

# DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE EN BELGIQUE

## UN REGARD SUR LES TENDANCES CLÉS DE CES DERNIÈRES ANNÉES À L'AIDE DE SESPROS

PAR | **SILKE LAENEN**

| SPF Sécurité sociale, Attachée statistiques

### INTRODUCTION<sup>1</sup>

Les dépenses de protection sociale en Belgique sont importantes. En 2019, dernier chiffre disponible non affecté par la crise de COVID-19, ces dépenses s'élevaient à 28,7 %<sup>2</sup> du PIB de la Belgique (SPF Sécurité sociale, 2023). Ces dépenses devraient encore augmenter au cours des prochaines années. Les coûts afférents au vieillissement (pensions, soins de santé, maladie et invalidité) sont essentiellement à l'origine de cette augmentation prévue (Comité d'étude sur le vieillissement, 2023).

Cela soulève les questions suivantes : les dépenses de protection sociale en Belgique ont-elles toujours été élevées ? Et comment notre pays se positionne-t-il par rapport aux autres pays ? Pour répondre à ces questions, nous nous appuyons sur le **cadre SESPROS** (« Système Européen de Statistiques intégrées de la Protection Sociale ») développé par Eurostat et les États membres de l'Union européenne. Ce cadre permet non seulement des comparaisons cohérentes dans le temps, mais également entre les différents États européens.

Ce document propose d'abord une **description détaillée du cadre SESPROS** (*première partie*). Sa définition est mise en exergue, à l'instar de certains de ses avantages et lacunes. La différence entre le « système central SESPROS » et les différents modules est également expliquée.

Dans un second temps, nous examinons **le niveau des dépenses en Belgique au cours des 20 dernières années** (c'est-à-dire entre 2000 et 2019), et ce, par rapport à ses plus grands pays limitrophes (*deuxième partie*). L'hypothèse sous-jacente implique que nos pays voisins affichent plus ou moins le même niveau de développement économique et social. Ils permettent donc une comparaison intéressante. Étant donné que la crise

(1) Ce document n'aurait pas été possible sans l'aide de mon collègue Dirk Moens, qui est le véritable expert de SESPROS en Belgique. Je souhaite le remercier pour ses précieux commentaires.

(2) Il est important de souligner que les données nécessaires à ce document ont été puisées sur le site Internet d'Eurostat au cours du mois de juillet 2023. Ces données pouvant faire l'objet de révisions annuelles, des différences mineures peuvent être observées entre les chiffres présentés dans ce document et ceux communiqués sur le site Internet d'Eurostat ou sur le site Internet du SPF Sécurité sociale. Toutefois, ces révisions sont généralement (très) minimes et ne modifient en rien les commentaires formulés dans ce document.

de COVID-19 a eu un impact significatif sur les dépenses de protection sociale et que cela a faussé l'évolution à long terme, les années 2020 et 2021 sont examinées dans une partie distincte (à savoir dans la *quatrième partie*).

Cette deuxième partie est complétée par une analyse de **certains des facteurs sous-jacents**, qui ont induit ces évolutions entre 2000 et 2019 (*troisième partie*). Pour ce faire, nous examinons les différentes fonctions (regroupées) du cadre SESPROS, à savoir l'évolution de la « vieillesse et de la survie » (c'est-à-dire des pensions), de la « maladie, des soins de santé et d'invalidité », du « chômage », de la « famille et des enfants », du « logement » et de « l'exclusion sociale ».

Une *quatrième partie* se concentre sur les **évolutions au cours des années COVID-19, à savoir 2020 et 2021**. Pour 2021, nous utilisons les « estimations précoces » publiées par Eurostat, car le système central SESPROS (et donc les indicateurs réguliers) n'est pas encore disponible. Bien qu'il ne s'agisse que d'estimations préliminaires et qu'il existe des différences importantes avec le système central, elles fournissent une première indication de l'évolution récente des dépenses de protection sociale.

Une *cinquième et dernière partie* se focalise sur un des modules, à savoir **celui sur les prestations nettes de protection sociale**. Étant donné que le système central SESPROS et les estimations précoces sont des chiffres bruts, ce module est un complément important à l'analyse présentée dans ce document. Le module sur les prestations nettes de protection sociale tente d'estimer l'impact réel des transferts sociaux sur le revenu des bénéficiaires, en incluant les impôts et les cotisations sociales.

Ce document **est clôturé par un retour à nos questions initiales** (*conclusion*). Comment les dépenses ont-elles évolué au fil des ans en Belgique ? Avons-nous observé des tendances différentes par rapport à d'autres pays ? Cette partie énumère également plusieurs recommandations pour la recherche future.

## **1. SESPROS : UN CADRE COMMUN POUR LES DÉPENSES SOCIALES DANS L'UNION EUROPÉENNE**

SESPROS est un cadre qui repose sur des normes, des définitions, des classifications et des règles comptables communes. Il a été développé par l'office statistique de l'Union européenne (Eurostat) et les États membres de l'UE à la fin des années septante. Il cartographie **les dépenses et les recettes de protection sociale** dans les différents États membres, ce qui permet d'établir des comparaisons entre ces pays. Sa production est obligatoire depuis 2008<sup>3</sup> et, pour la Belgique, elle est assurée par le Service public fédéral Sécurité sociale (Eurostat, 2022a, pp. 6 - 8 ; SPF Sécurité sociale, sans date ; Ibid, 05.12.2022). Les données relatives à la Belgique peuvent être consultées sur le site Internet d'Eurostat depuis 1990, mais la Belgique fournit des informations à Eurostat depuis 1981.<sup>4</sup>

(3) Règlement (CE) n° 458/2007 du Parlement européen et du Conseil du 25 avril 2007 concernant le système européen de statistiques intégrées de la protection sociale, article 3 (« portée du système »).

(4) Les premières tentatives datent des années 70, mais le premier « manuel » a été publié en 1981. Dès lors, nous considérons cette année comme le point de départ.

Dans le cadre de SESPROS, les prestations sociales sont considérées comme des **transferts aux ménages**, en espèces ou en nature, destinés à les soulager de la charge financière afférente à plusieurs risques ou besoins sociaux. Il ne peut y avoir de réciprocité simultanée ni d'arrangement individuel. Cela signifie que, par exemple, les assurances-vie individuelles (pensions du troisième pilier) ne sont pas incluses (Eurostat, 2022a, p. 8).

Les risques ou besoins susmentionnés sont visés dans les **huit « fonctions » différentes de SESPROS**, à savoir :

- a. Maladie / soins de santé,
- b. Invalidité,
- c. Vieillesse,
- d. Survie,
- e. Famille / enfants,<sup>5</sup>
- f. Chômage,
- g. Logement, et,
- h. Exclusion sociale, non classée ailleurs (Eurostat, 2022a, p. 8).

Ces transferts ou interventions peuvent être assurés par des organismes publics ou privés et il peut s'agir de paiements en espèces, de remboursements de dépenses réalisées (« *en espèces* ») ou de biens ou services directement fournis (« *en nature* ») (Eurostat, 2022, p. 10).

Il est important de faire la distinction entre le « **système central de SESPROS** » et les différents « **modules** ». Le premier se compose d'un ensemble stable de données collectées annuellement sur les dépenses et les recettes de protection sociale. Outre le système de base, plusieurs ensembles supplémentaires d'informations statistiques, également appelés modules, ont été développés au fil des ans. Il s'agit notamment de données supplémentaires sur des aspects particuliers de la protection sociale. Deux modules de ce type existent : un sur les bénéficiaires des pensions et l'autre sur les prestations nettes de protection sociale. Chacune possède sa propre méthodologie et, le cas échéant, ses propres sources et méthodes d'estimation (Eurostat, 2022a, pp. 8-9 ; SPF Sécurité sociale, sans date).

Le module sur les **bénéficiaires des pensions** a été lancé en 2010 (avec des données pour l'année de référence 2008). Il s'agit d'un module annuel qui, entre autres, fournit davantage d'informations sur le nombre total de bénéficiaires de différentes catégories de « pensions » et sur les fonctions regroupant ces catégories (c'est-à-dire invalidité, vieillesse, survie et chômage) (Eurostat, 2023). Il rapporte sur le « stock » de bénéficiaires de ces prestations au 31 décembre de l'année de référence et s'efforce d'éliminer les doublons. Ce module ne sera pas abordé de manière approfondie dans le présent document, mais de plus amples informations sont disponibles sur le site Internet d'Eurostat, notamment dans l'ensemble de données « bénéficiaires des pensions » et dans les métadonnées.

(5) Il convient de souligner que l'éducation n'est pas incluse, sauf s'il s'agit d'une aide aux familles ayant des enfants dans le besoin.

Le module sur les **prestations nettes de protection sociale** tente d'estimer l'impact réel des transferts sociaux sur le revenu des bénéficiaires, en incluant les impôts et les cotisations sociales. Ce module est devenu obligatoire en 2012 (avec des données pour l'année de référence 2010) et sera examiné détaillé plus loin dans ce document (Eurostat, 2023).

Comme toute autre source de données, SESPROS présente **plusieurs avantages et d'inconvénients**. Comme déjà souligné ci-dessus, SESPROS **permet des comparaisons** entre les différents États membres et dans le temps, ce qui est un avantage important. De plus, SESPROS est également utilisé dans la base de données SOCX (« *Base de données sur les dépenses sociales* ») de l'OCDE, ce qui permet une comparaison avec la moyenne de l'OCDE et d'autres pays de l'OCDE, tels que les États-Unis et le Canada.<sup>6</sup>

Deuxièmement, il convient de souligner qu'une **définition spécifique de la protection sociale est utilisée** ; une définition plus large que ce que nous entendons habituellement par protection sociale en Belgique, où celle-ci est souvent limitée aux différents régimes de sécurité sociale et à l'assistance sociale. Cela résulte de la diversité des dispositifs de protection sociale dans les pays, mais découle également de la définition susmentionnée – et plus large – de ce que la protection sociale implique (SPF Sécurité sociale, 16.09.2020). Par exemple, les régimes supplémentaires et complémentaires sont inclus (par exemple, les pensions du deuxième pilier, les assurances santé complémentaires, etc.) ; il en va de même pour un large éventail de services et d'équipements mis directement à la disposition de la population, tels que les tarifs sociaux (par exemple, pour l'eau ou l'électricité), les services des agences pour l'emploi (Actiris, VDAB, Forem ...) et les services de conseil (Kind & Gezin, Office de la naissance et de l'enfance ...). Cela signifie également que les chiffres basés sur SESPROS sont plus élevés que ceux basés sur l'interprétation habituelle de la protection sociale en Belgique (SPF Sécurité sociale, sans date), ce qui complique les comparaisons avec les sources nationales.

Enfin, il convient de mentionner que les chiffres du système central SESPROS sont des **chiffres bruts**, à savoir qu'ils sont enregistrés sans déduction des impôts ou autres retenues obligatoires dues par les bénéficiaires. Cela signifie que, pour certains types d'analyse, l'utilisation de chiffres bruts peut mener à des conclusions erronées (SPF Sécurité sociale, sans date). Plus loin dans ce document (notamment dans la *cinquième partie*), nous comparerons les chiffres du module de base SESPROS avec ceux du module sur les prestations sociales nettes.

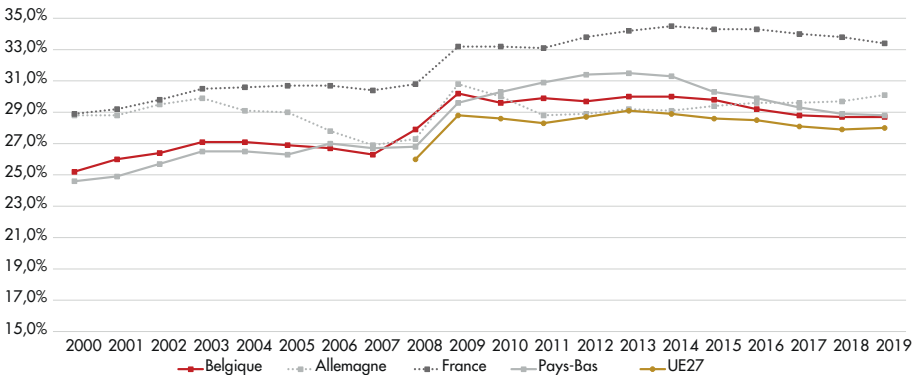
(6) Il est toutefois important de souligner que l'OCDE procède à plusieurs ajustements importants des données SESPROS dans le cadre de SOCX. De plus amples informations sont disponibles dans un article rédigé par le Service public fédéral Sécurité sociale en 2020, qui tente de cartographier ces différences (SPF Sécurité sociale, 16.09.2020) : [Statistiques internationales sur les dépenses sociales : où se situe la Belgique ? | Service Public Fédéral – Sécurité Sociale \(belgium.be\)](#)

## 2. COMBIEN DÉPENSONS-NOUS POUR LA PROTECTION SOCIALE ?

Différentes méthodes permettent de calculer le montant des dépenses consacrées à la protection sociale.<sup>7</sup> Une première possibilité consiste à examiner les **dépenses totales en pourcentage du produit intérieur brut (PIB)**, ce qui reflète l'importance économique globale de la protection sociale dans un pays (DREES, 2019, p. 80). Il s'agit de l'approche la plus courante pour considérer les dépenses de protection sociale (par exemple DREES, 2019, p. 80 ; Commission européenne, 2022, p. 7 ; SPF Sécurité sociale, 5.12.2022 ; OCDE, 2023) ; elle est illustrée par le *graphique 1*. Ce graphique illustre clairement que les dépenses de protection sociale ont augmenté au fil des ans. Alors que la Belgique consacrait 25,2 % de son PIB à la protection sociale en 2000, ce pourcentage est passé à 28,7 % en 2019 (+ 3,5 points de pourcentage ou pp). Une observation similaire peut être faite pour nos pays voisins : la France et les Pays-Bas ont connu une augmentation de 4,5 et 4,2 pp entre 2000 et 2019, respectivement, l'augmentation en Allemagne ayant été plus faible avec 1,3 pp. Il en va de même pour la moyenne de l'UE27, bien que la période disponible soit plus courte<sup>8</sup> (+ 2 pp entre 2008 et 2019).

Bien qu'il s'agisse d'un indicateur largement utilisé, les dépenses totales de protection sociale en pourcentage du PIB sont, par conséquent, **fortement influencées par les variations du PIB**. La Grande Récession, qui a débuté à la fin de l'année 2007 et a duré jusqu'à la mi-2009, peut être clairement observée dans le *graphique 1* et est illustrée par un bond soudain dans les dépenses (qui est, en fait, un effet de dénominateur causé – à nouveau – par le PIB).

**GRAPHIQUE 1 : DÉPENSES TOTALES BRUTES POUR LA PROTECTION SOCIALE, EN % DU PIB, 2000 - 2019**



**Source:** Eurostat [SPR\_EXP\_SUM]. Données extraites le 10.07.2023. **Notez** que les pourcentages pour l'UE27 entre 2017 et 2019 sont provisoires.

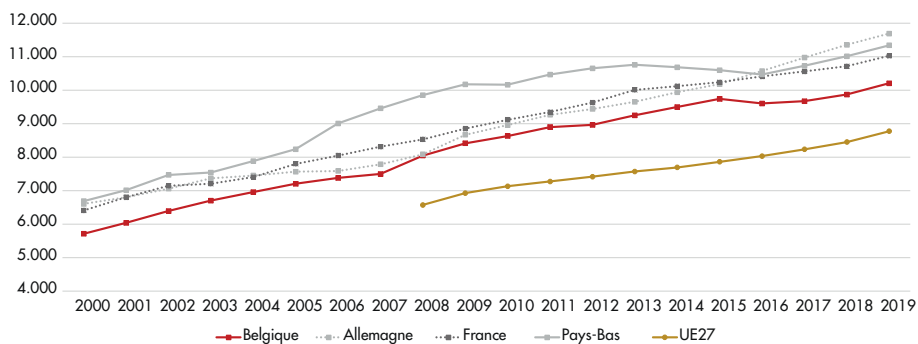
(7) Il convient de conserver à l'esprit que les chiffres et les statistiques présentés dans cette section proviennent du système central, qui est (logiquement) le plus complet et permet donc une analyse approfondie, mais qui contient également des données brutes, comme indiqué précédemment.

(8) En effet, nous avons choisi de présenter la moyenne de l'UE depuis le Brexit (= UE27 [à partir de 2020]), pour laquelle les chiffres sont uniquement disponibles à partir de 2008 sur le site Internet d'Eurostat.

Néanmoins, les chiffres semblent se stabiliser à nouveau au cours des années suivantes. Si l'on considère l'année la plus récente dans le graphique, on constate que la Belgique a consacré 28,7 % de son PIB à la protection sociale en 2019. Ce chiffre est légèrement supérieur à la moyenne de 28,0 % de l'UE27. Il se situe toutefois au même niveau que les Pays-Bas (avec 28,8 %), mais en dessous des pourcentages de la France et de l'Allemagne (respectivement 33,4 % et 30,1 %). Ce graphique illustre également que, en dépit des fluctuations et des changements au fil des ans, la position de la Belgique par rapport aux autres pays n'a pas réellement évolué. Oui, nous consacrons une part importante de notre PIB à la protection sociale, et oui, ce pourcentage est plus élevé que la moyenne de l'UE, mais il en va de même pour nos pays voisins (et certains rapportent même des pourcentages plus élevés que la Belgique).

Une autre méthode de comparaison des pays consiste à examiner les **dépenses en standard de pouvoir d'achat (SPA) par habitant**. Il s'agit d'une unité monétaire de référence artificielle et commune utilisée dans l'Union européenne et qui élimine les différences de niveaux de prix entre les pays. Elle précise le supplément de revenu que les dépenses représentent pour les habitants d'un pays donné (DREES, 2019, p. 80 - 81 ; INSEE, 23.01.2021). Comme l'illustre le *graphique 2*, cet indicateur est plus stable que le *graphique 1*.

**GRAPHIQUE 2 :** DÉPENSES TOTALES BRUTES DE PROTECTION SOCIALE, EN STANDARD DE POUVOIR D'ACHAT (SPA) PAR HABITANT, 2000 - 2019



**Source:** Eurostat [SPR\_EXP\_SUM]. Données extraites le 10.07.2023. **Notez** que les montants pour l'UE27 entre 2017 et 2019 sont provisoires.

Là encore, des observations similaires peuvent être formulées. Bien que notre pays se situe nettement au-dessus de la moyenne européenne (par ex., resp. 10.206 et 8.775 SPA en 2019), le montant déclaré pour la Belgique est inférieur à celui de nos pays voisins. De plus, tous les pays font état d'une nette augmentation au fil des ans. Cela signifie que nos observations précédentes demeurent valables.

Nous pouvons donc conclure que, bien que les dépenses totales de protection sociale en Belgique soient élevées et supérieures à la moyenne européenne, elles sont inférieures (ou au même niveau) que les dépenses de nos pays voisins, dont on peut supposer

qu'ils affichent, plus ou moins, le même niveau de développement économique et social. Cela est également illustré par un article précédent du SPF Sécurité sociale (16.09.2022), qui compare la Belgique à tous les pays de l'Union européenne et à plusieurs autres pays ou moyennes intéressants (par exemple, les États-Unis et la moyenne de l'OCDE). Pour cet article, SESPROS et la base de données des dépenses sociales (SOCX) de l'OCDE susmentionnée ont été utilisés, mais uniquement pour deux années spécifiques (à savoir 2015 et 2017), et donc pas à plus long terme.

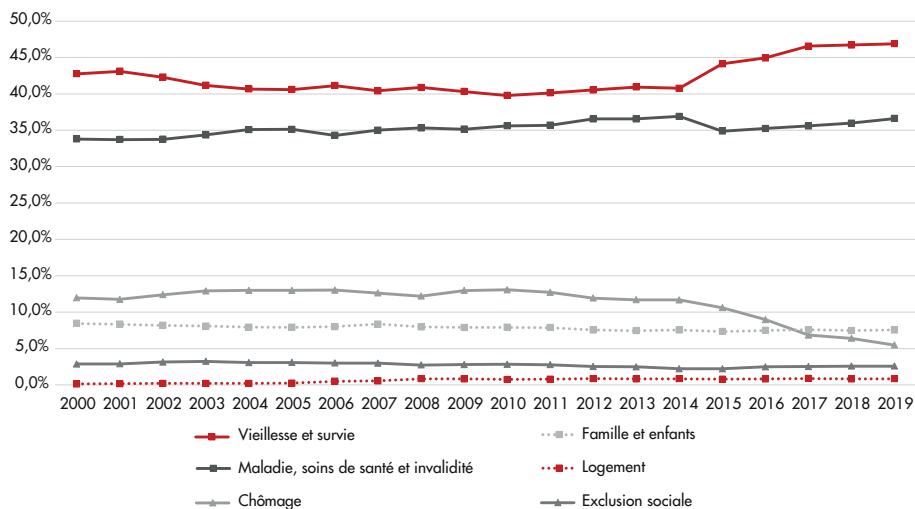
### 3. QUELS SONT LES MOTEURS DE CES ÉVOLUTIONS ?

Comme indiqué dans la *première partie*, les différents risques ou besoins des ménages sont répartis en huit « **fonctions** » différentes. Certaines de ces fonctions étant étroitement liées, elles sont regroupées dans cette analyse.<sup>9</sup> Il en résulte les six groupes suivants : « *maladie, soins de santé et invalidité* », « *vieillesse et survie* », « *chômage* », « *famille et enfants* », « *logement* » et « *exclusion sociale* ».

Les graphiques 3a, 3b, 3c 3d et 3e démontrent la part (en %) de ces différentes fonctions regroupées dans les **dépenses brutes totales pour les prestations de protection sociale**. Il est important de noter une différence entre le total présenté dans les graphiques 1 et 2, et le total des graphiques 3a-e. Les deux premiers graphiques se composent des éléments suivants : « prestations de protection sociale », « dépenses de fonctionnement » et « autres dépenses ». Ces dernières illustrent uniquement les dépenses relatives aux prestations de protection sociale, car seule cette composante peut être ventilée par fonction. Comme l'illustre un article récent du SPF Sécurité sociale (05.12.2022), le montant consacré aux prestations de protection sociale est de loin le plus important, avec un total de plus de 95 %. Ce pourcentage n'a pas évolué au fil des ans.

(9) Plus spécifiquement, nous regroupons la « vieillesse » et la « survie », ainsi que la « maladie et les soins de santé » et l'« invalidité ».

**GRAPHIQUE 3A** :PART DES DIFFÉRENTES FONCTIONS DANS LES DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE, EN BELGIQUE (% DES DÉPENSES BRUTES TOTALES DE PROTECTION SOCIALE), 2000 - 2019



Source : Calculs propres basés sur Eurostat [SPR\_EXP\_SUM]. Données extraites le 12.07.2023.

Le graphique 3a illustre que, en Belgique, près de la moitié des dépenses de protection sociale a été consacrée aux prestations de **vieillesse et de survie** en 2019. Au fil des ans, ce pourcentage est passé de 42,8 % en 2000 à 46,9 % en 2019 (+ 4,1 pp). Cette évolution est principalement liée à un changement démographique : au fil des ans, la génération du baby-boom a atteint l'âge de la retraite. En deuxième position, on trouve les dépenses de **maladie, de soins de santé et d'invalidité**, avec un pourcentage de 36,6 % en 2019 (+ 2,8 pp).

La **rupture en 2015** illustrée dans le graphique 3a est due à la 6<sup>e</sup> réforme de l'État : certaines dépenses relatives aux soins des personnes âgées dans le cadre de l'assurance maladie belge ont été transférées aux autorités régionales.<sup>10</sup> Des différences méthodologiques avant et après la réforme ont impliqué que ces dépenses soient désormais classées comme dépenses de soins aux personnes âgées et relèvent donc de la fonction « vieillesse ».

Le graphique 3a démontre également que les dépenses liées au **chômage** ont diminué en Belgique, en particulier entre 2010 et 2019. En 2010, 13,1 % des dépenses totales de protection sociale ont été consacrées au chômage. En 2019, le pourcentage s'élevait à 5,5 %, soit un repli de plus de 50 %. S'il est difficile d'identifier spécifiquement la raison de cette baisse - parallèlement à l'évolution de la croissance économique, les facteurs démographiques jouent également un rôle -, il est important de noter que 2012 a été l'année de la plus grande réforme de l'assurance chômage depuis les années 1980. Outre l'introduction d'un profil temporel dégressif renforcé, les conditions ont

(10) Tel est le cas, par exemple, de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées [APA].



également été durcies (SPF Sécurité sociale, 2021, pp. 39 - 40 ; ONEM, 2022). Des recherches (De Brouwer, Leduc & Tojerow, 2019) ont démontré que ce durcissement a engendré une baisse des dépenses de chômage en Belgique et une hausse des dépenses de maladie et d'invalidité.

Les **autres fonctions** sont « famille et enfants », « logement » et « exclusion sociale ». L'importance de ces fonctions est moindre et le *graphique 3a* démontre l'absence de changements substantiels en Belgique au cours des 20 dernières années.

Les *graphiques 3b - 3c - 3d - 3e*, présentés à la page 9, permettent **une comparaison** avec respectivement les Pays-Bas, l'Allemagne, la France et la moyenne de l'UE27 (bien que cette dernière porte uniquement sur la période 2008 - 2019). Il est important de noter que, bien que SESPROS soit un cadre commun, les comparaisons ne sont pas exemptes de problèmes. En effet, les chiffres reflètent la conception et les choix politiques et sociaux d'un pays donné. Toutefois, plusieurs commentaires peuvent être formulés.

Tout d'abord, le « top 2 » semble être universel : la plupart des dépenses de protection sociale sont consacrées aux prestations de vieillesse et de survie (c'est-à-dire les pensions) et aux soins de santé et d'invalidité. Seule la position des deux fonctions diffère d'un pays à l'autre. Alors que les principales dépenses de l'Allemagne et des Pays-Bas<sup>11</sup> sont consacrées à la maladie, aux soins de santé et à l'invalidité, la Belgique, la France et la moyenne de l'UE27 s'inscrivent dans une dynamique contraire.

Avec un taux de 46,9 % pour **la vieillesse et la survie** en 2019, notre pays se situe juste au-dessus de la moyenne de 46,3 % de l'UE27. La part de la France est plus faible, avec 45,5 %, et l'écart avec les Pays-Bas et l'Allemagne est encore plus important, les deux pays affichant respectivement 41,6 % et 38,6 %. Comme indiqué précédemment, la part des dépenses de pensions en Belgique a clairement augmenté au cours des 20 dernières années (+ 4,1 pp). Tel est également le cas en France, mais l'augmentation est moins prononcée (+1,8 pp). Les Pays-Bas et l'Allemagne ont même enregistré une (légère) baisse (respectivement de -0,9 pp et de - 3,0 pp).

En revanche, l'Allemagne et les Pays-Bas ont consacré tous deux quelque 44 % de leurs dépenses totales de prestations sociales à la **maladie, aux soins de santé et à l'invalidité** en 2019. Ce chiffre est nettement plus élevé que les pourcentages déclarés par la Belgique, la France et la moyenne de l'UE27, dont les taux se situent entre 35 et 37 %. Au cours des 20 dernières années, cette part a augmenté (fortement) tant en Allemagne qu'aux Pays-Bas : + 6,5 pp en Allemagne et + 3,1 pp aux Pays-Bas. La Belgique a également enregistré une augmentation (+ 2,8 pp, comme indiqué précédemment), tandis que la situation n'a pas vraiment évolué en France.

Le **chômage** occupe la troisième position. Comme tel est le cas dans notre pays, le pourcentage a plus ou moins été réduit de moitié en Allemagne (de 7,5 % en 2000 à 3,3 % en 2019) et aux Pays-Bas (de 5,2 % en 2000 à 2,7 % en 2019), ou a baissé

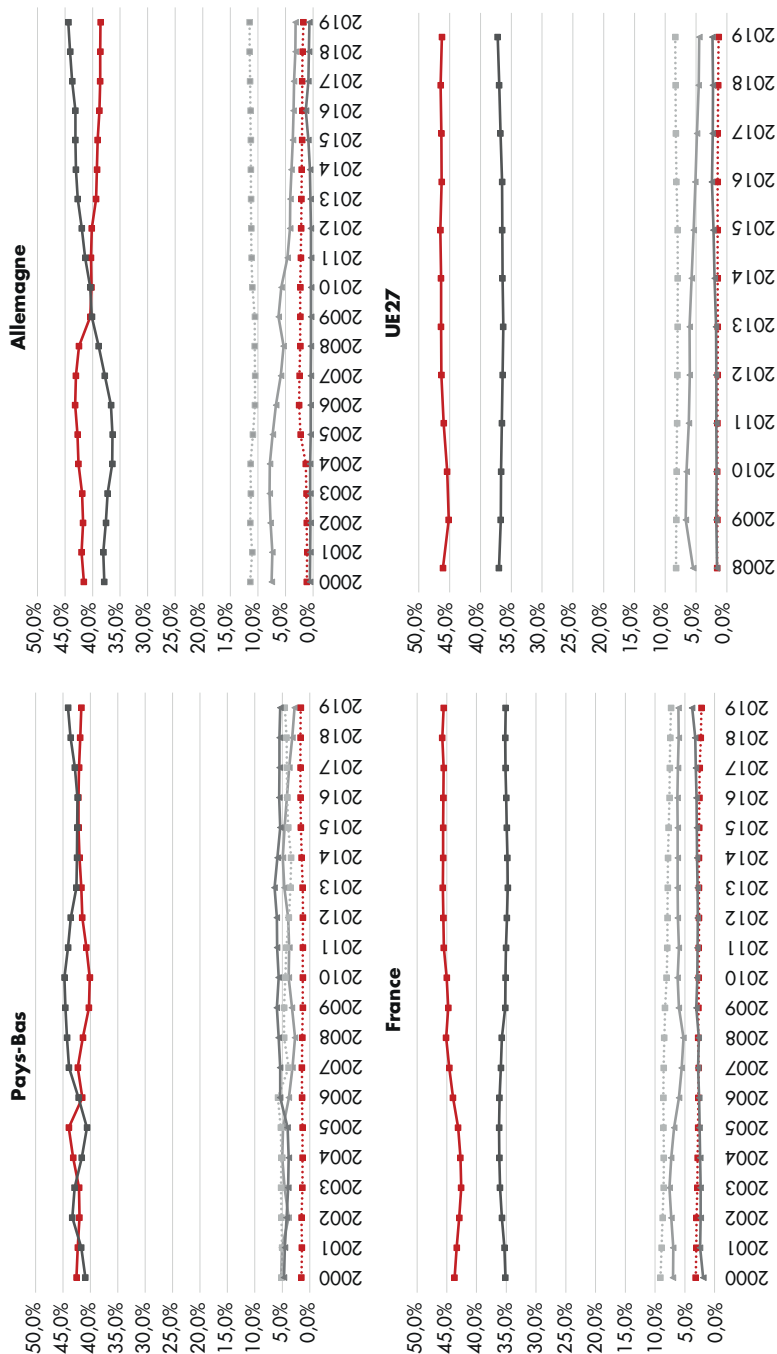
(11) Il convient de noter que, dans le cas des Pays-Bas, la différence entre les deux fonctions demeure relativement faible.

en France (de 7,0 % en 2000 à 6,1 % en 2019) et dans l'UE (de 5,5 % en 2008 à 4,5 % en 2019). Bien qu'elle soit le seul de ces quatre pays à disposer d'une assurance chômage pratiquement illimitée dans le temps (ONEM, 2021, p. 15), la Belgique n'affiche pas le taux le plus élevé en 2019. Avec 6,1 % en 2019, la part de la France est plus élevée que celle de la Belgique. Toutefois, le taux belge de 5,5 % est nettement plus élevé que les taux enregistrés aux Pays-Bas et en Allemagne (respectivement 2,7 % et 3,2 %) et que la moyenne de l'UE27 (4,5 %).

De nouveau, l'importance de la « **famille et des enfants** », du « **logement** » et de « **l'exclusion sociale** » est moindre. Des modifications importantes de ces fonctions ne sont pas davantage observées dans les pays voisins au fil des ans (à l'exception de la France), mais le poids de ces fonctions diffère néanmoins d'un pays à l'autre. En Allemagne, par exemple, la proportion d'exclusion sociale est très faible.

L'analyse ci-dessus démontre que les comparaisons par fonction ne sont pas sans problèmes. Comme indiqué précédemment, la part des différentes fonctions dépend fortement des choix réalisés par un pays donné. Cela est également illustré par la rupture dans le *graphique 3a* en 2015 pour la Belgique, où l'impact de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État a considérablement modifié le poids des deux principales fonctions. Néanmoins, nous avons vu que le « top 2 » de tous les pays inclus dans notre analyse est universel : la part principale des dépenses de prestations sociales est consacrée aux pensions et à la maladie, aux soins de santé et à l'invalidité. Deuxièmement, les parts rapportées par la Belgique sont, au moins pour 2019, assez proches de celles déclarées par la France et de la moyenne de l'UE27. Les différences avec l'Allemagne et les Pays-Bas sont toutefois plus importantes.

**GRAPHIQUES 3B - 3C - 3D - 3E : PART DES DIFFÉRENTES FONCTIONS DANS LES DÉPENSES DE PRESTATIONS DE PROTECTION SOCIALE (% DES DÉPENSES BRUTES TOTALES DES PRESTATIONS DE PROTECTION SOCIALE), 2000 - 2019**



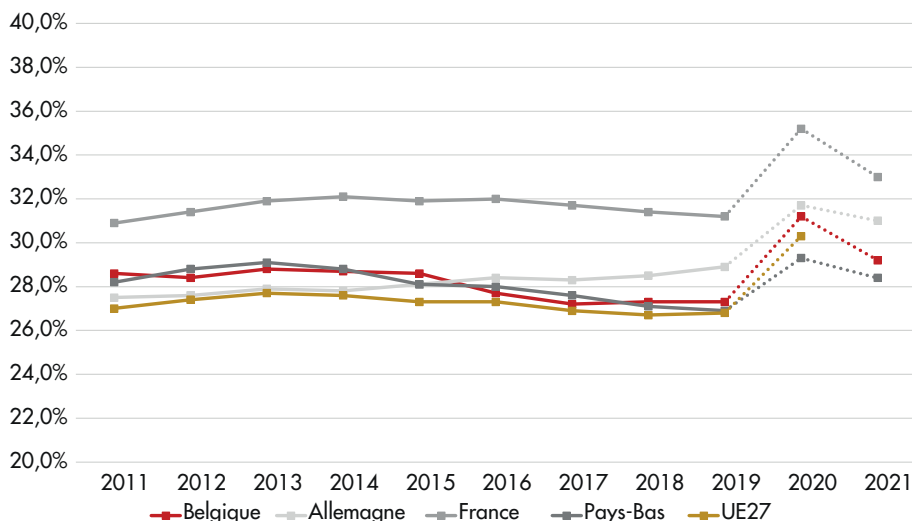
**Source :** Calculs propres basés sur Eurostat [SPR\_EXP\_SUM]. Données extraites le 12.07.2023. **Notez** que les pourcentages pour l'UE27 entre 2017 et 2019 sont provisoires.

#### 4. ÉVOLUTION DURANT LA CRISE DE COVID-19

2020 a marqué le début de la pandémie de COVID-19. Étant donné que la pandémie a eu un impact significatif sur les dépenses de protection sociale et que cela a faussé l'évolution à long terme, nous avons décidé d'examiner les années 2020 et 2021 dans une partie distincte.

Pour 2021, nous utilisons les « **estimations précoces** » publiées par Eurostat, car les données du système central SESPROS (et donc les indicateurs réguliers) n'étaient pas encore disponibles à la date de la rédaction du présent document. Ces estimations préliminaires sont fournies par les États membres sur une base volontaire, y compris la Belgique. Il s'agit d'estimations préliminaires couvrant uniquement un nombre limité d'indicateurs. Bien que seules les dépenses soient couvertes (ce qui signifie qu'aucune estimation des recettes sociales n'est réalisée), et bien qu'elles se concentrent uniquement sur les prestations de protection sociale (ce qui signifie que les dépenses de fonctionnement et les autres dépenses ne sont pas inclus), elles fournissent une première indication de l'évolution des dépenses de protection sociale, et ce, un an avant la publication du système central (Eurostat, 11.11.2022). Pour cette raison, nous nous concentrons uniquement sur les dépenses liées aux prestations de protection sociale. Cela signifie que le graphique ci-dessous ne peut être simplement comparé au *graphique 1*. Il est également important de noter que les estimations précoces sont, elles aussi, des **chiffres bruts**.

Le *graphique 4* illustre les dépenses de prestations de protection sociale en Belgique et dans les pays voisins, en mettant l'accent sur les années 2020 et 2021, et ce, **en pourcentage du PIB**. Tous les États membres ne fournissant pas d'estimations précoces, une comparaison avec la moyenne de l'UE27 en 2021 ne peut être réalisée (ni pour les années précédentes). Plusieurs années avant 2020 et 2021 sont également illustrées dans le *graphique 6*, ce qui permet de mettre en perspective les années COVID (et l'impact sur les dépenses de protection sociale).

**GRAPHIQUE 4 : DÉPENSES POUR LES PRESTATIONS DE PROTECTION SOCIALE, EN % DU PIB, 2019, 2020 ET 2021**

**Source :** Eurostat [SPR\_EXP\_SUM]. Données extraites le 12.07.2023. **Notez** que les chiffres pour 2020 pour l'Allemagne, la France et l'UE27 sont provisoires. Les chiffres pour 2021 sont des estimations précoces.

Nonobstant la crise, on observe que tous les pays connaissent une **évolution similaire en 2020**, à savoir une forte augmentation des dépenses. Les estimations précoces indiquent **un déclin en 2021**. Cela résulte du fait que le PIB a augmenté davantage que les dépenses de protection sociale, en raison d'un rebond de l'économie en 2021.

Par rapport à nos voisins, les dépenses en pourcentage du PIB ont augmenté plus fortement en Belgique en 2020, mais les estimations indiquent qu'elles auraient également diminué plus fortement en 2021. **En 2020**, la Belgique (31,2 %) se situe au-dessus de la moyenne de l'UE27 (30,3 %) et des Pays-Bas (29,3 %). En revanche, la Belgique et les Pays-Bas se situaient plus ou moins au même niveau en 2019. Les dépenses de l'Allemagne en 2020 (31,7 %) étaient proches de celles de la Belgique. Avec 35,2 % du PIB, la France est de nouveau en tête.

Bien que ces estimations précoces ne soient - naturellement - que des estimations, elles fournissent une indication de l'évolution pour **2021**. Encore une fois, la position des différents pays les uns par rapport aux autres n'évalue pas réellement. La France affiche à nouveau le pourcentage le plus élevé avec 33,0 % du PIB. La Belgique (29,2 %) se retrouve à nouveau au-dessus des Pays-Bas (28,4 %), bien que la différence entre les deux pays soit à nouveau plus faible et plus conforme aux observations faites dans le *graphique 1*. L'Allemagne se retrouve à nouveau entre la Belgique et la France avec un pourcentage de 31,0 %.

Dans l'ensemble, les évolutions observées au cours de la crise COVID-19 n'engendrent que peu de modifications des conclusions susmentionnées.

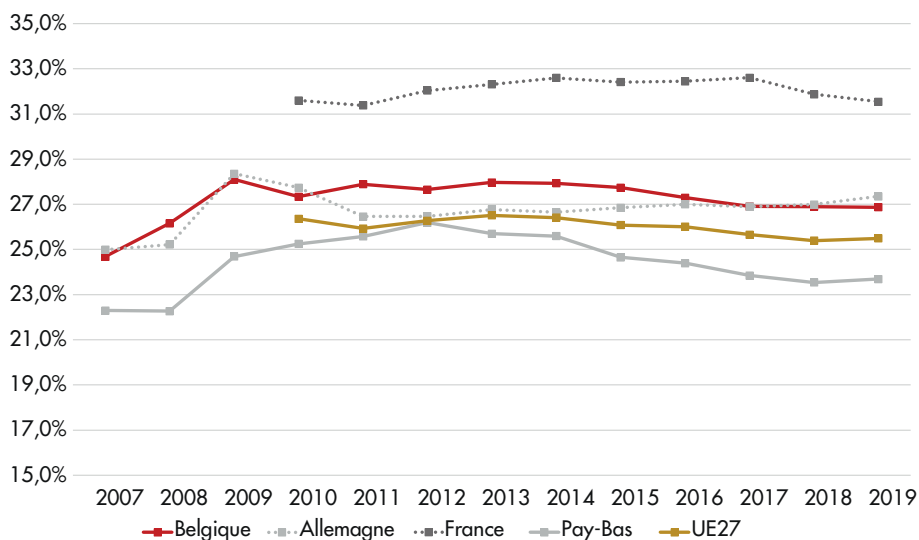
## **5. UN EXAMEN DU MODULE « PRESTATIONS NETTES DE PROTECTION SOCIALE »**

Dans les analyses précédentes, nous avons utilisé soit le système central, soit les estimations précoces, toutes deux basées sur des chiffres bruts. Comme indiqué dans la *partie 1*, le module des prestations nettes de protection sociale tente de surmonter les difficultés liées à l'utilisation des chiffres bruts, qui peuvent rendre difficiles les comparaisons entre pays. Le module sur les prestations nettes de protection sociale tente d'estimer l'impact réel des transferts sociaux sur le revenu des bénéficiaires, en **incluant les impôts et les cotisations sociales** grevant ces prestations. Cela permet de mieux comparer les dépenses de protection sociale d'un pays à l'autre. C'est également la principale raison pour laquelle le module des prestations nettes de protection sociale a été conçu et que sa production a été rendue obligatoire en 2012 (avec des données pour l'année de référence 2010).

Toutefois, ce module souffre d'une limite importante et il convient de mentionner qu'il **suit ce que l'on appelle « l'approche restreinte »**. Cela signifie qu'il ne comprend pas les avantages fiscaux (réductions ou exonérations fiscales accordées à des fins sociales, par exemple pour la garde d'enfants en Belgique). Les crédits d'impôt à payer, qui sont inclus dans le système central en tant que prestations en espèces, constituent une exception à cette règle. En Belgique, le crédit d'impôt remboursable pour enfants à charge en est un exemple<sup>12</sup> (Eurostat, 2022a, pp. 143 - 147 ; Ibid, 2022b, p. 3 ; Ibid, 2023). Cela signifie également que ce module ne peut encore estimer pleinement le coût « réel » de la protection sociale.

Les données pour le module des prestations nettes de protection sociale sont disponibles à partir de 2007 pour la plupart des pays (à l'exception de la France). Cela est illustré dans le *graphique 5*. Le module sur les prestations nettes de protection sociale nous permet d'illustrer les **dépenses totales en pourcentage du PIB**. Il permet également une comparaison avec le *graphique 1* du présent document.

(12) De plus amples informations sur les crédits d'impôt à payer sont disponibles dans les métadonnées d'Eurostat (2022b), y compris des exemples pour les différents États membres.

**GRAPHIQUE 5 : DÉPENSES TOTALES NETTES DE PROTECTION SOCIALE, EN % DU PIB, 2007 - 2019**

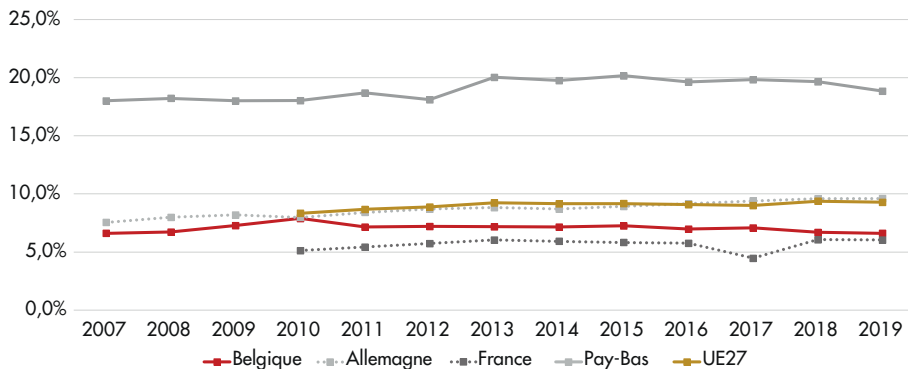
Source: Eurostat [SPR\_NET\_BEN]. Données extraites le 13.07.2023.

De nouveau, **des commentaires très similaires peuvent être formulés**. En 2019, la France affiche le pourcentage le plus élevé (31,5 %), comme dans le *graphique 1* (avec un pourcentage de 33,5 %). Viennent ensuite l'Allemagne et la Belgique, avec respectivement 27,4 % (contre 30,1 %) et 26,9 % (contre 28,7 %) du PIB. Les trois pays se situent – à nouveau – au-dessus de la moyenne de l'UE27 qui s'établit à 25,5 % (contre 28,0 % dans le *graphique 1*).

Les Pays-Bas, qui affichent un pourcentage beaucoup plus faible de 23,7 % (contre 28,8 % dans le *graphique 1*, proche de la moyenne de l'UE27), sont la seule exception. Dans le même ordre d'idées, les Pays-Bas affichent également la plus grande différence entre les dépenses brutes rapportées dans le *graphique 1* et les dépenses nettes indiquées dans le *graphique 5*. Dans la plupart des cas, cette différence s'élève à quelque 2 points de pourcentage. Dans le cas des Pays-Bas, toutefois, cette différence s'élevait à plus de 5 points de pourcentage en 2019.

Le module sur les prestations nettes de protection sociale permet également d'examiner le **pourcentage des prestations de protection sociale soumises à l'impôt et/ou aux cotisations sociales**. Cela est illustré dans le *graphique 6*.<sup>13</sup>

(13) Il convient de noter que des taux d'imposition moyens ('average itemised tax rates' ou AITR) et des cotisations sociales moyennes ('average itemised social contribution rates' ou AISCR) sont utilisés, ce qui signifie qu'il ne s'agit pas nécessairement des taux d'imposition nominaux ou des taux de cotisation sociale fixés par la loi.

**GRAPHIQUE 6 : TAUX EFFECTIFS DE TAXATION ET DE COTISATIONS SOCIALES COMBINÉS PAR RAPPORT AUX PRESTATIONS DE PROTECTION SOCIALE TOTALES, EN %, 2007-2019**

Source: Eurostat [SPR\_NET\_BEN]. Données extraites le 13.07.2023.

Le graphique 6 explique également la raison pour laquelle les dépenses sociales nettes des Pays-Bas sont nettement inférieures aux dépenses brutes : le taux combiné des impôts et des cotisations sociales est plus de deux fois supérieur à celui des autres pays. Alors que ce taux s'élevait à 18,8 % en 2019 aux Pays-Bas, les taux pour la Belgique, l'Allemagne et la France sont nettement inférieurs, avec respectivement 6,6 %, 9,6 % et 6,0 %. La moyenne de l'UE s'établissait à 9,3 % en 2019, ce qui est proche du taux allemand et supérieur aux taux de la Belgique et de la France.

Nous pouvons donc conclure une nouvelle fois que l'examen des dépenses nettes ne modifie pas vraiment nos commentaires précédents. Les Pays-Bas constituent une exception intéressante, car ils font état d'une différence assez importante entre les dépenses brutes et les dépenses nettes. Toutefois, il est important de noter que « l'approche restreinte » susvisée est utilisée, ce qui signifie que ce module ne peut pas encore estimer pleinement le coût « réel » de la protection sociale.

## CONCLUSION

Le présent document **tente d'identifier les principales tendances** en matière de dépenses de protection sociale en Belgique au cours des dernières années. Pour ce faire, elle utilise le **cadre SESPROS** et compare les dépenses de notre pays avec celles de ses plus grands voisins. Que l'on examine les dépenses en pourcentage du PIB au cours des dernières années (*dans la partie 2*), l'évolution avant ou après la crise COVID-19 (*dans la partie 4*) ou les dépenses brutes ou nettes (*dans la partie 5*), la conclusion demeure la même. Par rapport à la moyenne de l'UE27, nous dépensons (légèrement) plus pour la protection sociale, mais ces dépenses s'établissent au même niveau que celui de nos pays voisins, voire sont plus faibles. La situation et l'évolution des dépenses sociales en Belgique ne se distinguent donc pas particulièrement de celles des pays voisins.

Les choses deviennent un peu plus obscures quand on examine les **dépenses par fonction**, comme indiqué dans la *partie 3*. En effet, les évolutions sont différentes



dans les pays voisins, mais les systèmes diffèrent également, ce qui complique les comparaisons. Cette analyse pourrait être approfondie.

Une **analyse plus approfondie** peut également être réalisée pour d'autres aspects, par exemple en ne considérant pas le poids des dépenses dans les dépenses totales (comme dans la *partie 3*), mais plutôt comme un pourcentage du PIB, ce qui peut mieux refléter le poids des dépenses. Une analyse plus approfondie du module des prestations sociales nettes ou des estimations précoces peut également être envisagée, par exemple en examinant l'évolution des différentes fonctions dans les différents pays au fil des ans, comme cela a été fait dans la *partie 3* pour le système central.

Toutefois, la **comparabilité peut, comme cela est souligné dans la *partie 3*, poser problème** et il n'est pas toujours recommandé de réaliser des analyses très détaillées à l'aide de SESPROS. Il s'agit non seulement d'un problème inhérent à SESPROS, mais également pour toute source de données européenne. Néanmoins, des comparaisons sur des points importants sont certainement possibles (par exemple, en examinant les différentes fonctions) et SESPROS affiche sans aucun doute des ordres de grandeur ou des tendances.

Ainsi, SESPROS **revêt certainement une valeur** : bien que son utilisation soit encore relativement limitée, son importance ne doit pas être sous-estimée. Par exemple, il est utilisé dans le cadre du Semestre européen, ce qui signifie qu'il est inclus dans le cycle politique annuel de l'Union européenne (par exemple, Commission européenne, 2022, p. 7). De plus, il sert de base à la base de données SOCX de l'OCDE, ce qui permet de réaliser des comparaisons supplémentaires avec des pays extérieurs à l'Union européenne. Il s'agit également du seul exercice qui, au moins, tente de fournir une image de l'ensemble des politiques de protection sociale dans les différents États membres, grâce à son approche plus « abstraite » et au fait qu'il s'écarte quelque peu des concepts et définitions purement administratifs (nationaux).

Ce document est parti des récents travaux du Comité d'étude sur le vieillissement (2023) du Bureau fédéral du Plan. Ils estiment que les dépenses sociales atteindront un pic de 30,1 % du PIB en 2050, principalement en raison du coût du vieillissement. Ce document démontre que les dépenses sociales en Belgique ne sont pas significativement différentes de celles de nos pays voisins. Toutefois, compte tenu des prévisions du Bureau fédéral du Plan, il serait intéressant de refaire cet exercice dans 10 à 20 ans afin de vérifier la validité de cette conclusion.

**BIBLIOGRAPHIE**

De Brouwer, O., Leduc, E., & Tojerow, I. (2019). *The Unexpected Consequences of Job Search Monitoring: Disability Instead of Employment?* Source : IZA – Institute of Labor Economics. Disponible via : [The Unexpected Consequences of Job Search Monitoring: Disability Instead of Employment? \(iza.org\)](#)

DREES (2019). *La protection sociale en France et en Europe en 2017 : Résultats des comptes de la protection sociale*. Paris : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Disponible via : [cps19.pdf \(solidarites-sante.gouv.fr\)](#)

Commission européenne (2022). *Social Protection Committee. Annual Report 2022. Annex 1: SPPM Country Profiles*. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne. Disponible via: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26194&langId=en>

Eurostat (2022a). *European system of integrated social protection statistics – ESSPROS. Manual and user guidelines. 2022 edition*. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne. Disponible via : [European system of integrated social protection statistics — ESSPROS \(europa.eu\)](#)

Eurostat (2022b). *Payable tax credits (PTC) in ESSPROS*. Disponible via : [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/spr\\_esms\\_an1.pdf](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/spr_esms_an1.pdf)

Eurostat (11.11.2022). *Social protection expenditure: 2021 early estimates*. Disponible via : [Social protection expenditure: 2021 early estimates – Products Eurostat News – Eurostat \(europa.eu\)](#)

Eurostat (2023). *Social protection – Information on data. Modules – Pension beneficiaries and net social protection benefits*. . Disponible via : [Data – Social protection – Eurostat \(europa.eu\)](#)

SPF Sécurité sociale (sans date). *SESPROS : concepts et définitions*. Disponible via : [Note explicative SESPROS \(belgium.be\)](#)

SPF Sécurité sociale (16.10.2020). *Statistiques internationales sur les dépenses sociales : où se situe la Belgique ?* Disponible via : [Statistiques internationales sur les dépenses sociales : où se situe la Belgique ? | Service Public Fédéral – Sécurité Sociale \(belgium.be\)](#)

SPF Sécurité sociale (2021). *The evolution of the social situation and social protection: persistent challenges*. Disponible via : [silc-analysis-social-situation-and-protection-belgium-2020-en.pdf](#)

SPF Sécurité Sociale (05.12.2022). *Dépenses de protection sociale : chiffres 2020 et « early estimates » 2021*. Disponible via : [Dépenses de protection sociale : chiffres 2020 et 'early estimates' 2021 | Service Public Fédéral – Sécurité Sociale \(belgium.be\)](#)

SPF Sécurité Sociale (2023). *Système Européen de Statistiques intégrées de la Protection Sociale (SESPROS) : dépenses totales de protection sociale*. Disponible via : Système Européen de Statistiques intégrées de la Protection Sociale (SESPROS) | Service Public Fédéral – Sécurité Sociale (belgium.be)

INSEE (23.01.2021). *Standard de pouvoir d'achat : définition*. Disponible via : Définition – Standard de pouvoir d'achat | Insee

OCDE (2023). *Base de données sur les dépenses sociales (SOCX)*. Disponible via : Base de données sur les dépenses sociales (SOCX) – OCDE (oecd.org)

ONEM (2021). *Le chômage en Belgique, en Allemagne, en France et aux Pays-Bas selon trois approches. Édition 2019*. Disponible via : Le chômage en Belgique, en Allemagne, en France et aux Pays-Bas selon trois approches – Edition 2019 (onem.be)

ONEM (2022). *Dix ans de dégressivité renforcée des allocations de chômage : Evaluation de l'impact sur les transitions vers l'emploi et sur les dépenses sociales au cours de la période 2010-2020*. Disponible via : Dix ans de dégressivité renforcée des allocations de chômage – Évaluation de l'impact sur les transitions vers l'emploi et sur les dépenses sociales au cours de la période 2010-2020 (onem.be)

Comité d'étude sur le vieillissement, Bureau fédéral du Plan (2023). *Comité d'étude sur le vieillissement – Rapport annuel 2023*. Disponible via : Bureau fédéral du plan – Publication – Comité d'étude sur le vieillissement, rapport annuel 2023

## TABLE DES MATIERES

**DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE EN BELGIQUE :  
UN REGARD SUR LES TENDANCES CLÉS DE CES DERNIÈRES ANNÉES À L'AIDE DE SESPROS**

<b>INTRODUCTION</b>	569
<b>1. SESPROS : UN CADRE COMMUN POUR LES DÉPENSES SOCIALES DANS L'UNION EUROPÉENNE</b>	570
<b>2. COMBIEN DÉPENSONS-NOUS POUR LA PROTECTION SOCIALE ?</b>	573
<b>3. QUELS SONT LES MOTEURS DE CES ÉVOLUTIONS ?</b>	575
<b>4. ÉVOLUTION DURANT LA CRISE DE COVID-19</b>	580
<b>5. UN EXAMEN DU MODULE « PRESTATIONS NETTES DE PROTECTION SOCIALE »</b>	582
<b>CONCLUSION</b>	584
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	586