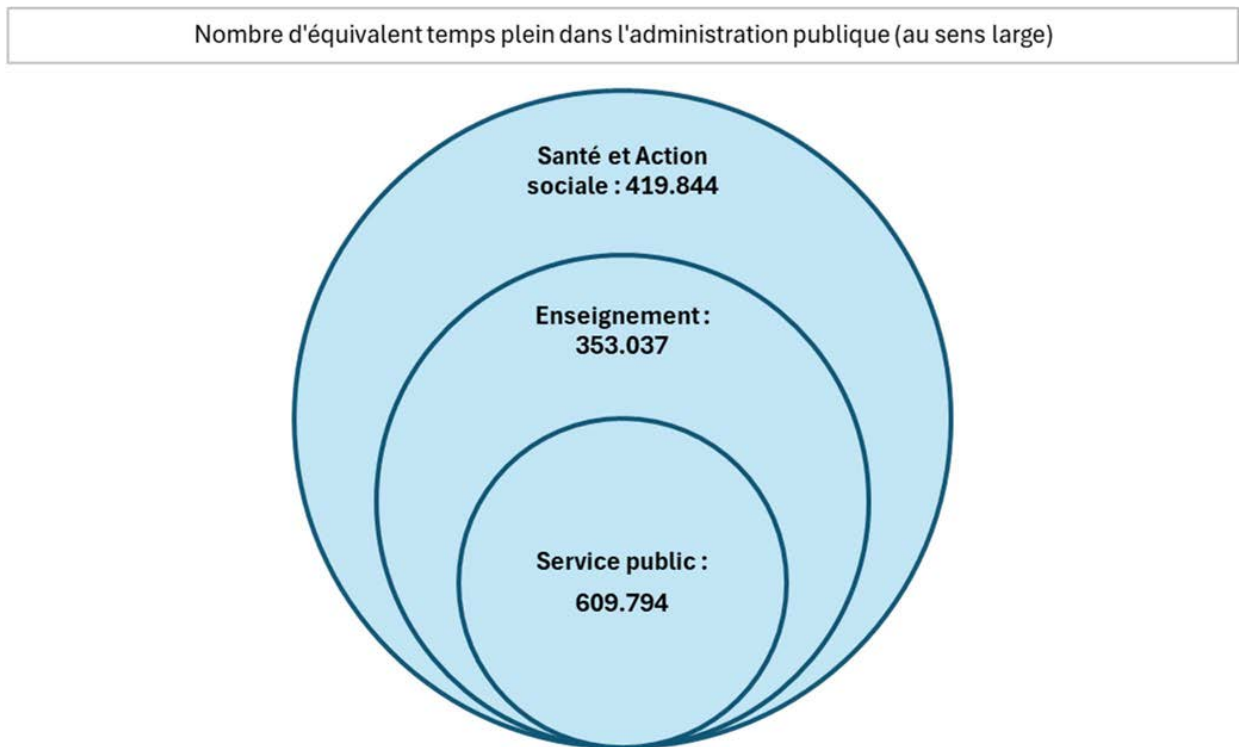


Figure 4 : Total de l'emploi public ou largement subsidié en ETP, fin 2022 (Source : ONSS)

En septembre 2022, l'ONSS chiffrait à 419 844 ETP les effectifs dans le secteur de la santé humaine et de l'action sociale.

Ainsi, en additionnant le secteur public au sens strict avec le secteur santé et action sociale, nous atteignons un effectif total de 1.382.675 ETP (secteur public au sens large).

Concrètement, toujours selon les chiffres de l'ONSS, cela signifie que sur les 3,5 millions d'ETP actifs en Belgique (hors indépendants), 40% le sont à charge (majoritairement) du gouvernement.

Comme nous le verrons plus tard, c'est en effet la santé et le secteur de la protection sociale qui représente la majorité des dépenses publiques (de l'ordre de 53% des dépenses de l'administration publique). Nous ne remettons pas en cause l'utilité de ces

dépenses, nous pouvons en effet nous targuer de bénéficier d'un des système de soins de santé les plus complet et "progressif".¹³

5. Création (nette) d'emploi (en ETP)

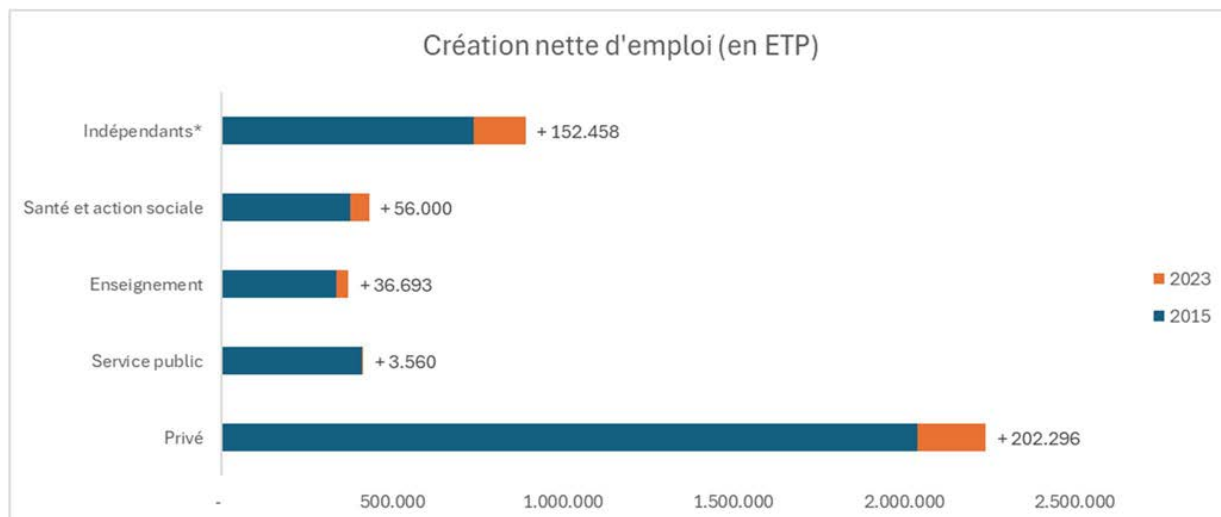


Figure 5 : Création nette d'emploi en ETP (Source : ONSS, INASTI)

*Indépendants en unités

Le secteur public au sens large représente une part importante de l'emploi en Belgique. Cependant, lorsqu'on examine l'augmentation des niveaux d'emploi en Belgique entre 2015 et 2023, il apparaît clairement que ce n'est pas uniquement le secteur de l'administration publique qui contribue à cette hausse. Comme le montre la figure 5, les données montrent que ce sont surtout les secteurs privé et indépendant qui ont connu les augmentations les plus significatives.

En 2015, le nombre d'emplois (ETP) dans le secteur privé s'élevait à 2 038 858. En 2023, ce chiffre a augmenté pour atteindre 2 241 153, soit une hausse de 202 295 emplois. Cette croissance notable dans le secteur privé souligne son rôle crucial dans l'augmentation globale de l'emploi en Belgique.

Le secteur des indépendants (hors indépendants complémentaires) a également montré une croissance importante. En 2015, le nombre d'indépendants était de 739 006. En 2023, ce nombre a grimpé à 891 464, marquant une augmentation de 152 458 emplois. Cette tendance indique que de plus en plus de Belges se tournent vers l'entrepreneuriat et les professions indépendantes, contribuant ainsi de manière significative à l'emploi total du pays.

En comparaison, les emplois publics (ou assimilés dans les secteurs de la santé et l'action sociale) ont connu des augmentations plus modestes.

¹³ voir fig 81 pension progressivity index, page 153, Pension Adequacy Report 2024- vol 1, EC-social protection committee.

6. Comparaison régionale

a) L'emploi public total

Ici, nous reprenons l'emploi public tel que défini par l'ONSS, c'est-à-dire l'ensemble des gens qui travaillent dans l'enseignement et les différentes administrations publiques au niveau fédérale, régional et locale. La santé et l'action sociale ne sont pas incluses, étant donné qu'il ne s'agit pas des administrations publiques au sens strict, mais d'un secteur largement subsidié. La figure 6 compare les niveaux régionaux de l'emploi public (hors santé et action sociale) et les évolutions régionales entre 2015 et 2023 sur base du lieu de travail. Un résident wallon qui travaille dans une administration fédérale à Bruxelles est comptabilisé comme fonctionnaire à Bruxelles.

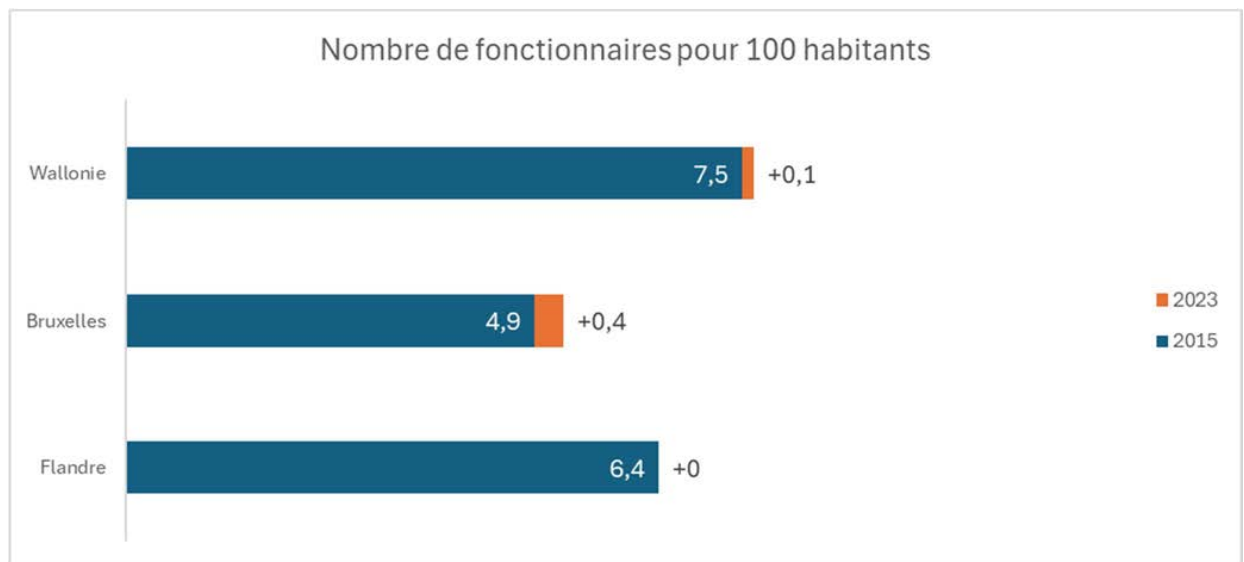


Figure 6 : Nombre d'emploi public (hors santé et action sociale) par 100 habitants. (Source : ONSS, INASTI, calculs propres)

La figure 7 compare les niveaux régionaux de l'emploi dans le domaine de la santé et action sociale et les évolutions régionales entre 2015 et 2023. On constate que les écarts d'intensité de l'emploi public entre régions sont assez faibles, si on les exprime par habitant. On constate aussi que l'augmentation de l'emploi public au sens large est principalement liée au secteur de la santé et de l'action sociale.

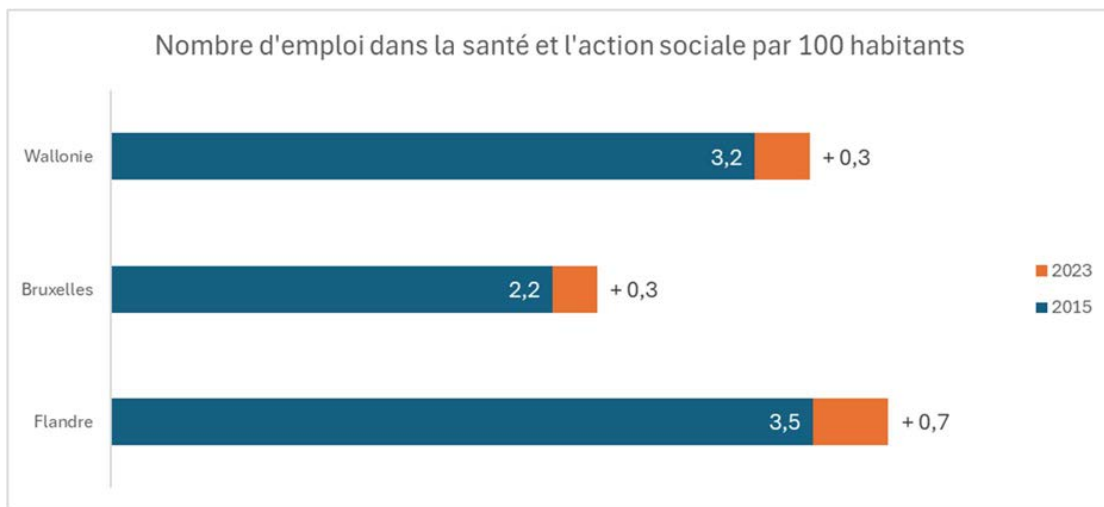


Figure 7 : Nombre d'emploi santé et action sociale par 100 habitants. (Source : ONSS, INASTI, calculs propres)

On remarque aussi que les écarts régionaux d'intensité de l'emploi public sont fortement moins prononcés que les écarts du simple au double que nous avons pour les effectifs politiques (voir "[Le fédéralisme Belge en chiffre: partie 1 - la densité politique](#)").

b) Emploi public régional et communautaire

A ce niveau, ce sont 463 464 ETP qui sont employés en Belgique (voir Figure 1), dont une partie importante dans l'enseignement. Une comparaison des effectifs entre les entité fédérée flamande et francophone donne:

- Entité fédérée **Flamande** (Région et communauté flamande) : 263 917 ETP (pour 6.62 millions d'habitants), **1 ETP pour 25 habitants**
- Entité fédérée **Francophone** (Région Wallone + Région BXL + Communauté Française) : 196 720 ETP (pour 5,1 millions d'habitants), **1 ETP pour 25.8 habitants.**

Concrètement, on voit une grande similitude entre le nombre d'ETP dans le secteur public au niveau des régions et communautés en Flandre et dans l'entité fédérée francophone.

c) Emploi public des villes et communes

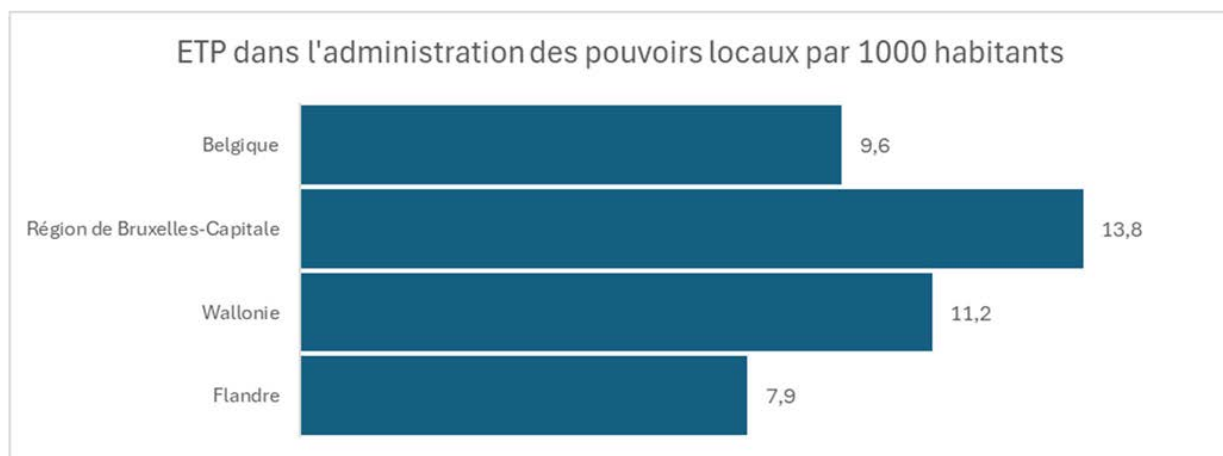


Figure 8 : ETP dans l'administration publique locale par 1000 habitants. (Source : ONSS)

Ici, nous nous concentrons sur les effectifs occupés dans les activités administratives des villes et communes et des CPAS. Ces activités représentent environ 120.000 ETP au niveau belge sur un effectif total au niveau communal de 284 737 ETP.

Au contraire des régions et communautés, nous trouvons au niveau des administrations locales une grande disparité régionale dans la densité des effectifs avec 7,9 ETP pour 1000 habitants en Flandre contre 11,2 ETP en Wallonie et 13,8 ETP à Bruxelles (soit presque le double de la densité administrative locale de la Flandre).

7. Part emploi public dans emploi total

Une autre façon d'apprécier la densité de l'emploi public est de mesurer la part de l'emploi public dans l'emploi total. L'emploi public au numérateur est défini au sens strict (hors santé et action sociale). Les effectifs de santé et de l'action sociale sont repris dans l'emploi total au dénominateur. Pour pouvoir intégrer les effectifs des travailleurs indépendants qui ne sont pas disponibles en ETP, nous reprenons dans cette section les **effectifs en unités** (et non ETP). Cela aura pour effet de grossir les effectifs des administrations publiques par rapport aux sections précédentes.

a) La situation en 2021

En 2021, en Belgique, le nombre d'indépendants s'élevait à 903 657 (hors indépendants complémentaires). Cela comprend aussi les indépendants actifs après pensions. Le secteur privé comptait 2 985 561 travailleurs (y compris soins santé), tandis que le secteur public en comptait 1 112 955 (hors santé et action sociale). Ce chiffre diffère des sections précédentes où l'emploi public est mesuré en ETP. L'importance des temps partiels, notamment dans l'enseignement, explique un tel écart. L'emploi total est de 5 002 173, et la part de l'emploi public dans l'emploi total est de 22%. Notons que le travail à temps partiel est plus largement accessible dans la fonction publique qui occupe aussi

plus de femmes.¹⁴ Cela se traduit par une conversion en ETP des emplois publics plus faibles que dans le secteur privé. On peut donc s'attendre à des parts de l'emploi public dans l'emploi total plus faibles que 20% si l'on exprimait les effectifs en ETP.

L'analyse par province de la part de l'emploi public dans l'emploi total révèle des différences marquées. Selon l'ONSS, l'emploi est localisé au lieu de travail et non de résidence. En Flandre, ce sont 17,34% des travailleurs qui sont actifs dans le secteur public. On observe une dispersion faible de ce taux entre provinces flamandes. En Wallonie, ce sont 27% des travailleurs qui sont actifs dans le secteur public. Exception faite du Brabant Wallon, qui a un taux de 18%, comparable aux provinces flamandes. Dans les autres provinces wallonnes, la part de l'emploi public varie entre 27 et 32%. A Bruxelles, la part élevée de l'emploi public 33% s'explique par la présence des institutions publiques fédérales (les SPF, l'ONSS, etc.) et le grand nombre de navetteurs flamands et wallons dans les administrations publiques à Bruxelles.

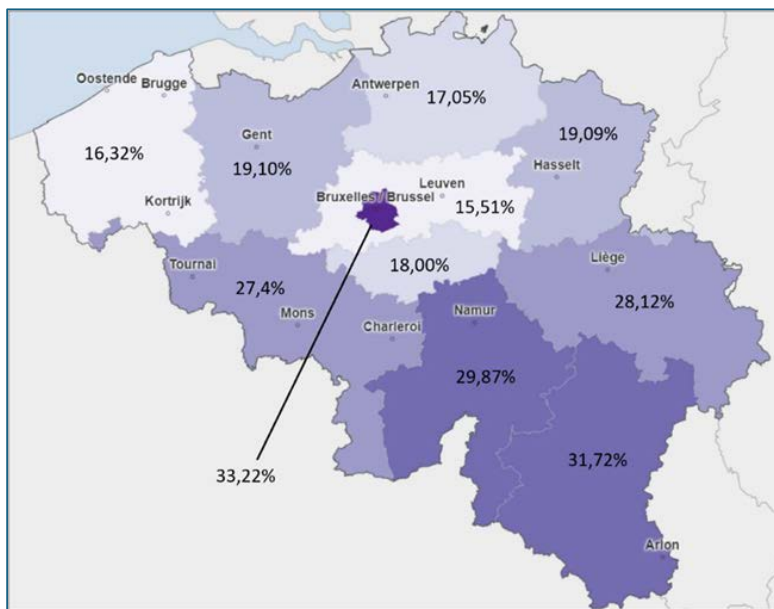


Figure 9 : Part de l'emploi public (hors santé et action sociale) dans l'emploi total (source : ONSS, INASTI et Calculs Propres)

Il importe d'interpréter correctement un ratio en tenant compte à la fois du numérateur et du dénominateur. Une part de l'emploi public plus élevée dans une province peut

¹⁴ Les travailleurs de la fonction publique bénéficient d'un "temps partiel de droit" qui les autorisent à pouvoir exercer, de droit ou sur autorisation, leurs fonctions pour une durée inférieure à celle initialement prévue pour l'emploi occupé. Ce temps partiel s'adresse à la fois aux agents titulaires, stagiaires et contractuels.

refléter autant un emploi public important (le numérateur) qu'une faiblesse du niveau global d'emploi (le dénominateur).¹⁵

Cette figure, combinée aux résultats précédents sur le faible écart régional de la densité des effectifs des pouvoirs publics (section précédente), nous conduit à un constat clair :

Il n'y a pas de sureffectif important de l'emploi public côté francophone relativement à la Flandre. En fait, les écarts régionaux des parts de l'emploi public reflètent la faiblesse des taux d'emploi (au dénominateur) en Wallonie et à Bruxelles. Nous reviendrons sur cette disparité de l'emploi dans le troisième volet de notre étude sur le fédéralisme belge en chiffres, qui sera consacré aux disparités locales d'emploi et l'objectif de 80%.

Il nous paraît donc crucial, pour nos politiques au sud du pays, de redresser les taux d'emploi en revitalisant l'environnement économique du secteur privé, et en stimulant l'entrepreneuriat. C'est un chantier colossal qui concerne à la fois l'innovation, la gouvernance (pas de relance sans bonne gouvernance), la simplification administrative et institutionnelle, l'enseignement (la lutte contre le décrochage et le retard scolaire), la formation (en langues et en alternance), l'activation des malades de longue durée, la suppression des barrières (et pièges) à l'emploi. Les différents axes de ce plan d'action intégré pour promouvoir l'emploi n'apparaissent pas (encore) clairement dans les récentes Déclarations de Politique Régionale et Communautaire présentées par la majorité sortante MR-Engagés en Juillet 2024. Les intentions sont bien présentes, mais on attend de voir le plan d'action.

b) Evolution 2006-2021

Pour visualiser les évolutions de la part de l'emploi public dans l'emploi total selon les provinces flamandes et wallonnes, nous superposons l'évolution de ce ratio entre 2006 et 2021 dans les provinces flamandes (en orange) et les provinces wallonnes (en bleu). Chaque province est représentée par une bulle dont la taille est proportionnelle à sa population (en âge de travailler) et la position est déterminée par la part de l'emploi public en 2006 (axe horizontal) et 2021 (axe vertical).

Le constat est assez clair. La part de l'emploi public est en baisse dans toutes les provinces (elles sont toutes sous la diagonale), mais un écart de niveau important demeure entre les provinces flamandes et wallonnes, avec l'exception du Brabant Wallon. Certaines provinces wallonnes, comme le Luxembourg et Namur, affichent une part plus importante de l'emploi public. Namur étant la capitale administrative de Wallonie, l'emploi public y est naturellement plus élevé. En revanche, la capitale

¹⁵ La province du Luxembourg et dans une moindre mesure la province de Liège souffre d'un nombre important de travailleurs transfrontaliers sortants (voir partie 3 de notre rapport sur fédéralisme belge en chiffres).

administrative de la Flandre est à Bruxelles, ce qui explique en partie un plus faible emploi public dans les provinces flamandes.

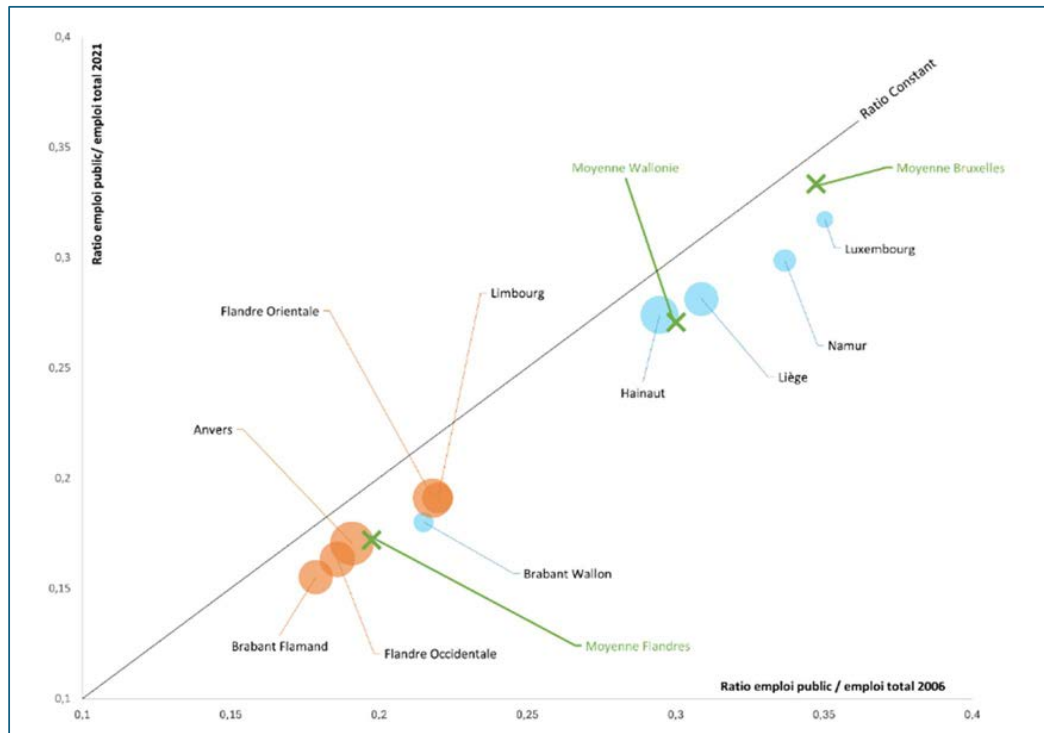


Figure 10 : Part de l'emploi public dans l'emploi total en 2006 et 2021. (Source : ONSS, INASTI et calculs propres)

c) Comparaison internationale

Selon une étude de l'OCDE¹⁶ réalisée en 2023, le taux d'emploi public (hors santé et action sociale) est le plus élevé dans les pays nordiques (Norvège, Suède et Danemark), où il atteint près de 30 % de l'emploi total. Le taux d'emploi public est plus faible en Belgique où il représente 20%, ce qui est dans la moyenne de l'OCDE. Ce taux est en outre assez stable depuis plus de 10 ans. Il est important de souligner que le taux de l'OCDE diffère sensiblement du taux de l'ONSS. Cette différence s'explique par le fait que l'OCDE se base sur des enquêtes plutôt que sur des données administratives, ce qui facilite la comparaison avec d'autres pays mais ne permet pas une analyse approfondie

¹⁶Government at a glance, 2023.

au niveau national. Ainsi, nous utilisons cette mesure de l'OCDE, exclusivement dans le cadre de comparaisons internationales.

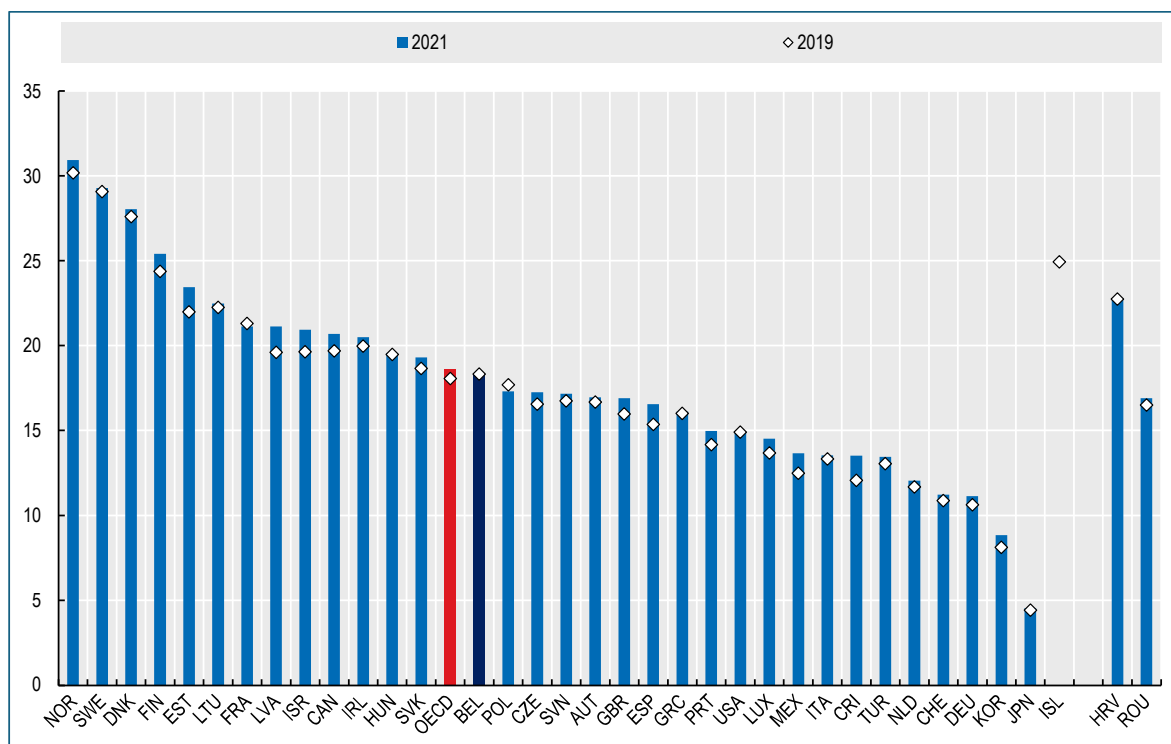


Figure 11 : Part des administrations publiques (hors santé et action sociale) dans emploi total en 2023 selon OCDE.
(Source : Government at a glance, OCDE)

DEPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

1. Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP)

Nous allons analyser la dimension dépenses et coûts sur base des données statistiques de la BNB, en particulier l'ensemble de données sur les Dépenses des administrations publiques. L'analyse des dépenses de ces administrations est cruciale pour déterminer leur poids, car se concentrer uniquement sur les revenus n'aurait pas de sens. En effet, ces administrations sont financées par des transferts et dotations du gouvernement fédéral. La FWB n'a, par exemple, aucune ressource propre. Comme pour les effectifs des administrations publiques, il nous faut préciser le périmètre et la classification utilisée pour les dépenses publiques. Eurostat distingue deux grands types de classification des dépenses publiques dans le cadre du système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC).

D'une part, la classification économique par opération ventile les dépenses selon leur nature, à savoir les rémunérations, les subventions, la consommation intermédiaire, les revenus de la propriété, les prestations sociales, les investissements et les transferts.

D'autre part, la classification fonctionnelle des administrations publiques (CFAP) de l'OCDE, répartit les dépenses des administrations publiques en fonction de l'allocation des fonds. Les données sont ainsi répertoriées en dix groupes « fonctionnels » comme indiqué ci-dessous. Cette catégorisation est restrictive mais elle permet une comparaison internationale.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Services généraux des administrations publiques2. Affaires économiques3. Santé4. Enseignement5. Protection sociale6. Défense7. Ordre et sécurité publics8. Protection de l'environnement9. Logements et équipements collectifs10. Loisirs, culture et cultes |
|--|

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Services généraux des administrations publiques2. Affaires économiques3. Santé4. Enseignement5. Protection sociale6. others |
|---|

Dans le premier tableau, nous avons les 10 groupes de dépenses telles que définies par l'OCDE. Elles représentent les dix groupes de dépenses publiques en fonction de l'objectif pour lequel les fonds sont utilisés.

Dans le deuxième tableau, nous avons regroupé la défense, l'ordre et la sécurité publique, la protection de l'environnement, les logements et équipements collectifs et les loisirs, cultures et cultes dans la même catégorie '*Others*', afin de nous concentrer sur 5 grandes dépenses. Cette catégorie *Others* représente en Belgique 10.5% des dépenses totales.

2. Niveau et ventilation des dépenses

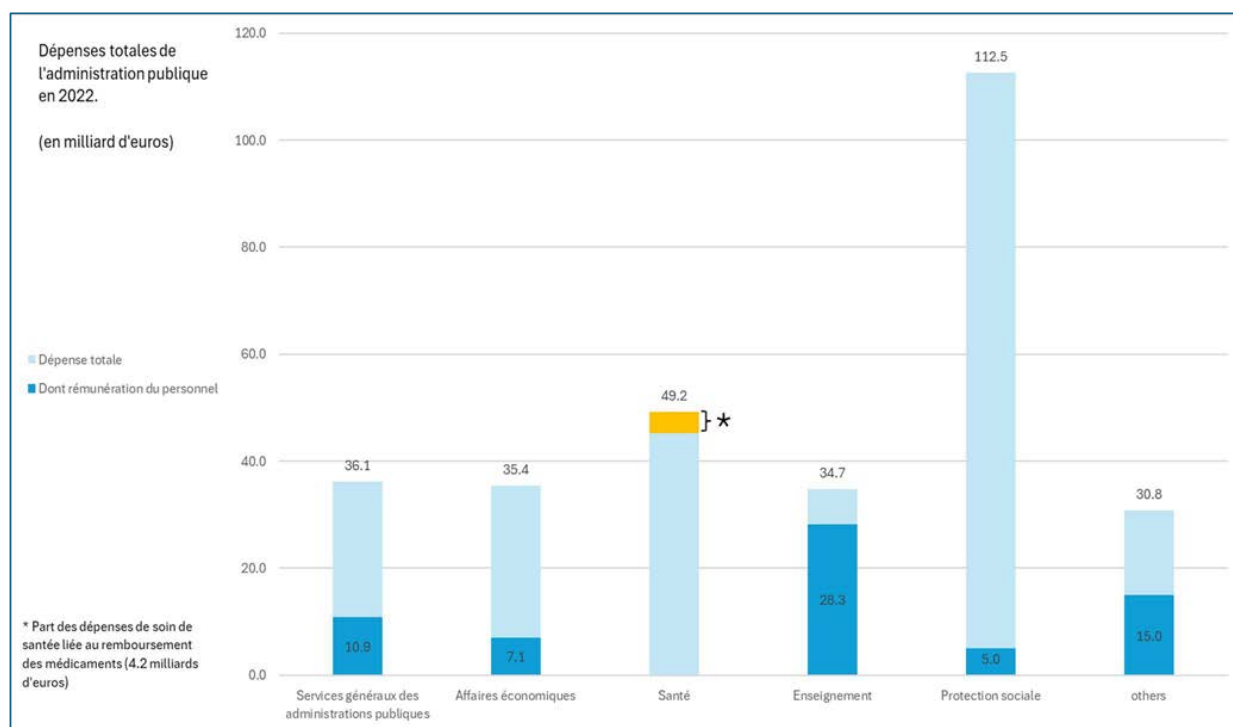


Figure 12 : Ventilation par type de dépenses. (Source : BNB et calculs propres)

Comme le montre la Figure 12, la protection sociale, la santé, l'enseignement, les affaires économiques et les services généraux représentent ensemble 89% du total. Dans le domaine de la protection sociale, environ 10 milliards d'euros sont alloués au chômage et 60 milliards d'euros aux pensions.

Il est important de souligner que **le coût de fonctionnement de nos pouvoirs publics** représente également un montant important pour le gouvernement. Au total, cela **représente environ 36 milliards d'euros**. Près d'un tiers de cette somme est réparti entre les services publics fédéraux, les différents parlements, gouvernements et cabinets, ainsi que la Maison Royale.

Concernant la rémunération du personnel, c'est dans l'enseignement qu'elle représente la plus grande part de dépenses. Mais dans les autres services les coûts du personnel restent importants. En effet, **rien que pour les services généraux des administrations publiques, 10.8 milliards d'euros sont utilisés pour la rémunération du personnel**. Concernant les dépenses de santé, la rémunération du personnel est agrégée dans l'ensemble des dépenses de prestations, représentant 84% du budget total des soins de

santé¹⁷. Nous avons ajouté les dépenses liées au remboursement des médicaments. Un rapport récent du Centre fédéral d'Expertise des Soins de Santé¹⁸ (KCE) estime ces dépenses à 4,2 milliards d'euros en 2022. Selon les prévisions du rapport "Belgique en bonne santé", les dépenses pharmaceutiques totales devraient augmenter de 48,9% entre 2022 et 2027.

Cela nous fait donc une dépenses publique totale pour soins de santé et médicaments de 49 milliards d'euros. Pour un personnel total de 416.038 unités (médecins, infirmiers et aides-soignants).¹⁹

Au niveau des dépenses, leur structure montre des changements notables. Les dépenses de prestations sociales passent de 42% du total en 2000 à 48% en 2020. De même, les dépenses de subventions passent de 3% à 8%. A contrario, les charges d'intérêt de la dette publique diminuent de 14% à 3%. La structure des autres dépenses reste stable. Globalement, en 20 ans les dépenses publiques courantes ont été multipliées par 2,14 alors que le PIB a été multiplié par 1,78 et l'inflation par 1,47. Toutes les dépenses affichent une croissance supérieure à la croissance du PIB et à l'inflation. **La plus forte croissance concerne les dépenses de prestations sociales (multipliées par 2,44 en 20 ans) qui représentent aujourd'hui près de la moitié des dépenses publiques.**²⁰

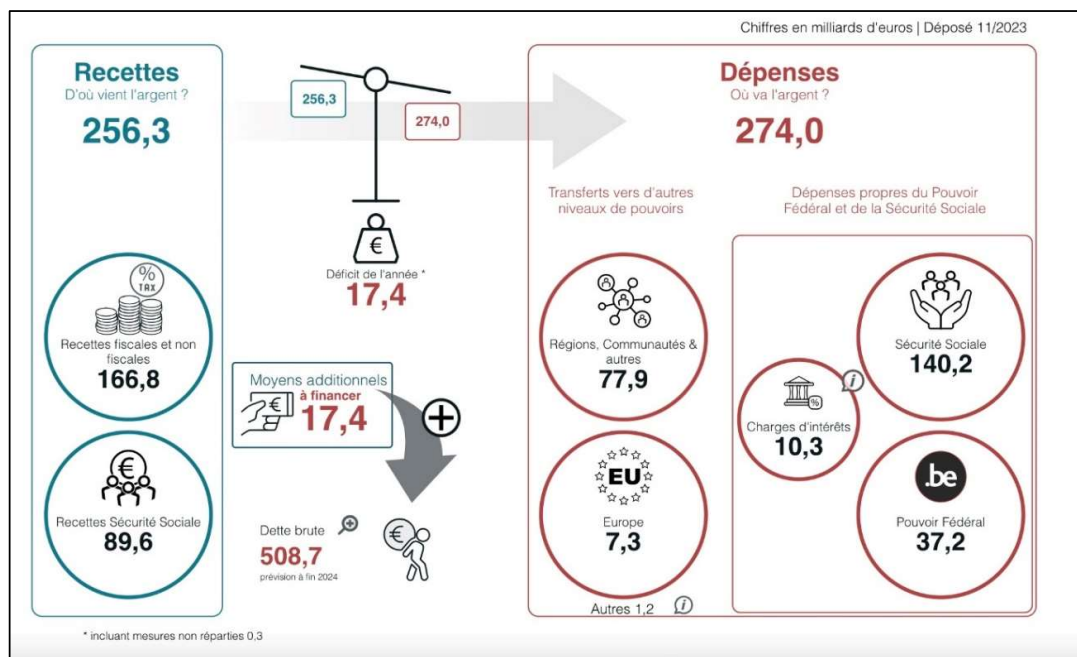


Figure 13 : Budget consolidé de l'Etat en 2024 (source : BOSA 2024)

¹⁷ <https://www.belgiqueenbonnesante.be/fr/hspa/soutenabilite-du-systeme-de-sante/soutenabilite-financiere#S-3>

¹⁸ <https://www.belgiqueenbonnesante.be/metadata/hspa/2024/S21.pdf>

¹⁹ <https://statbel.fgov.be/fr/themes/datalab/personnel-des-soins-de-sante>

²⁰ Voir Cornélis, Hindriks et al (2024), Manuel de Finances Publiques, Politeia.

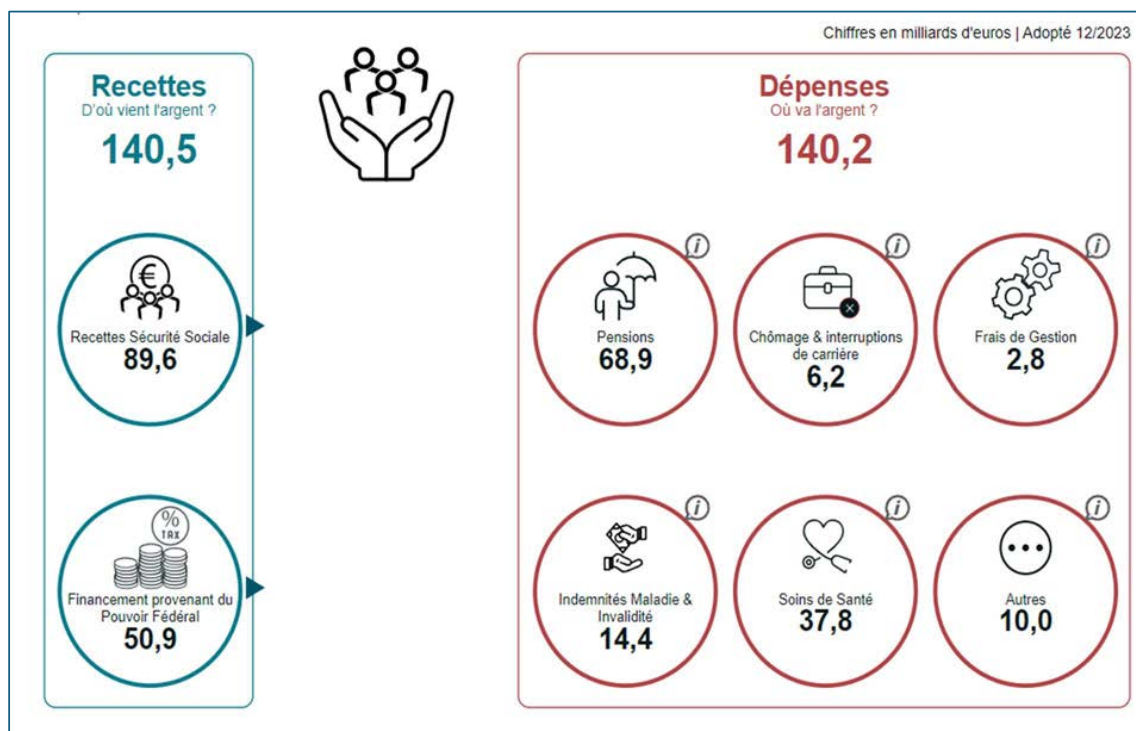


Figure 14 : Budget consolidé de la sécurité sociale en 2024. (source : BOSA 2024)

Les comptes de la sécurité sociale 2024-2029

Le comité de gestion de la Sécurité Sociale a remis son rapport début Juillet 2024 sur la situation budgétaire de la sécurité sociale, à l'attention du prochain gouvernement. Les chiffres sont interpellants. Pour l'année 2024, la sécurité sociale des salariés (représentant 2/3 des affiliés) devrait connaître un déficit d'environ 6,3 milliards EUR. C'est 1 milliard d'euros de plus qu'en 2023 ! Avec plus de 13 milliards euros en 2024, la branche INAMI maladie constitue le 3e des plus gros postes après les dépenses de soins de santé et de pensions. **Les malades de longue durée représentent un coût de 9,5 milliards euros.**

Les projections sont alarmantes avec une véritable explosion des dépenses liées au vieillissement sur la période 2024-2029:

- les dépenses de prestations (hors soins de santé) augmentent de +17 milliards EUR ;
- les dépenses de pensions augmentent de plus de 25% ;
- les dépenses de soins de santé augmentent de plus de 17%;
- le déficit de la sécurité sociale (à compenser par la dotation d'équilibre) double.

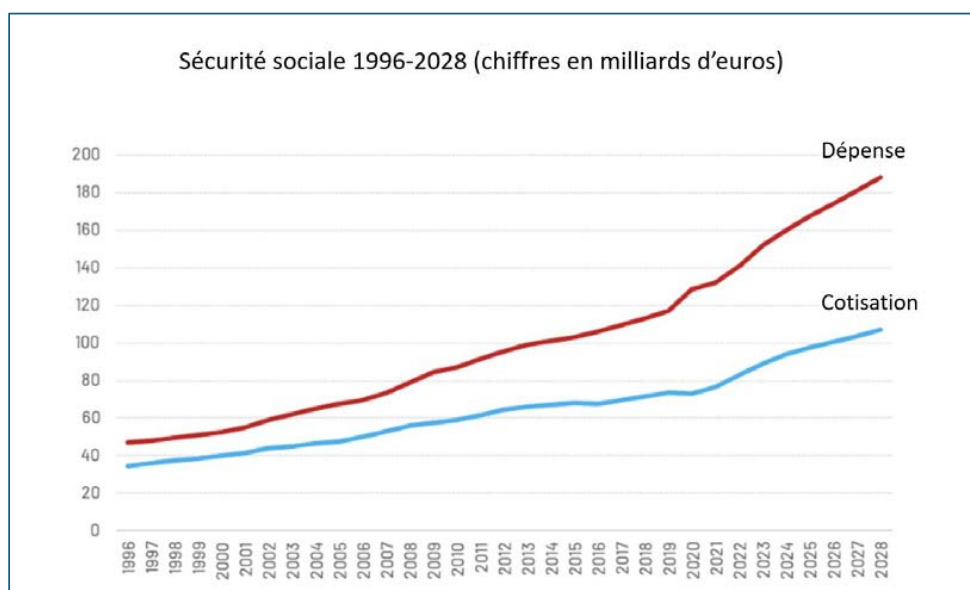


Figure 15 : Dépense et cotisation de sécurité sociale. (Source : SPF Sécurité sociale, Bureau du Plan et calculs propres.)

Inutile de préciser qu’une réforme structurelle de nos pensions et du système des soins de santé feront partie des enjeux fondamentaux du gouvernement entrant.²¹ Une stratégie possible de retour progressif à une trajectoire d’équilibre pourrait consister à limiter l’indexation des prestations sociales au delà d’un certain plafond. A l’inverse, l’idée qui circule d’une indexation des salaires sur le revenu net plutôt que sur le revenu brut aurait pour effet une érosion progressive des cotisations qui sont calculées sur le salaire brut.

3. Comparaison internationale

Selon Godefroid et al (2021), en 2019, le niveau des dépenses publiques en Belgique (52,1% du PIB) dépassait de 5 points de pourcentage (pp) du PIB la moyenne des principaux pays voisins (47% du PIB).²² Au cours des vingt dernières années, l’écart vis-à-vis des pays voisins a plus que doublé, passant en moyenne de 2,1 points de pourcentage du PIB en 2001 à 5 points de pourcentage du PIB en 2019.

²¹ Voir le chapitre Pensions soutenables dans Cornélis, Hindriks et al (2024) Manuel de Finances Publiques (Politeia) pour une analyse détaillée de la réforme des pensions en lien avec le marché du travail. Pour la problématique des soins de santé avec une discussion des réformes aux Pays-Bas et Danemark, Voir Albrecht et Hindriks “ [Le risque d’infarctus des soins](#)”, Itinera Juin 2024.

²² Godefroid, Stinglhamber et Van Parys, Public expenditure in Belgium : comparison with neighbouring countries, NBB Economic Review, September 2021

a) Dépenses publiques totales dans le PIB

Dépenses des administrations publiques dans l'Union européenne en 2023

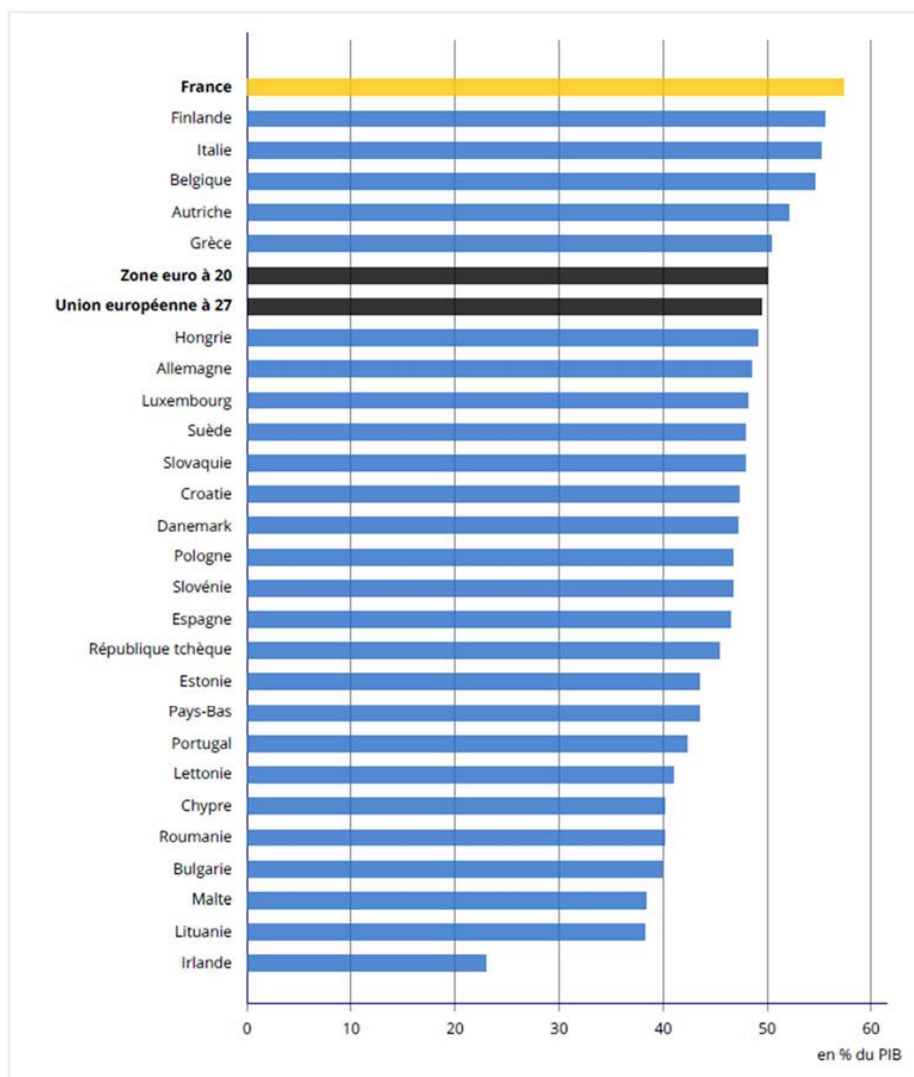


Figure 15 : Part des dépenses publiques dans PIB (Source Eurostat extraction Juillet 2024) En 2023 les dépenses publiques en Belgique atteignent 54,6% du PIB contre un taux moyen de 49,4% dans les 27 pays de l'Union Européenne. La Belgique a le 4eme taux le plus élevé de l'UE-27. C'est la France qui détient le record avec un taux de 57,3 %.

En 2023 les dépenses publiques en Belgique atteignent 54,6% du PIB contre un taux moyen de 49,4% dans les 27 pays de l'Union Européenne. La Belgique a le 4eme taux le plus élevé de l'UE-27. C'est la France qui détient le record avec un taux de 57,3 %.

En Belgique la part des dépenses publique dans le PIB de 54,6% contraste fortement avec le taux de 47,2% au Danemark et de 43,5% aux Pays-Bas. Ces comparaisons internationales doivent cependant être interprétées avec prudence.

Comme il s'agit d'un ratio, on peut considérer que ce n'est pas le niveau de dépenses (au numérateur) qui est trop élevé en Belgique, mais le PIB (au dénominateur) qui est trop

faible. Ainsi si on compare le niveau de dépense relativement à la population (et non plus au PIB), on obtient un classement différent :

Au Danemark la dépense publique est de 26 503 euros par habitant contre 22 244 euros par habitant en Belgique, alors que la part des dépenses publiques dans le PIB est de 47,2% au Danemark contre 54,6% en Belgique.

En fait exprimer les dépenses publiques par habitant est aussi pertinent que l'exprimer relativement au PIB. A cet égard, la Belgique reste parmi les pays où la dépense par habitant est la plus élevée. Elle figure en 5ème position derrière le Luxembourg (46 906 euros), le Danemark (26 503 euros), la Suède (24 518 euros) et la Finlande (23 499 euros). **Nous dépensons pour l'administration publique belge 6 718 euros en plus par habitant que la moyenne UE-27. En particulier nous dépensons 1 697 euros en plus par habitant que la France, 2 194 euros en plus par habitant que les Pays-Bas, 3 072 euros en plus par habitant que l'Allemagne, et 5 092 euros en plus par habitant que l'Italie.**

Il faut aussi faire preuve de nuance dans l'interprétation des écarts internationaux tant la définition du périmètre du secteur public est assez élastique entre pays et reflète des choix politiques différents. Un choix collectif aux Pays-Bas de « privatiser » en partie les soins de santé par des assurances privées obligatoires, ou de promouvoir les pensions complémentaires plutôt que les pensions légales réduit inévitablement la part des dépenses publiques dans le PIB sans nécessairement signifier une « meilleure » protection sociale pour tous.

b) Source des écarts avec pays voisins

Godefroid et al (2021) présente une décomposition intéressante des écarts avec les pays voisins que nous résumons ici. Les écarts sont particulièrement marqués dans les secteurs suivants.

-Les services généraux (+ 1,8 pp du PIB) : il s'agit des dépenses en fonctionnement, qui regroupent le fonctionnement global de l'État, les Services publics fédéraux Affaires étrangères, Intérieur et Finances ainsi que le fonctionnement des parlements et des cabinets ministériels. Ce sont les rémunérations qui sont relativement supérieures dans cette sous-catégorie.

-Les affaires économiques (+2,3 pp du PIB) : plus particulièrement des dépenses dans la sous-catégorie « tutelle de l'économie, des échanges et de l'emploi », qui rassemble l'ensemble des politiques destinées à soutenir l'activité économique et le marché du travail. Plus spécifiquement, les subventions salariales destinées aux entreprises, comme les dispenses de précompte professionnel et le système des titres-services,

constituent la majeure partie de cette sous-catégorie. De manière connexe, les dépenses en transports sont aussi relativement plus lourdes.

-L'enseignement (+1,3 pp du PIB) : ce sont les dépenses pour l'enseignement fondamental (maternel et primaire) et secondaire et l'enseignement non défini par niveau qui concentrent les écarts positifs vis-à-vis de la moyenne des pays voisins. Une fois de plus, c'est au niveau des rémunérations que les écarts sont substantiels.

Les écarts sont localisés au niveau des entités fédérées (Entité 2).

Deux des trois principales catégories de dépenses supérieures à la moyenne des pays voisins, à savoir les affaires économiques et l'enseignement, sont davantage imputables à l'Entité 2. Pour ce qui est de la sous-catégorie « lutte contre la pollution » dans la catégorie « protection de l'environnement », il s'agit également surtout de l'Entité 2. Il s'agit tout d'abord par exemple des dépenses dans la sous-catégorie « lutte contre la pollution » dans la fonction « protection de l'environnement ». La majorité de ces dépenses sont le fait du système des certificats verts lié à la production d'électricité verte initié par les régions au début du siècle.

c) Dépenses sociales dans le PIB

Nous allons nous baser sur les statistiques OCDE des dépenses sociales. Le périmètre recouvre les dépenses sociales de l'Etat-Providence qui visent à soutenir les personnes confrontées à des circonstances difficiles en redistribuant les ressources entre les ménages. « Il s'agit notamment de fournir une aide financière et des services aux personnes en situation de pauvreté, de chômage ou aux personnes âgées qui ne font pas partie de la population active. En outre, les dépenses sociales comprennent le financement des prestations de soins de santé, des programmes d'aide aux familles et des initiatives d'aide au logement. » (OCDE Dépenses sociales 2023).

En comparaison de nos voisins, les dépenses sociales rapportées au PIB sont en Belgique les plus élevées, juste derrière la France 31,6% et l'Italie 30,1%. Elles représentent 29% du PIB, contre 21% en moyenne dans l'OCDE. Il s'agit de l'ensemble des dépenses sociales publiques dont la gestion est assurée par les administrations publiques centrale, locales et organismes de sécurité sociale.

Pays	Dépenses sociales publiques, % du PIB, 2022
France	31,6
Italie	30,1
Belgique	29,0
Espagne	28,1
Allemagne	26,7
Danemark	26,2
Portugal	24,6
OCDE - Total	21,1
Pays-Bas	17,6

Figure 16 : Source OCDE 2023 (Base de donnée sur les dépenses sociales)

En Belgique les dépenses sociales représentent environ 11 815 euros par habitant. C'est 480 euros en plus par habitant que la France, 1 282 euros en plus par habitant que l'Allemagne, 2 462 euros en plus par habitant que l'Italie, 3 703 euros en plus par habitant que les Pays-Bas, 4 564 euros en plus par habitant que l'Espagne, et 5 065 euros en plus par habitant que le Portugal. Mais c'est aussi 2 896 euros en moins par habitant que le Danemark.

Les dépenses en protection sociale ont elles aussi fortement augmentées. En 2001, ces dépenses étaient inférieures d'environ 2 points de pourcentage du PIB à la moyenne des pays voisins. Elles ont depuis lors sensiblement grimpé, pour atteindre le niveau des pays voisins en 2019.

Les Pays-Bas sont un cas intéressant avec un taux de pauvreté comparable à la Belgique, pour un niveau de dépenses sociales dans le PIB de moitié plus faible que celui de la Belgique.²³ Cela résulte en partie des contraintes budgétaires ayant conduit les Pays-Bas, comme d'autres pays, à limiter les critères d'accès à l'aide sociale, à minorer la revalorisation des prestations, et à « privatiser les dépenses sociales » en transférant aux employeurs une plus large responsabilité dans la prise en charge des travailleurs malades ou handicapés. À titre d'exemple, entre 1990 et 2010 les dépenses sociales publiques sont passées aux Pays-Bas de 23,5% à 17,5 % du PIB. Cette baisse spectaculaire tient en grande partie à la réforme dont le système de santé a fait l'objet en

²³ Voir Hindriks et Van Cauter (2022) Agir durablement contre la pauvreté, Itinera.

2006 et qui a entraîné une diminution de la part des dépenses publiques – le financement de l'assurance-maladie de base obligatoire s'appuyant depuis sur des fonds privés.