

# FOCUS : LES BRUXELLOIS DANS L'ADMINISTRATION RÉGIONALE

---

Étude réalisée par l'IBSA, Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse.

Auteur : Benoît Laine



La présente analyse se veut principalement descriptive. Elle présente une forme d'état des lieux de la présence des Bruxellois dans l'administration régionale depuis 1997. Cette description est mise en perspective par référence aux éléments suivants :

- le profil des actifs bruxellois ;
- leur présence globalement dans l'emploi intérieur régional ;
- le choix de résidence usuellement constaté pour la population en général en fonction de ses caractéristiques (âge, revenus, structure du ménage).

## 1. ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE

La population d'étude pour cette analyse est l'ensemble des agents du Ministère Région de Bruxelles-Capitale (MRBC) excepté ceux repris comme « externes » et « attachés commerciaux » dans la base de données du MRBC. Ces deux catégories ont été écartées de l'analyse pour des raisons statistiques : leur lieu de domicile tel que repris dans la base de données n'est en effet pas conforme à la réalité pour différentes raisons essentiellement liées à leur fonction.

Cette population a été extraite de la base de données au 7 février 2012.

Au total, la population étudiée comporte 1731 agents.

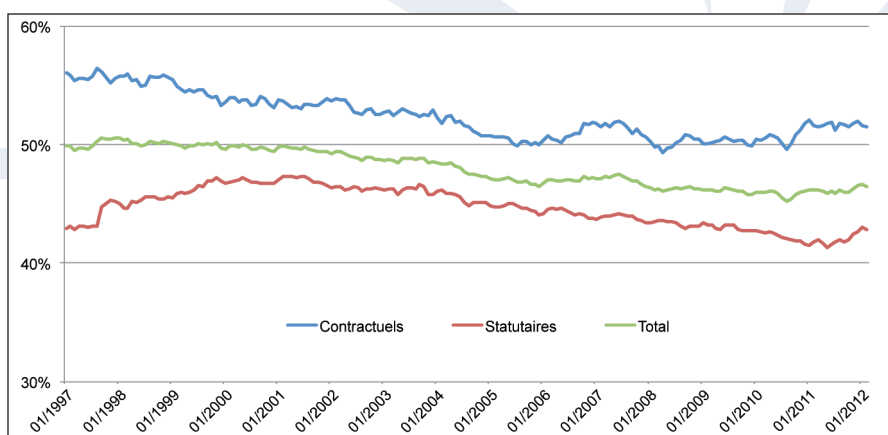
La source pour les comparaisons avec la population d'âge actif régionale et l'emploi intérieur régional est l'enquête sur les forces de travail (EFT), considérée en moyenne sur les trois dernières années disponibles (de 2008 à 2010), pour augmenter la stabilité des résultats.

## 2. CONSTAT GÉNÉRAL

La Région de Bruxelles-Capitale (RBC) est le principal pôle d'emploi du Royaume. Comme telle, la Région attire de nombreux navetteurs qui résident hors de son territoire, mais s'y rendent quotidiennement pour y exercer leur activité professionnelle. L'ampleur de ce phénomène est très importante, puisque de l'ordre de la moitié des postes de travail localisés dans la Région sont occupés par ces navetteurs. Plus précisément, les Bruxellois occupent 48 % des emplois localisés dans la Région de Bruxelles-Capitale en moyenne sur la période 2008-2010<sup>1</sup>.

Dès lors, une proportion de 48 % de Bruxellois pour 52 % de navetteurs dans les postes de travail occupés à Bruxelles est choisie comme point de référence pour la présente étude. Ces références posées, le graphique 1 présente la situation au sein du Ministère et son évolution récente.

**Graphique 1 : Part des Bruxellois dans l'ensemble des agents, au total et par statut**



Source : base de données du personnel du MRBC-EFT.

On peut constater qu'au total, la proportion de Bruxellois parmi les agents du Ministère est assez conforme au chiffre de l'emploi total pour la Région de 48 %.

Si l'on spécifie davantage et que l'on s'intéresse uniquement à l'emploi dans la fonction publique (hors enseignement) en Région de Bruxelles-Capitale, le chiffre pour l'emploi public total dans la Région passe alors de 48 % à 31 %. À cette aune, le MRBC fait même bonne figure en termes d'emploi local.

<sup>1</sup> L'ensemble des chiffres mentionnés concernant la Région et de nombreux autres peuvent être trouvés facilement sur le site internet de l'IBSA : [www.ibsa.irisnet.be](http://www.ibsa.irisnet.be)

D'un point de vue dynamique, on constate à l'analyse du graphique 1 que la part totale des Bruxellois dans l'administration bruxelloise n'a évolué que lentement depuis 1997, passant d'une période stable autour de 50 % entre 1997 et 2001 à une nouvelle stabilité autour des 47 % entre 2005 et aujourd'hui, avec une diminution graduelle entre ces deux périodes.

Pour compléter ce constat général, nous nous intéressons à la distinction par statut présente au sein du Ministère. Le graphique 1 montre une différence marquée entre la population des agents statutaires et celle des agents contractuels. Ces derniers sont majoritairement bruxellois – de peu il est vrai sur la période récente – alors que le personnel statutaire a toujours été majoritairement domicilié hors de la Région. La part des statutaires bruxellois augmente rapidement au début de notre période d'analyse, pour culminer aux alentours de 47 % autour de l'an 2000, avant de s'effriter régulièrement pour atteindre 42 % début 2011. Depuis lors, la tendance s'est inversée nettement et la part actuelle est remontée à environ 43 %.

Le but de la présente contribution n'est pas d'analyser en profondeur les causes de ces différences, mais il est clair que les processus de recrutement différents entre les statuts peuvent constituer un élément d'explication.

On cite souvent l'inadéquation des qualifications des résidents bruxellois par rapport aux attentes des employeurs comme cause du sous-emploi des Bruxellois. Nous abordons dans cet esprit l'aspect des qualifications dans la section suivante.

### 3. LES QUALIFICATIONS

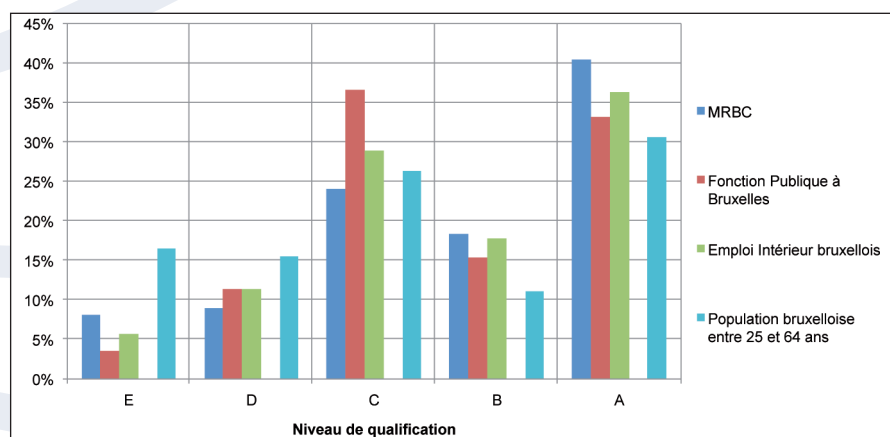
Le graphique 2 reprend la répartition des postes par niveau de qualification pour :

- le personnel employé par le MRBC ;
- le personnel employé par l'ensemble des employeurs publics à Bruxelles ;
- le personnel employé par l'ensemble des employeurs bruxellois ;
- la population bruxelloise de 25 à 64 ans.

La qualification du personnel du MRBC est approchée par le niveau d'engagement ou de recrutement des agents, respectivement E, D, C, B, A, c'est-à-dire du primaire (ou sans diplôme) au niveau universitaire.

La qualification du personnel des employeurs publics à Bruxelles, des employeurs bruxellois et de la population bruxelloise d'âge actif a été établie sur la base de l'enquête sur les forces de travail en leur attribuant le niveau maximum qui serait le leur s'ils étaient engagés par le MRBC.

**Graphique 2 : Profil de qualification observé, part de chaque niveau dans le total**



Source : base de données du personnel du MRBC-EFT.

On constate tout d'abord sur ce graphique que le Ministère montre un profil de qualification relativement élevé. Légèrement plus élevé que l'emploi total en RBC, et significativement plus élevé que pour l'ensemble de l'emploi public localisé dans la Région.

Par ailleurs, on note que la population d'âge actif<sup>2</sup> de la Région de Bruxelles-Capitale se signale par une part importante de personnes (30 %), ayant atteint au maximum un niveau de qualification du secondaire inférieur. L'emploi intérieur bruxellois, lui, se démarque au contraire par une part importante d'emplois de niveau A (36 %).

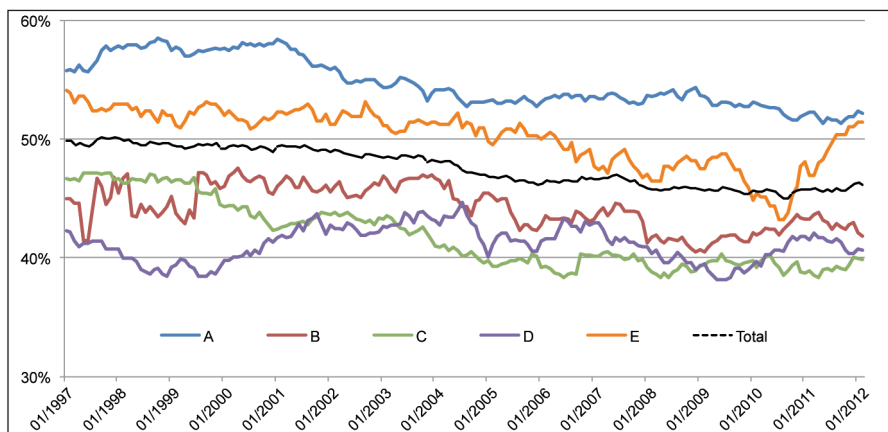
En outre, on observe que les qualifications correspondant aux missions du MRBC sont plus encore en décalage avec les niveaux observés dans la population d'âge actif de la Région. En effet, le Ministère recrute plutôt des profils de qualification assez élevés puisqu'on y recense 41 % de niveau A. Par ailleurs, ce phénomène est encore plus marqué pour le MRBC que pour la fonction publique à Bruxelles en général.

<sup>2</sup> Il s'agit ici de la population de 25 à 64 ans, qui est en meilleure adéquation avec la pyramide des âges du Ministère que la définition officielle « 15-64 ans »

De ce point de vue, la capacité du Ministère à recruter une proportion de Bruxellois plus importante que la moyenne et nettement plus importante que le secteur public en général est en soi remarquable. Ceci ne peut évidemment être interprété que de manière relative : il est probable que, dans l'absolu, le taux de recrutement local de l'ensemble des employeurs publics en RBC puisse être considéré comme fort bas au vu des caractéristiques objectives de la main d'œuvre locale.

Sur base de ce constat d'inadéquation relative, on peut interpréter avec plus de recul le graphique 3, donnant l'évolution au MRBC de la part des Bruxellois pour chaque niveau.

**Graphique 3 : Évolution de la part de Bruxellois au MRBC par niveau**



Source : base de données du personnel du MRBC-EFT.

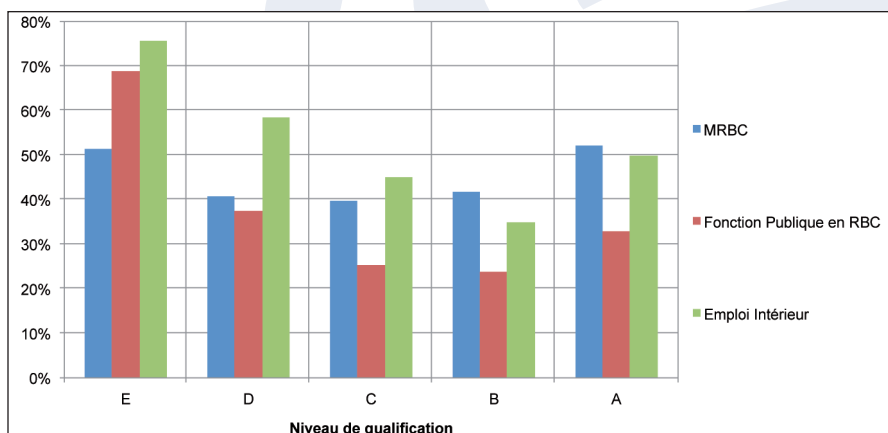
Le fait marquant ressortant de ce graphique réside dans la différence entre les extrêmes de la distribution des qualifications (niveau A et E) et les niveaux intermédiaires. Le niveau A, principalement, et le niveau E montrent une part de Bruxellois significativement plus importante que la moyenne pour l'essentiel de la période étudiée. Au contraire, les niveaux de qualification intermédiaires montrent une part de Bruxellois significativement inférieure à cette moyenne. Ceci ne correspond pas à l'ampleur des disparités dans la distribution des qualifications constatée plus haut.

On ne peut pas non plus invoquer l'argument du statut. En effet, si les agents statutaires du MRBC sont en moyenne moins nombreux à être domiciliés dans la Région (graphique 1), les agents de niveau A sont justement majoritairement statutaires (66 %). Et donc, alors que le statut les prédestinerait à une présence importante hors de la Région, les postes de niveau A montrent au contraire le plus haut taux de recrutement local.

Ce contre-argument écarté, on peut dès lors réfuter l'idée que l'inadéquation des qualifications soit la source principale de l'intégration imparfaite des Bruxellois sur le marché de l'emploi, en ce qui concerne la fonction publique régionale.

Finalement, nous comparons au graphique 4 ces résultats avec les parts de Bruxellois par niveau de qualification pour les autres employeurs régionaux.

**Graphique 4 : Part des Bruxellois par niveau de qualification observé**



Source : base de données du personnel du MRBC-EFT.

On peut observer sur ce graphique que le Ministère recrute localement pour des qualifications en moyenne plutôt élevées, alors que les autres employeurs ont un taux de recrutement local plus important pour les faibles qualifications. En cela, il semble que les autres employeurs, publics ou privés, représentent une meilleure opportunité que le Ministère pour les travailleurs bruxellois infraqualifiés.

## 4. LES DÉTERMINANTS DES ÉVOLUTIONS

Jusqu'ici, nous avons abordé la problématique de l'emploi des Bruxellois au Ministère sous l'aspect du total des agents. Cette vision n'est pas forcément la meilleure mesure des moyens d'actions à disposition des gestionnaires des ressources humaines, ni de leurs effets. En effet, le taux de rotation dans une administration publique étant faible<sup>3</sup>, les effets des politiques de ressources humaines, et particulièrement des politiques de recrutement, mettent un certain temps à montrer une influence sur la population constituée de l'ensemble des agents.

Dans cette section, nous abordons donc les sources des évolutions montrées plus haut, qui sont plus directement en lien avec la gestion.

Trois flux influencent la part des Bruxellois dans l'ensemble des agents :

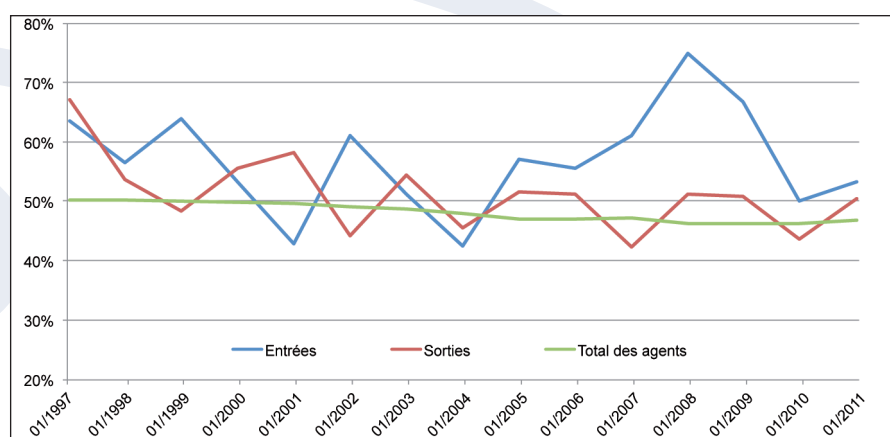
- les flux d'embauche des agents (en fonction des parts des Bruxellois)
- les flux de sortie des agents (en fonction des parts des Bruxellois)
- les flux de mobilité résidentielle des agents, qui peuvent déménager dans ou hors de la Région au cours de leur carrière.

Nous entamons l'analyse par les flux d'embauches et de sorties.

Le graphique 5 représente la part des Bruxellois dans ces flux, comparée à la part dans le total des agents (stock). Pour rapidement traiter des sorties, flux le moins gérable car le plus hérité des structures et décisions passées, on peut voir que la part des Bruxellois y est globalement identique à celle des Bruxellois dans le total des agents (de l'ordre de 50 %). Ceci est en ligne avec le fait que les sorties sont principalement des départs en pension<sup>4</sup> et que globalement, la part des agents Bruxellois les plus âgés chez les agents les plus âgés est en ligne avec la part des agents Bruxellois de tout âge dans le total des agents de tout âge, comme le montre le graphique A en annexe.

Concernant les embauches, la première remarque sur ces flux totaux est qu'elles montrent une part de Bruxellois sensiblement équivalente à celle observée sur le total des agents, ou légèrement supérieure, à l'exception de la récente période de moratoire. Durant cette période, la part des Bruxellois dans les embauches a été significativement plus importante. La considération des embauches par statut (graphique 6 pour les parts) permet d'apporter une partie d'explication. En effet, tout comme pour le total des agents, la part des Bruxellois dans les embauches est plus importante pour les agents contractuels que pour les statutaires. En l'absence de recrutement statutaire, la part moyenne dans les embauches est donc mécaniquement tirée vers le haut. Mais ceci n'explique pas l'essentiel de la hausse constatée en 2009, puisqu'on constate au graphique 6 que pour les embauches contractuelles comme pour les rares embauches statutaires, la part des Bruxellois a fort augmentée cette année-là. Il peut simplement s'agir d'un aléa statistique, dont l'ampleur importante en 2009 est due au faible nombre d'embauches totales dû au moratoire, une variation de quelques unités ayant alors une grande influence sur la part calculée.

Graphique 5 : Part des Bruxellois dans les flux d'entrées et de sorties

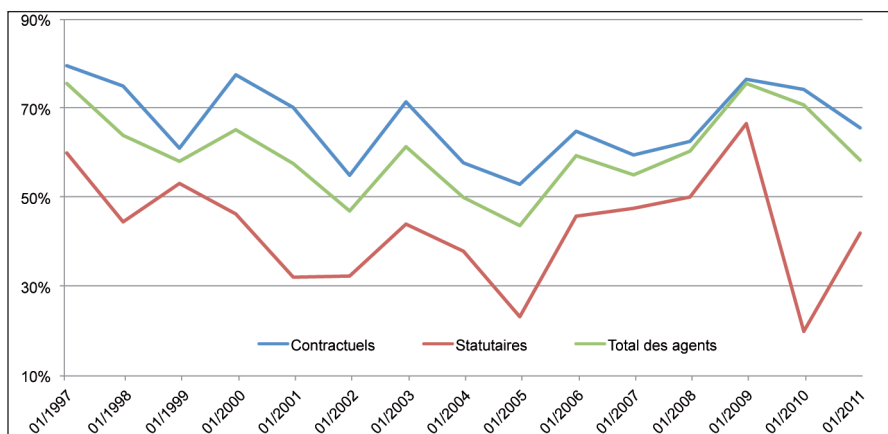


Source : base de données du personnel du MRBC.

<sup>3</sup> Cf. à ce sujet l'analyse réalisée sur les pyramides des âges au MRBC en 2010 publiée dans le Rapport Statistique 2011.

<sup>4</sup> ibid

**Graphique 6 : Part des Bruxellois dans les flux d'embauches, par statut**



Source : base de données du personnel du MRBC-EFT.

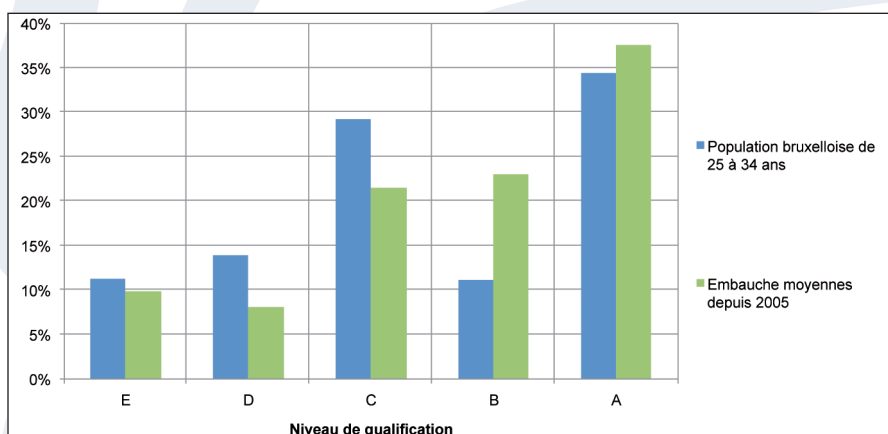
Les remarques faite à la section 2 quant à la différence de recrutement local entre statuts pour l'ensemble des agents en fonction est toujours d'application si l'on ne considère que les embauches comme le montre le graphique 6. En effet, à l'embauche, les statutaires sont proportionnellement moins nombreux à résider dans la Région que les contractuels.

Ici également, on peut s'intéresser à la distinction par niveau de qualification. Cette question n'est pas redondante avec celle abordée à la section 3. En effet, la répartition par niveau de qualification des flux d'embauches n'est pas nécessairement identique à celle de l'ensemble des agents en fonction, de même que le niveau de qualification des Bruxellois de moins de 35 ans (âge cible typique des embauches au Ministère<sup>5</sup>) n'est pas identique à celui de l'ensemble de la population d'âge actif.

Le graphique 7 illustre la part de chaque niveau de qualification pour la population bruxelloise de 25 à 34 ans et pour le total des embauches entre 2005 et 2011 au Ministère. On constate au niveau de la population que les parts des niveaux D et surtout E sont moins importantes chez les moins de 35 ans. A contrario, les parts des niveaux C et A sont plus importantes pour cette population par rapport à la population totale des 25-64 ans. (cf. graphique 2). Chez les plus jeunes, il devient rare de n'avoir que le niveau de fin de primaire, et le niveau universitaire est le plus représenté parmi les Bruxellois de 25 à 34 ans.

En regard de ceci, les qualifications requises à l'embauche au MRBC depuis 2005 se répartissent sensiblement comme les niveaux de qualification observés pour l'ensemble des agents en 2011, avec toutefois un rééquilibrage entre les niveaux B et C au profit du niveau B. On peut ainsi dire que les besoins en qualification du Ministère ont encore marginalement augmenté ces dernières années par rapport à la structure héritée du passé.

**Graphique 7 : Part des niveaux de qualification observés pour les Bruxellois de 25 à 34 ans et les flux d'embauches récentes au MRBC**



Source : base de données du personnel du MRBC-EFT.

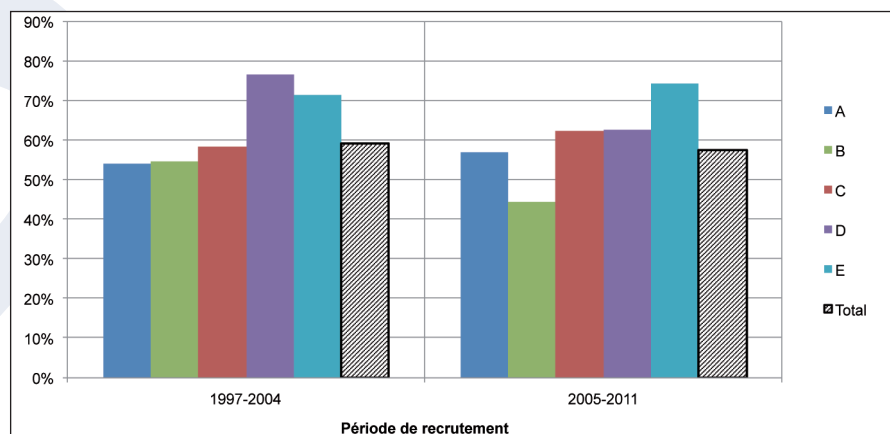
La confrontation des deux répartitions montre que la dis-similarité dans la répartition des qualifications est moins importante aux extrêmes du spectre de ces qualifications (niveaux A et E). Le pourcentage d'embauche aux niveaux A et E au MRBC correspond globalement bien au pourcentage de la population bruxelloise de 25 à 34 ans présentant ce type de qualification. A contrario, le décalage est plus important pour les niveaux intermédiaires par rapport aux populations totales. Les éléments analysés précé-

5 ibid

demment indiquent que la part des Bruxellois dans les embauches est légèrement supérieure à celle observée pour l'ensemble des agents, ce qui concorde avec la répartition légèrement moins dissemblable des qualifications demandées et offertes pour ce qui concerne les embauches.

Si l'on considère la part de Bruxellois effectivement recrutés pour chaque niveau, représentée au graphique 8, on y constate que les différences entre niveaux sur la période récente sont globalement en ligne avec les différences reproduites au graphique 7. Si l'on fait abstraction du niveau E, pour lequel les contrats aidés font logiquement augmenter la part des Bruxellois, la part des Bruxellois recruté par niveau entre 2005 et 2011 varie parallèlement à la sur- ou sous-représentation du niveau de qualification concerné pour les embauches par rapport à la population de 25 à 34 ans, avec une faible amplitude. En particulier, la très faible part de Bruxellois de 25 à 34 ans ayant un niveau de qualification B peut expliquer la part plus faible de Bruxellois embauchés dans ce niveau de fonction.

**Graphique 8 : Part des Bruxellois dans les entrées, par niveau**

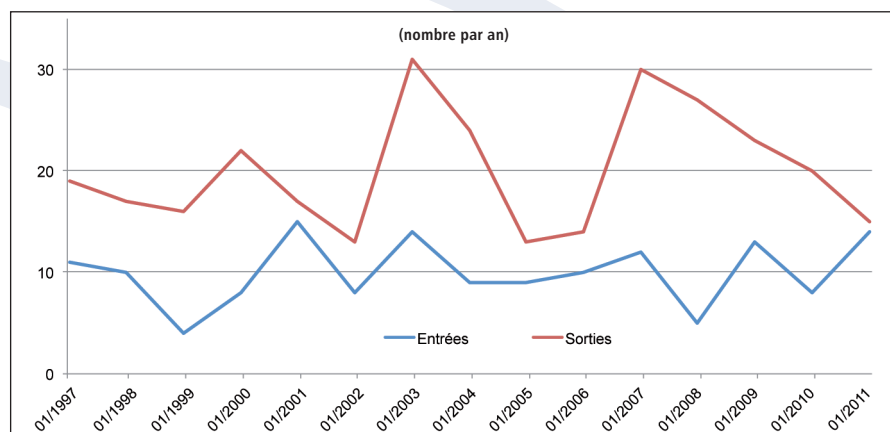


Source : base de données du personnel du MRBC

Le dernier flux ayant un impact sur la part de Bruxellois dans le Ministère concerne la mobilité résidentielle. Si l'on analyse globalement les flux de mobilité résidentielle pour l'ensemble des Bruxellois, on constate un solde négatif, c'est-à-dire une émigration nette<sup>6</sup>. Ainsi chaque année, le nombre de ménages bruxellois déménageant hors du territoire régional est plus élevé que le nombre de ménages belges venant s'installer en RBC.

Le graphique 9 montre ce qu'il en est pour la population des agents en fonction au Ministère. Sans surprise, pour cette population restreinte également, le constat général s'impose. Le nombre d'agents résidant dans la Région et déménageant hors du territoire régional est en moyenne le double de celui des agents effectuant le changement résidentiel inverse. En moyenne, on dénombre à peu près 20 sorties pour 10 entrées chaque année. Le flux net correspondant influe donc négativement sur la part de Bruxellois au sein de l'administration

**Graphique 9 : Flux de mobilité résidentielle traversant la frontière régionale pour les agents en fonction**



Source : base de données du personnel du MRBC-EFT.

6 Voir par exemple le cahier de l'IBSA n°1 : « Projections démographiques bruxelloises 2010-2020 », mai 2010 qui présente des projections démographiques régionales et communales.

Ce dernier flux fait plus que compenser le fait que la part des Bruxellois dans les embauches est supérieure à celle constatée au niveau de l'ensemble des agents en fonction. En conclusion de cette partie, on peut dire que globalement les sorties (principalement des départs à la retraite) n'influencent pas sur la part de Bruxellois mesurée parmi les agents du Ministère. La composition résidentielle des flux d'embauches devrait faire augmenter cette part, mais les flux nets de mobilité résidentielle font plus que contrebalancer cet effet.

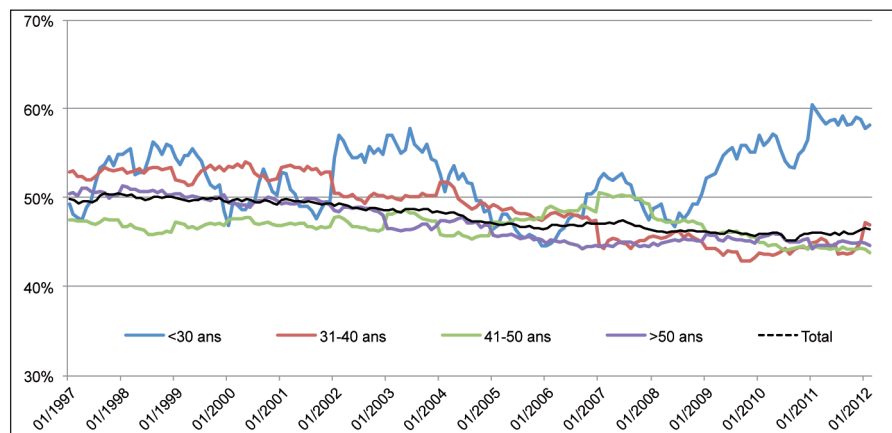
Au final, en l'état actuel des choses, c'est donc la mobilité résidentielle qui semble responsable de la lente érosion de la part des Bruxellois dans notre administration.





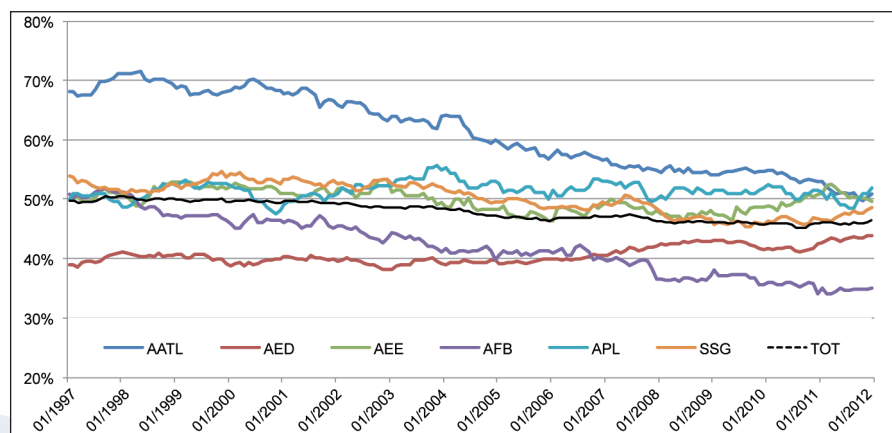
## ANNEXES

**Graphique A : Part des Bruxellois dans l'ensemble des agents, par classe d'âge**



Source : base de données du personnel du MRBC-EFT.

**Graphique B : Part des Bruxellois dans l'ensemble des agents, par administration**



Source : base de données du personnel du MRBC-EFT.